

Lund University Faculty of Law

From the Selected Works of Titti Mattsson

2011

Socialtjänst och e-förvaltning. E-tjänster för äldre och personer med funktionshinder

Titti Mattsson, *Lund University*



Available at: https://works.bepress.com/titti_mattsson/3/

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Titti Mattsson

Socialtjänst och e-förvaltning. E-tjänster för äldre och personer med funktionshinder

Särtryck ur häfte 3 2010

SOCIALTJÄNST OCH E-FÖRVALTNING

E-tjänster för äldre och personer med funktionshinder

av Titti Mattsson

1. Inledning

Informationstekniken har en framträdande position i det moderna samhället. Den berör numera de flesta människor i deras privatliv, yrkesliv och i kontakten med olika samhällsorgan. I fråga om förvaltningsmyndigheters verksamhet uttrycks detta i termer av elektronisk förvaltning, e-förvaltning eller *e-government*. Dessa begrepp används ofta för att beskriva offentligas användning av informationstekniken som ett arbetsverktyg i förvaltningen dels för den interna förvaltningshanteringen, dels för att tillhandahålla service och tjänster – elektroniska tjänster eller e-tjänster – till medborgare, företag och andra myndigheter.¹ Utvecklingen av elektronisk förvaltning betraktas internationellt sett som en av de största händelserna inom den offentliga förvaltningen under de senaste decennierna.² Den har fört med sig nya begrepp, discipliner, ändrade infrastrukturer inom myndigheter och nya kontaktformer mellan myndigheter och medborgare. Fördelarna med den elektroniska förvaltningen uttrycks ofta av statsmakterna i termer såsom kostnads- och arbets effektivt, rationellt, inkluderande och demokratigynnande. Responserna är emellertid inte förbehållslöst positiv. Samma elektroniska förvaltning beskrivs också som dyr, sårbar, kontrollerande, expertberoende och exkluderande. Oavsett de fördelar och nackdelar som framförs är den elektroniska förvaltningen numera en självskriven del av det offentligas verksamhet, och den expanderar stadigt genom de ökade möjligheterna att använda informationstekniken inom allt fler områden. Dess självklara roll inom den svenska förvaltningen kommer bland annat till uttryck i Förvaltningslagsutredningens under året framlagda förslag till ny förvaltningslag där elektroniska kommunikationsmöjligheter är ett återkommande ämne.³

¹ Begreppet elektronisk förvaltning är inte ett entydigt begrepp. Dag Wiese Schartum och Arild Jansen analyserar och diskuterar begreppets innehållsliga ramar i Elektronisk forvaltning og jus, i Schartum (red.) Elektronisk forvaltning i Norden. Praxis, lovgivning og rettslige utfordringer, 2007, s. 17 ff.

² För en beskrivning av utvecklingen av elektronisk förvaltning i ett internationellt perspektiv och en diskussion kring begreppet *e-government*, se exempelvis David Brown, Electronic government and public administration, International Review of Administrative Sciences, 2005:71; s. 241–254.

³ SOU 2010:29 En ny förvaltningslag. Enligt direktivet ingick i uppdraget att tillse att den nya

Informationstekniken har kritiserats för att inte ha etablerats i samhället med stöd av den vetenskapliga kunskapen – utan istället med hjälp av ekonomiska, kulturella eller politiska intressen.⁴ Detta till trots möts numera många vetenskapsområden med informationstekniken som gemensamt studieobjekt. Inom samhällsvetenskaperna rör det frågor om informationsteknik som instrumentellt verktyg att materialisera samhällliga mål och ideal, om informationsteknik som maktutövning och formande av kunskap och värderingar (i en större social/samhällelig process) samt om olika slags ramar som begränsar respektive möjliggör informationsteknik för olika sektorer. Rättsvetenskapen kan sägas särskilt fokusera de senare frågeställningarna. Det rör med andra ord frågor om de rättsliga ramarna för den informationstekniska verksamheten inom olika områden av relevans för juridiken, ofta med utgångspunkt i konkreta rättsliga frågeställningar relevanta för praktiker.⁵ Inom ämnet e-förvaltning kan det exempelvis handla om förvaltningsrättsliga frågor rörande ärendehanläggning (såsom innebörden av inkommande handlingar och krav på underskrift) och offentlighets- och sekretessfrågor rörande personuppgifter.

Denna artikel behandlar elektronisk förvaltning inom socialtjänstens verksamhet. Artikeln tar sin utgångspunkt i min medverkan i ett forsknings- och utvecklingsprojekt som rör elektroniska tjänster inom äldre- och handikappomsorgen i Järfälla kommun. Projektet har som syfte att skapa e-tjänster med en automatiserad ärendehantering för vissa socialtjänstärenden.⁶ I rättsligt avseende uppkommer en mängd problemområden att undersöka. Det innefattar såväl allmänna förvaltningsrättsliga frågor rörande ärendehantering och beslutsförfarande som särskilda socialrättsliga frågor om kommunens yttersta ansvar och krav på individuell behovsprövning. Ambitionen med denna artikel är att diskutera några rättssäkerhetsaspekter i fråga om dessa e-tjänster.⁷

lagen anpassas till en alltmer utbyggd elektronisk förvaltning (Dir. 2008:36 En ny förvaltningslag). Detta uppdrag föranledde en särskild promemoria i februari 2009, Ju 2008:08 Elektroniska förfaranden – delredovisning av Förvaltningslagsutredningen.

⁴ Peter Gustavsson, E-demokratins diskursiva ordning – om mötet mellan IT och demokrati i svenska kommuner, Human IT, 1–2/2002 med vidare hänvisning till Manuel Castells, *The Rise of the Network Society (The Information Age: Economy, society and culture, Volume 1)*, 2000.

⁵ Inom svensk rättsvetenskap kan särskilt nämnas forskningen i rättsinformatik som sker vid Juridiska Fakulteten vid Stockholms Universitet, se http://www.juridicum.su.se/jurweb/forskning/forskning_page.asp?lang=swe&forskid=2.

⁶ Öppna Sociala E-tjänster (ÖST), Vinnova dnr 2008-02673. Jag har ett uppdrag som sakkunnig inom social- och förvaltningsrätt, vilket sker tillsammans med docent Bengt Lundell och bitr. lektor Vilhelm Persson vid Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet.

⁷ Rättssäkerhet används i denna artikel i bemärkelsen myndighetsförfaranden som är förutsebara, transparenta och utmärks av likabehandling.

Diskussionen utgår från ett medborgarperspektiv och fokuserar enskildas möjligheter att utnyttja e-tjänster i sina kontakter med socialtjänsten och få sina hjälpbehov tillgodosedda.⁸ Även med en sådan begränsning finns anledning att uppmärksamma läsaren på att ämnet är relativt nytt och utforskat med de begränsningar som det sannolikt ger både innehålls- och resultatmässigt för artikelns vidkommande.

Något bör sägas om det svenska forskningsläget inom detta ämnesområde.⁹ Även om rättsvetenskapen länge har haft ett intresse för rättsliga frågor som uppkommer i samband med informationsteknikens utveckling inom olika områden (och även utvecklat ett eget rättsområde, IT-rätten) finns det mycket sparsamt forskat i fråga om e-förvaltning och offentlig verksamhet i allmänhet och e-förvaltning och kommunal verksamhet i synnerhet. Inom ämnen som är relevanta för ett offentlighetsrättsligt angreppssätt är det främst offentlighets- och rättsinformationsfrågor samt sekretess- och integritetsskyddsfrågor som behandlats relativt ingående.¹⁰ I övrigt är det fortfarande få offentlighetsrättsliga frågor rörande e-förvaltning som är belysta.¹¹ Inom socialrätten har jag inte hittat någon forskning som rör ämnesområdet. Förutom den doktrin som jag funnit har underlaget till denna artikel även bestått av ett flertal myndighetsrapporter som presenterats under det senaste decenniet. Till stor hjälp har också varit förarbeten till relevanta lagändringar samt ovan nämnda betänkande av Förvaltningslagsutredningen.

⁸ Med *medborgarperspektiv* avser jag hur olika grupper av medborgare – i den här artikeln främst äldre och funktionshindrade – har möjlighet att utnyttja e-tjänster i sina myndighetskontakter. Eftersom ifrågasvarande forskningsprojekt avser öppna e-tjänster till äldre och funktionshindrade utgör dessa grupper en lämplig avgränsning för artikeln. Ett medborgarperspektiv kan givetvis även innefatta andra samhällsgrupper, såsom barn, ungdomar, invandrare svenskar osv. Jfr Cecilia Magnusson Sjöberg, IT-anpassningen av 5 § förvaltningslagen – inte bara kodifiering av praxis, FT 2004, s. 285–305, s. 287.

⁹ Tack till Gunilla Wiklund, bibliotekarie vid Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet som har varit behjälplig med databassökningsarbetet inför författandet av denna artikel.

¹⁰ Dessa ämnesområden innefattar emellertid fält som jag inte avser att behandla i artikeln.

¹¹ I en nordisk antologi om elektronisk förvaltning från 2007 utreder författarna vissa rättsvetenskapliga frågor kring elektronisk förvaltning, vissa lagändringar som skett i syfte att anpassa den offentliga verksamheten till elektronisk förvaltning samt offentlighets- och sekretessfrågor, se vidare Schartum (red.) Elektronisk förvaltning i Norden – praxis, laggivning or rettslige utfordringer, 2007. Se även Cecilia Magnusson Sjöberg (ed.) IT Law for IT Professionals – an introduction, 2005 samt Magnusson Sjöberg (ed.) Legal Management of Information Systems – incorporating law in e-solutions, 2005 där bland annat elektronisk förvaltning behandlas.

2. Utvecklingen av e-förvaltning i Sverige

2.1 Medborgaren som kund

Såväl de statliga som de kommunala förvaltningsgrenarna har stora och avancerade elektroniska förvaltningssystem som tillkommit utifrån en decentraliserad utvecklingsmodell med en låg grad av politisk styrning.¹² Denna utveckling har sitt ursprung i sena 1960-talet, då ett fåtal statliga myndigheter påbörjade det första arbetet med databaserad ärendehantering. Därpå följde arbetet hos en ökad mängd myndigheter att automatisera vissa beslutsförfaranden med automatisk databehandling (ADB). Inom bland annat socialförsäkringsområdet har användningen av elektroniska rutiner en gammal tradition. De övergripande målen var ursprungligen ökad *effektivitet* och *kontroll*. Under senare år kom utvecklingen inom elektronisk förvaltning emellertid även att få ett utökat *medborgarfokus*.¹³ År 2000 tillkom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet "En förvaltning i demokratins tjänst".¹⁴ Handlingsprogrammet tillkom som en följd av propositionen "Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst".¹⁵ Blicken var vänd mot ökad service gentemot medborgarna och fortsatt höjd effektivitet hos myndigheterna. Medborgaren blev *kund* och målet var att leverera användarcentrerade och interaktiva e-tjänster. Möjligheten att öka tillgängligheten för enskilda var därför en stark drivkraft i utvecklingen av den elektroniska förvaltningen under 2000-talet. Den fick också ett namn, den så kallade 24-timmarsmyndigheten.¹⁶ Genom de nya systemen skulle förvaltningen kunna erbjuda *ökad tillgänglighet* av elektroniska informationsmöjligheter och andra tjänster mot medborgarna, samtidigt som utbytet av information inom förvaltningen och mellan myndigheterna skulle förbättras. Det skulle därmed exempelvis bli möjligt för den enskilde att ha endast en myndighetskontakt i enskilda ärenden genom sektorsvisa samverkansprojekt mellan myndigheter.¹⁷ Utvecklingen av den svenska e-förvaltningen kan sägas ha gått i önskad riktning. Sverige anses idag som en av de världsledande nationerna inom e-förvaltning.¹⁸

¹² Gustaf Johnssén, E-förvaltning och lagstiftning i Sverige 2000–2006. I: Schartum 2007, s. 135–146, s. 140.

¹³ Cecilia Magnusson Sjöberg, Rätt rättsinformation i e-förvaltningen. I: Schartum 2007, s. 149–166, s. 150.

¹⁴ En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram, Regeringskansliet 2000.

¹⁵ Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

¹⁶ Uppkallad genom Statskontorets rapport "24-timmarsmyndighet – Förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst, Statskontoret 2000:21. Se även prop. 1999/2000:86 Ett informationssamhälle för alla, där strategin för myndigheten lades fast.

¹⁷ Se exempelvis www.Minpension.se, www.E-legitimation.se, www.Krisinformation.se.

¹⁸ Se SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, s. 34.

Under samma tidsperioder har ett stort antal lagändringar skett i syfte att komma ikapp utvecklingen inom den elektroniska förvaltningen. År 2002 beslutade regeringen att Regeringskansliet skulle se över gällande lagar och förordningar i fråga om behov av förändringar för att undanröja hinder för elektronisk förvaltning. Arbetsgrupp, den så kallade FORMEL-gruppen, lämnade vissa förslag till förändringar i en rapport 2003.¹⁹ Gruppen ansåg att den rättsliga utvecklingen på området borde ske genom anpassning av enskilda lagar, istället för genom en centraliserad lagstiftning med generell genomslag. Samma år gjordes ett tillägg till 5 § förvaltningslagen (1986:223) med tillgänglighetskrav i form av möjlighet för enskilda att kontakta myndigheterna med elektronisk post och få svar på samma sätt.²⁰ Härutöver har ett antal lagändringar, förarbetsuttalanden och rättspraxis präglat den fortsatta rättsutvecklingen inom områden relevanta för e-förvaltning.²¹

2.2 Medborgaren som deltagare

Under senare år har frågor om medverkan, samordning och internationell samverkan aktualiserats. Under det svenska ordförandeskapet i EU antogs en

¹⁹ Ds 2003:29 Formel Formkrav och elektronisk kommunikation.

²⁰ Ds 2001:25 Några frågor om myndigheternas service. Se även Magnusson Sjöberg 2004, s. 285–305 för en analys av bestämmelsens lydelse och innehåll.

²¹ Bland annat har reglerna rörande rätten att ta del av allmänna handlingar behandlats i förhållande till den moderna informationstekniken och regleringen kring personuppgifter utvecklats. Se vidare SOU 2001:3 Offentlighetsprincipen och den nya tekniken, prop. 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken samt E-offentlighetskommitténs betänkande SOU 2010:4 Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Vidare har begreppet handling i TF och FL diskuterats i förarbeten och doktrin och får anses omfatta inte bara pappersbunden information utan också så kallade tekniska upptagningar av olika slag, se bl.a. prop. 2001/02:70 (s. 14 ff.); Per Furberg, Inkommande handlingar – en IT-anpassad tolkning, i SvJT 2005, 3, s. 273–290 och Trygve Hellners, Några ord om ordet ”skriftligt” i förvaltningslagen, FT 2007, s. 63–71, s. 67 f. Begreppet skriftligt har likaså varit föremål för diskussion, se bl.a. Hellners FT 2007, s. 68 ff. År 2001 trädde en särskild lag om elektroniska signaturer i kraft, lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. På socialförsäkringsområdet finns en särskild lag som reglerar hanteringen vid användning av Internet i fråga om vissa självbetjäningstjänster, lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration. (1 januari 2011 upphävs lagen och regler införs i socialförsäkringsbalken, SFS 2010:111.) Det faktum att när e-tjänster införs så ersätts eller kompletteras traditionella arkiv med elektroniska arkiv har också föranlett vissa lagändringar, eftersom förutsättningarna för bevarande och gallring ändras och nya risker uppstår från informationssäkerhetssynpunkt. Under 2009 har Riksarkivet utfärdat ändringar i flera föreskrifter och allmänna råd för statliga myndigheter rörande arkivering och tekniska krav för elektroniska handlingar. Slutligen kan nämnas att i förslaget till ny förvaltningslag (SOU 2010:29) uttrycks behovet av vissa förändringar för att anpassa reglerna till den elektroniska förvaltningen, däribland att framhäva e-post som ett alternativ vid kommunikation mellan parter, att tydliggöra att ett e-postmeddelande utgör en handling i förvaltningslagens mening samt att reglera när en handling har kommit in till anvisad e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe.

ministerdeklaration om e-förvaltning i medlemsstaterna och gränsöverskridande e-tjänster.²² Enligt deklarationen skall den offentliga förvaltningen öppnas upp så att informationsflödet kan återanvändas av andra aktörer. Bland annat har det Europeiska standardiseringsorganet ETSI fått i uppgift att utveckla standarder för e-legitimationer som kan användas för att verifiera elektroniska underskrifter i den öppna internationella infrastrukturen. År 2008 fastställde regeringen en handlingsplan för elektronisk förvaltning, med slutmålet att skapa en e-förvaltning som är ”så enkel som möjligt för så många som möjligt”.²³ Som ett led i arbetet tillsattes E-delegationen år 2009 för att stärka utvecklingen av en tillgänglig svensk e-förvaltning och skapa förutsättningar för att samordna och följa upp myndigheternas arbete i sitt arbete fram till 2014.²⁴ I ett delbetänkande uttrycks vikten av att statliga myndigheter samverkar med kommuner, landsting, företag och organisationer. Uppfattningen är att e-förvaltning inte längre bör betraktas som en intern angelägenhet för myndigheterna utan som en gemensam resurs för den allmänna samhällsutvecklingen. Detta innebär att myndigheterna samverkar med andra aktörer och att medborgare – liksom företagare och organisationer – inte längre bara är kunder utan också *deltagare* i systemet, i form av vidareutnyttjare av eller medskapare i myndigheternas information och e-tjänster. Detta utvecklingsarbete går under beteckningen *tredje generationens e-förvaltning*.²⁵

Det fortsatta arbetet med e-förvaltningen blir alltmer målstyrt och reglerat, särskilt i fråga om den statliga förvaltningen. I propositionen 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt betonas e-förvaltningens roll i statsmaktens strävan mot de förvaltningspolitiska målen.²⁶

De senaste decenniernas tekniska utveckling baserad på informations- och kommunikationsteknik har lett till ett systemskifte när det gäller förvaltningens sätt att organisera och bedriva verksamhet. Genom övergången från en pappersbaserad till en elektronisk förvaltning med datoriserade rutiner har resurser som tidigare gick till rutingörömmål kunnat styras

²² http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.24305!menu/standard/file/Ministerial%20Declaration%20on%20eGovernment.pdf, 2010-07-18.

²³ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/20/01/b1ac7489.pdf>, 2010-07-18.

²⁴ Dir. 2009:19 Delegation för e-förvaltning. Det kan vidare noteras att en annan utredning, Utveckling av lokal service i samverkan (Dir. 2007:68) har haft som uppdrag att föreslå former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. I sitt slutbetänkande, SOU 2009:92, Se medborgarna – för bättre offentlig service, föreslås en struktur för såväl teknikbaserad som personligt betjänad service i alla kommuner och som skall ske i samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter.

²⁵ SOU 2009:86 Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, s. 31 ff. De två första ”generationerna” hänför sig dels till myndigheternas inledande IT-användning under 1960-talet, dels till introduktionen av Internet under 1990-talet.

²⁶ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 28 f.

om till utförandet av mer kvalificerade uppgifter med fokus på kärnverksamhet. För den offentliga förvaltningen innebär utvecklingen stora möjligheter att skapa nya tjänster, förbättra tillgängligheten, stärka medborgerligt engagemang och öka effektiviteten.

Andemeningen synes vara att utvecklingen mot utökad e-förvaltning och e-tjänstsystem harmonierar väl med de uppställda förvaltningspolitiska målen och därför bör uppmuntras och utvecklas. Dessa visioner för en bättre offentlig förvaltning innefattar även den kommunala förvaltningen, med den begränsningen att det kommunala självstyret hindrar regeringen från att kunna reglera de kommunala samhällsområdena i lika hög utsträckning som sina "egna". En fortsatt utveckling av e-förvaltningen torde dock ligga i linje även med kommunernas mål. Handläggningen av ett ärende vid en specialreglerad verksamhet som exempelvis socialtjänsten skall ju, enligt förvaltningslagen, ske så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjlighet utan att säkerheten efterställs.²⁷ Det skall med andra ord finnas ett samband mellan effektivitet, service och rättssäkerhet i handläggningen. I statsmakternas perspektiv verkar e-förvaltningen vara en optimal lösning för att stärka kontakten mellan myndigheterna och många grupper i samhället. I förarbetena uttalas bland annat följande framtida mål med e-tjänster och annan sådan förvaltning:²⁸

Målet med e-förvaltningsarbetet bör därför vara att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Dessutom bör e-förvaltning stärka öppenheten och medborgares, företags och organisationers utvecklingsförmåga i syfte att skapa största möjliga samlad nytta i samhället. En viktig utgångspunkt är att IT och e-tjänster skall användas för att förbättra tillgängligheten till förvaltningen för medborgare och företag, oberoende av t.ex. bostadsort, verksamhetsort, ålder eller funktionsnedsättning.

3. E-tjänster inom socialtjänsten

3.1 Allmänt om e-tjänster

Utvecklingen av den elektroniska förvaltningen har, som påpekats, skapat nya möjligheter att kommunicera och agera med medborgare genom offentliga e-tjänster. 24-timmarsdelegationen definierade dessa tjänster som "tjänster som levereras med elektronisk kommunikation".²⁹ Denna service eller tjänst tillhandahålls av en offentlig myndighet i syfte att skapa en service som medbor-

²⁷ Enligt förslaget till ny förvaltningslag (SOU 2010:29) överförs dessa riktlinjer till den nya lagen.

²⁸ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 68 f.

²⁹ SOU 2005:119 E-tjänster för ett enklare och öppnare samhälle, s. 17.

garen kan använda för att uträtta olika ärenden hos myndigheten. Tjänsten tillhandahålls på elektronisk väg med dator, mobiltelefon eller dylikt. Syftet med tjänsten kan variera. Den kan vara en elektronisk *kontaktväg* för medborgare, myndigheter och kommuner att samarbeta kring enskilda ärenden, men den kan även innefatta elektronisk *ärendehantering*, inklusive mer eller mindre automatiserade beslutsfattanden. För säker hantering och för kontroll av vem som vill ha en e-tjänst utförd kopplas vanligen e-identifikation till e-tjänsten.³⁰

Flertalet myndigheter använder sig idag av offentliga e-tjänster mot medborgarna i olika former. Det är allt från centrala statliga verk och myndigheter till lokala kommunala verksamheter såsom socialtjänsten. Det finns otaliga exempel av detta på Internet. Genom Skattemyndighetens hemsida kan man exempelvis göra en flyttanmälan eller deklarerar. Bolagsverket erbjuder service för att lämna in en registrering av ett nytt företag, för att söka eller lämna årsredovisning och för att beställa fakta om andra företag. Många landsting erbjuder e-tjänster i form av receptförnyelse, avbokning av tid och beställning av intyg. Kommunerna erbjuder i varierande utsträckning e-tjänster inom kulturarbete, barnomsorg, skola och samhällsbyggnad. Detta kan exempelvis bestå av e-tjänster för omlåning av böcker, anmälan till förskola och fritids, hjälp för beräkning av individuellt utformade taxor inom äldre-, handikapp och barnomsorg samt bokningsservice till sporthallar. Vidare finns möjligheter att ansöka om bygglov, serveringstillstånd eller boendeparkering. Listan kan givetvis göras mycket längre och den utökas fortlöpande med nya tjänster.³¹

3.2 Något om rättssäkerhetsdiskussionen i doktrin

Frågan om befintliga rättssäkerhetskrav kan upprätthållas med e-förvaltning och e-tjänster har varit föremål för vissa diskussioner i doktrin. Av relevans för denna artikel, e-tjänster inom socialtjänsten, ger en genomläsning av denna litteratur i vart fall kunskap om tre grundläggande utgångspunkter vid en diskussion kring rättssäkerheten. En sådan är att *rättssäkerhetsfrågor utan tvekan är lika centrala för e-förvaltning som för annan form av förvaltning*. Utmaningen ligger i att ständigt nyutvecklade tekniska system ger upphov till nya utmaningar för att tillgodose enskildas rättsskydd. Flera forskare och prakti-

³⁰ E-tjänster kan definieras på lite olika sätt, men innefattar vanligen en interaktiv elektronisk tjänst som även kan vara kopplad med e-id. Se vidare Johannes Helfrich, Christer Marklund, Annika Helfrich och Örjan Scheller, *Metodbok för införande av e-tjänster i kommuner. Praktisk handledning*, 2008, s. 14 f.

³¹ För fler exempel på nuvarande kommunala e-tjänster, se även Helfrich mfl. 2008 s. 12, 209–213.

ker uttrycker vikten av att den maktutövning som myndigheter utövar gentemot medborgare genom e-förvaltning regleras såväl i fråga om myndighetens kontakt med medborgaren som i fråga om organisations-, ansvars- och andra myndighetsinterna frågor.³² Både spörsmål kring samverkan med medborgarna och den förvaltningsinterna strukturen innehåller gemensamma rätts-säkerhetsaspekter som behöver iakttas. Bland annat behövs särskild reglering för att skydda medborgare från att den ökande mängd känsliga personuppgifter och annan information som finns tillgänglig hos myndigheter inte sprids eller offentliggörs i strid med sekretesslagstiftning eller annan reglering om skydd för personuppgifter.

En annan utgångspunkt är att *elektronisk ärendehantering kan ge upphov till en särskild rättssäkerhetsproblematik*. I en artikel behandlar Hans Ragnemalm rättssäkerhetsrisker vid uppkomsten av nya handläggningsrutiner vid e-tjänster som ofta har mindre formell karaktär än de pappersbaserade rutinerna. Genom myndigheters andra informationskanaler genom Internet och nya organisationsformer mellan myndigheter kan traditionella rättsskyddsmöjligheter för den enskilde undermineras. Här betonas vikten av att närma sig nya frågor som uppkommer genom e-förvaltningen på ett pragmatiskt sätt med fokus på vilka de praktiska konsekvenserna av ett beslut är för den enskilde medborgaren.³³

En tredje utgångspunkt är att en diskussion inte bör begränsas till spörsmål om befintliga krav kan upprätthållas utan också till frågan om *rättssäkerhetskraven kan stärkas genom e-förvaltning*. En arbetsgrupp³⁴ inom det danska Teknologirådet ställde sig den frågan efter att år 2004 ha fått uppgiften att bland annat undersöka konsekvenserna i rättssäkerhetsavseende av de krav på rationaliseringar, effektivitet och service som e-förvaltningar uppställer. I en rapport framhålls vikten av att använda den moderna informationstekniken till att höja rättssäkerhetsnivån och därmed stärka rättsskyddet för enskilda.³⁵ Här betonas att teknologin kan användas offensivt för att stärka medborgarnas inflytande och självbestämmande i förhållande till myndigheterna och implementeras genom lagreglering. Medborgarna bör ges tillgång till samma teknologiska redskap som myndigheterna och få möjlighet att använda syste-

³² Se exempelvis Schartum och Jansen 2007, s. 30 ff. och Gustaf Johnssén, E-Government regulation – Practical and theoretical perspectives. I: Magnusson Sjöberg (ed.) Legal Management of Information Systems – incorporating law in e-solutions, 2005, 2:a uppl., s. 263.

³³ Ragnemalm, Hans, Förvaltning i förvandling, FT 2005, 4, s. 445–457.

³⁴ Arbetsgruppen bestod av sex personer med olika expertis, varv bl.a. prof. Peter Blume, Köpenhamns universitet och Rikke Frank Jørgensen, senior rådgivare vid Det Danske Institut for Menneskerettigheder.

³⁵ Teknologirådet, Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning. Anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet, Teknologirådets rapporter, 2005/13.

men för ett aktivt medborgarskap. Detta menar man främst är ett tekniskt konstruktionsspörsmål. Systemet kan exempelvis utformas så att den enskilde ges möjlighet till kontinuerlig insyn i hanteringen av hans eller hennes ärenden där vederbörande är part, information om vem som fått ut information i ärendet och vilka uppgifter som lämnats ut, tillgång till relevant myndighetspraxis eller kunskap om handläggningsrutinerna inför egna ansökningar. Teknologirådet menar alltså att e-förvaltning på detta sätt kan ge medborgare bättre förutsättningar att fatta egna beslut hur man vill agera utifrån gällande regelverk och medverka i handläggningen av egna ärenden. I ett land där flertalet medborgare använder e-tjänster kan dessa därför stärka rättssäkerheten genom ökade möjligheter till inflytande, kunskap, kontakt och kontroll.

3.3 ÖST-projektet

Ett led i utvecklingen av de kommunala e-tjänsterna är för närvarande en sammanhållen e-förvaltningslösning inom de olika verksamheterna i kommunerna.³⁶ Detta innebär att kommunala sektorer som inte tidigare berörts av e-tjänster i någon större utsträckning nu också blir föremål för intresse. Detta gäller exempelvis socialtjänsten där vissa steg tas mot en e-tjänstintegrering i kommunens övriga verksamhet i ett fåtal kommuner. Ett exempel på detta är ett utvecklingsprojekt i Järfälla kommun. I fråga om sociala insatser införs här successivt vissa sociala e-tjänster inom den sociala omsorgen för äldre och personer med funktionshinder.

En sådan e-tjänst under utveckling i Järfälla kommun innebär att personer med behov av exempelvis trygghetstelefon eller avlösar- och ledsagarservice ska kunna gå in på kommunens hemsida och ansöka om den service personen är i behov av. Tjänsten är en tilläggstjänst och innebär alltså att den ska kunna finnas som frivilligt komplement till den traditionella handläggningstjänsten. E-tjänsten sker med hjälp av vederbörandes e-legitimation. Personen har e-legitimation och går via denna in på kommunens webbplats för att få åtkomst till ”mina sidor”. Den sökande skriver här sin egen utredning direkt genom webbsystemet och denna handläggs sedan av samma system. För den person som uppfyller de fåtal kriterier som krävs för den aktuella servicen är handläggningen automatiserad och vederbörande erhåller ett positivt beslut om service.³⁷ Genom funktionen Mina Sidor kan personen följa sitt ärende under hela beslutsgången och under genomförandet. För den person som inte

³⁶ http://www.jarfalla.se/upload/Omsorg%20och%20stöd/socialtjänst/Rev_Projektbeskr_inovat_ver36-1.pdf, 2010-07-15, s. 7.

³⁷ Här innefattas även i föreliggande fall inkomstuppgifter för underlag till avgift samt val av kundvalsutförare.

uppfyller förutsättningarna, eller vid mer komplicerade ärenden sker en övergång till traditionell handläggning med en socialsekreterare. Under år 2010 ges kommuninvånarna möjlighet att ansöka om trygghetslarm genom e-tjänst som ett första led i en större utbyggnad av systemet.³⁸

Öppna sociala e-tjänster utvecklas inom ramen för utvecklings- och forskningsprojektet Öppna sociala e-tjänster (ÖST). Projektet, som bland annat finansieras genom medel från Vinnova, omfattar forskare från flera discipliner (data- och systemteknik, juridik, socialt arbete), kommunala tjänstemän från två kommuner, leverantörer av informationssystem och enskilda medborgare. Enligt projektbeskrivningen är syftet med projektet att utveckla en mer öppen, tillgänglig, serviceinriktad och professionell socialtjänst.³⁹

3.4 Några rättsliga ramar

Hur överensstämmer då dessa e-tjänster med de övergripande målen med och reglerna för socialtjänstens uppdrag? Detta är inte en oväsentlig fråga, eftersom den kommunala socialtjänsten baseras på en ramlagstiftning med övergripande mål, både som långsiktiga rättesnören för verksamheten och som grund för det dagliga arbetet med enskildas behov. De övergripande målen fastslås i 1 kap. 1 § socialtjänsten (2001:453, SoL). Här framgår följande:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor, och aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Här återkommer flera av de begrepp som statsmakterna betonar i sina lovord och handlingsplaner för e-förvaltning och e-tjänster: demokrati, aktivt deltagande i samhällslivet, självbestämmanderätt och integritet. I fråga om äldre och personer med funktionshinder innebär målstadgandet bland annat rätten att själv få bestämma och att få sin integritet respekterad i planeringen och utförandet av det dagliga service- och vårdarbetet.⁴⁰ Valfrihet skall råda huruvida man vill bo kvar hemma eller flytta till annan boende- eller vårdform.

³⁸ www.jarfalla.se, www.jarfalla.se/templates/widepage____32289.aspx, 2010-07-15.

³⁹ http://www.jarfalla.se/upload/Omsorg%20och%20stöd/socialtjänst/Rev_Projektbeskr_inovat_ver36-1.pdf, 2010-07-15, s. 4.

⁴⁰ Lars Clevesköld, Lars Lundgren och Anders Thunved, *Handläggning inom socialtjänsten*, 14 uppl. 2010, s. 33.

Det är kommunens socialtjänst som har det samlade ansvaret för denna service och vård till äldre och personer med funktionshinder. Enligt 5 kap. 4 § respektive 7 § SoL ska socialnämnden verka för att äldre människor och människor med funktionshinder kan leva och bo på ett sätt som är anpassat efter deras individuella behov av stöd och hjälp i hemmet eller i särskilda boenden. Kommunen är skyldig att ge bistånd i lämpliga former, såsom exempelvis hemtjänst och dagverksamhet, till dessa hjälpbehövande äldre och funktionshindrade med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Stödet skall föregås av en individuell behovsprövning av vilka behov av hjälp som vederbörande har. Kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och hjälp som de behöver stadgas i 2 kap. 2 § och innebär vittgående skyldigheter för kommunen att bistå utsatta personer. Kravet på en individuell behovsprövning syftar till att skapa förutsättningar för att kommunen skall kunna uppfylla sitt ansvar i varje enskilt fall.

Härutöver kan kommunen tillhandahålla vissa servicetjänster *utan* någon behovsprövning enligt särskild reglering.⁴¹ Dessa servicetjänster tangerar och kompletterar verksamheten enligt SoL.⁴² Sådana tjänster kan erbjudas för personer som fyllt 67 år och avse sådana tjänster som vuxna, friska personer utan funktionshinder eller hög ålder normalt kan göra själva.⁴³ Servicetjänster är sådana tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller hälsa, dock inte personlig omvårdnad.⁴⁴ Det är kommunen som avgör vilka tjänster man vill erbjuda, i vilket utsträckning de kan användas och vilka åldersgrupper som kan utnyttja tjänsterna. Kommunen får ta ut skäligena kostnader för dessa, motsvarande kommunens självkostnader för sådan service.

Förutom skyldigheten att tillhandahålla stöd och service i vissa fall, finns allmänna bestämmelser i 4 § förvaltningslagen som anger skyldigheten att ge upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp för att kunna ta tillvara sin rätt. Det kan exempelvis röra sig om att få information om vilka hjälpinsatser som kommunen kan ge och hur en ansökan om sådana insatser skall göras. Liksom annan service måste denna anpassas till den enskildes förutsättningar och behov.

⁴¹ Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Bestämmelserna fanns ursprungligen i lagen (2006:492) om kommunal befogenhet att tillhandahålla servicetjänster åt äldre.

⁴² Clevesköld, Lundgren, och Thunved, s. 34 f.

⁴³ Prop. 2005/06:115 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre, s. 149.

⁴⁴ 2 kap. 7 § 2 st. (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

4. Diskussion

För en diskussion kring hur de e-tjänster som utvecklas i Järfälla kommun förhåller sig till grundläggande krav på rättssäkerhet för ärendehantering inom socialtjänsten behövs kunskap om vilka ärenden som avses. I nuvarande utformning av e-tjänsten begränsar sig den automatiserade ärendehantering till (1) ansökningar om trygghetslarm som (2) utmynnar i ett beslut om bifall till ansökt förmån. Förvaltningsbeslut föregås vanligen av någon sorts handläggning av ett ärende, vilket är fallet också i fråga om de öppna e-tjänsterna. De ärenden som utmynnar i en automatisk handläggning inklusive ett beslut om insats i förevarande fall är alltså av enklare karaktär och utmynnar alltid i ett positivt förvaltningsbeslut. Det innebär att de särskilda krav som uppkommer vid negativa förvaltningsbeslut, såsom fråga om överklagbarhet, i praktiken inte uppkommer. Allmänna formella krav på förvaltningsbeslut kvarstår dock alltså. Det handlar bland annat om att handläggning faktiskt sker (att ansökan inkommit och handläggs), att den sökande erhåller ett meddelande av beslutet och att myndigheten dokumenterar ärendet inklusive förvaltningsbeslutet och verkställer densamma. Genom att komplettera e-tjänsten med regelbundna återkopplingar – personliga och eventuellt även elektroniska – med den enskilde kan socialtjänsten på detta sätt förvissa sig om att vederbörandes hjälpbehov fortsatt är uppfyllt. Om socialtjänstens resurser delvis kan omdirigeras från den idag resurskrävande handlägningsproceduren till annan verksamhet kan detta skapa nya möjligheter till personlig kontakt med brukarna. Detta förutsätter givetvis att resurserna kvarstår inom verksamheten.

Det blir genast mer komplicerat att iakttä social- och förvaltningsrättsliga regelverk om e-tjänstsystemet skulle omfatta andra än mycket enkla ärenden eller sådana ärenden som kräver komplettering alternativt ärenden med (helt eller delvis) negativ utgång. Socialtjänstens yttersta ansvar för den hjälpbehövande och för den individuella behovsprövningen ter sig i de flesta fall olämplig att genomföra genom elektronisk kommunikation. Även vid ett automatiserat förfarande har ju kommunen kvar sitt ansvar för beslutet. För att kunna garantera ett korrekt beslut behövs därför helt eller delvis manuell hantering. Även förvaltningsrättsligt sett blir bilden mer komplicerad. Här tillkommer exempelvis krav på partskommunikation och partsinsyn. Det kan också bli fråga om beredningsbeslut under handlägningsprocessen. Vidare finns ett riskmoment att utnyttjandet av elektronisk hantering av ärenden gör förvaltningsförfarandet otidligt.⁴⁵ Vid en fortsatt utveckling av e-tjänstsystemet

⁴⁵ Magnusson Sjöberg 2004, s. 292.

met är det därför av vikt att finna sätt att åstadkomma att förutsättningarna för att social- och förvaltningsrättsliga mål och regler kan uppfyllas. Detta kan delvis göras genom att utvecklandet av de tekniska systemen anpassas till relevanta juridiska förfaranden, vilket är det sätt som tillämpas i fråga om de öppna sociala e-tjänsterna vid Järfälla kommun. I fråga om socialtjänstens särskilda ansvar för dem som vistas i kommunen behövs emellertid därutöver också personlig kontakt med personal från socialtjänsten i olika skeden, såsom för att inventera eventuella förändringar av hjälpbehovet.

Kan, och bör, då detta stöd och service till äldre och personer med funktionshinder tillgodoses som e-tjänster i framtiden? Det är otvivelaktigt en stor utmaning att införa fungerande och nyttjade e-tjänster inom socialtjänstens verksamhet. Detta av flera anledningar: *För det första* för att det är en verksamhet som inte sällan kräver individanpassade lösningar, såväl lagmässigt som praktiskt sett. Sådana lösningar är svåra att genomföra enbart med elektronisk kommunikation. Däremot verkar insatser för den som redan har genomgått en individuell behovsprövning och vill komplettera eller styra sina insatser – alternativt erhålla den särskilt reglerade servicen (som inte kräver individuell behovsprövning) – passa väl att utforma som e-tjänster. Här kan e-tjänstsystemet ge möjlighet till flexibla lösningar för den enskilde, såsom individuella val av matsedel, tidpunkt för leverans av mat eller extra matlåda vid besök.

För det andra är det en stor utmaning att införa dessa e-tjänster för att det rör en grupp i samhället med begränsad förmåga och önskan att använda elektroniska hjälpmedel, såsom mobiltelefoner och datorer. Människors faktiska användning och förmåga att utnyttja Internetbaserade servicesystem varierar kraftigt, även om det till stor del är en generationsfråga. Vissa personer med funktionshinder kan ha svårigheter att använda sådana system (medan andra kan ges utökade möjligheter att kommunicera genom att Internet är ett betydande hjälpmedel i vardagen för många personer med rörelsehinder, synnedläggning osv.). Äldre tillhör de grupper i samhället vars faktiska användning och förmåga att utnyttja sådana tjänster är som lägst. E-tjänster kan av denna anledning inte ersätta, utan främst komplettera traditionella kommunikationssätt med socialtjänsten. På detta sätt kan e-tjänster skapa goda förutsättningar för en ökad kontaktyta och större flexibilitet för kommuninvånare med stödbehov som vill använda e-tjänster, samtidigt som övriga personer kan fortsatt använda sig av den manuella ärendegången.

För det tredje krävs att den tekniska utformningen av e-tjänsten överensstämmer med de formkrav som lagstiftningen anger för ifrågasvarande ansökan, förfrågan eller annan kommunikation. Ibland finns det inga direkta hinder. Exempelvis finns inga särskilda föreskrifter hur en ansökan om stöd skall

göras.⁴⁶ Elektrisk kommunikation kan ske likväl som en pappersbaserad – eller till och med muntlig sådan i vissa fall. Likaså kan eventuella brister alltid kompletteras efter uppmaning i efterhand (vilket dock kräver att systemet ”uppmärksammar” brister och vidarebefordrar ansökan till en personlig handläggare för traditionell fortsatt handläggning). I andra moment kan det uppstå vissa svårigheter. Problemet att ”automatisera” en individbaserad behovsprövning har redan diskuterats. De särskilda krav som varje form av myndighetsutövning uppställer kan också skapa svårigheter. Här behöver en fortsatt probleminventering ske i syfte att avgränsa vilket stöd och service som kan erbjudas som e-tjänster.

5. Slutord

E-tjänster skall inte syfta till att ta över socialtjänstens samtliga ansvarsområden. Karaktären av en verksamhet som har det yttersta ansvaret för samhällets utsatta kräver, som påpekats ovan, ofta personlig kontakt, både i förebyggande, initierande och uppföljande syfte. Exempelvis ingår här den uppsökande verksamheten till olika grupper och enskilda som kan antas behöva stöd och hjälp. Vidare behövs vanligen personlig kontakt och hembesök för att finna individuellt anpassade lösningar för enskilda, liksom regelbundna återbesök för att uppmärksamma eventuellt nya hjälpbehov. Likaså finns det som redan påpekats ett stort antal människor, främst äldre, som inte kan eller vill använda sig av e-tjänster av olika skäl. E-tjänster kan, och bör, alltså inte ersätta mänsklig kontakt i sådana situationer. Däremot finns all anledning att stärka individens aktiva medborgarskap och kontakt med socialtjänsten genom alla de möjligheter som e-tjänster ger till personer med förmåga och vilja att utnyttja dessa: kunskapsinhämtande, kommunikation, valfrihet, delaktighet, ökad autonomi med mera. E-tjänster kan vidare bidra till kortare handläggningstider än vad som gäller idag. Dels för att automatiserad handläggning går snabbt, dels för att socialsekreterares arbetsuppgifter kan omdirigeras till det verkställande arbetet där den enskilde snabbare kan få hembesök, hjälp i hemmet och personligt stöd. Långa handläggningstider drabbar främst den enskilde. Att slippa vänta på att en handläggare skall ha tid för ett hembesök eller att invänta ett beslut om en insats kan öka tryggheten och självbestämmandet för den enskilde. Ett ökat datoranvändande kan dessutom skapa en plattform för andra, privata kontakter med släkt och vänner genom elektronisk kommunikation. På detta sätt kan e-tjänster också ge positiva effekter utanför sitt specifika syfte att tillhandahålla kommunal service.

⁴⁶ Clevesköld, Lundgren och Thunved, s. 124.

För att den fortsatta utvecklingen av e-tjänster ska uppnå uppsatta mål är det väsentligt att det sker användarundersökningar och andra studier med brukarperspektiv av kommunens olika tjänster samt att det genomförs pilotprojekt. Annars är risken stor att nya e-tjänster inte uppnår de syften som de är satta att göra, särskilt den viktiga ansatsen att öka tillgängligheten och servicen för enskilda. I ÖST-projektet har hittills en brukarundersökning skett i syfte att beskriva och analysera den aktuella målgruppens uppfattning om de möjligheter och begränsningar som utvecklingen och införandet av sociala e-tjänster skulle medföra.⁴⁷ Det är vidare väsentligt att utformandet av e-tjänster sker utifrån de ramar som den materiella lagstiftningen anger. ÖST-projektet är i båda dessa avseenden ett intressant exempel på hur den fortsatta utvecklingen av e-tjänster kan utformas.

⁴⁷ Se Hugo Stranz, "Man vill ju klara sig själv" – ett brukarperspektiv på öppna sociala e-tjänster, Institutionen för socialt arbete, Socialhögskolan, Stockholms universitet, 2010.