



Datum

2021-01-26

Vår referens

Annica Eriksson

Utvecklingssekreterare

annica.eriksson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Socialdepartementet - Hållbar socialtjänst - En hållbar socialtjänstlag (SOU 2020:47) STK-2020-1319

Sammanfattning

Malmö stad har av Socialdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Hållbar socialtjänst – En hållbar socialtjänstlag (SOU 2020:47). Remissen har skickats för yttrande till arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, hälsa, vård- och omsorgsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden. Samtliga nämnder välkomnar översynen av och förslaget till en ny socialtjänstlag, samtidigt som vissa farhågor framförs bland annat angående kostnader för kommunen initialt om förslagen genomförs. Stadskontoret ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag med beaktande av remissinstansernas synpunkter. Enligt utredningens direktiv ska utredningens förslag bidra till ökad kvalitet utan att leda till kostnadsökningar. Förslaget är att kommunstyrelsen tillstyrker utredningens förslag med beaktande av remissinstansernas synpunkter.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Socialdepartementet.

Beslutsunderlag

- Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag, Del 2
- Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag, Del 1
- Remiss från Socialdepartementet - Hållbar socialtjänst - En hållbar socialtjänstlag (SOU 2020:47)
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 201210 § 394 med Särskilt yttrande (M+C)
- Remissvar från hälsa-, vård- och omsorgsnämnden
- Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden beslut 201216 § 162 med Reservation (M+KD) och (C) och Särskilt yttrande (SD)
- Remissvar från funktionsstödsnämnden
- Funktionsstödsnämnden beslut 201214 § 158 med Särskilt yttrande (V)
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 201217 § 376 med Reservation (SD) och Särskilt yttrande (V) och (M+C)

- G-Tjänsteskrivesle KSAU 210201 Remiss från Socialdepartementet Hållbar socialtjänst - en hållbar socialtjänstlag (SOU 2020:47)
- Förslag till yttrande

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-02-01

Kommunstyrelsen 2021-02-10

Beslutet skickas till

Socialdepartementet

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Funktionsstödsnämnden

Hälsa, vård- och omsorgsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Ärendet

Malmö stad har av Socialdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet *Hållbar socialtjänst – En hållbar socialtjänstlag (SOU 202:47)*. Remissen har skickats för yttrande till arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, hälsa, vård- och omsorgsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden. Stadskontoret har deltagit i Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) remisskonferens och haft dialog med handläggare på stadsledningskontoren i Göteborg stad och Stockholm stad.

Remitterande nämnders remissvar

Ärendet har skickats på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, hälsa, vård- och omsorgsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden. Nämndernas yttranden angående slutbetänkandets förslag bifogas i ärendet samt redovisas i förslag till yttrande. Nedan redovisas en översiktlig sammanställning samt inkomna reservationer och särskilda yttranden från de olika nämnderna.

Förslaget till ny socialtjänstlag har en positiv ton och bra inställning till den enskildes egen förmåga, självständighet och integritet. Att språket moderniseras, att begrepp görs mer enhetliga och att stigmatiserande begrepp, såsom missbrukare ersätts med personer som har ett missbruk eller beroende, är positivt. Förslagen sätter individen i fokus och är mer inkluderande. Flera av förslagen ses som ambitionshöjande men kommer förmodligen på längre sikt ge kvalitetsförbättringar som beräknas bli självfinansierade.

Samtliga nämnder välkomnar översynen av och förslaget till en ny socialtjänstlag samtidigt som vissa farhågor framförs, bland annat angående kostnader för kommunen initialt om förslagen genomförs. När det gäller planering av insatser har utredningen föreslagit ett utökat ansvar för kommunerna. En modell med en fast kostnad och en kostnad som är kopplad till kommunens befolkningsstorlek är framtagen. Till det utökade planeringsansvaret som föreslås kopplas en modell för beräkning av de merkostnader som förslaget genererar. Malmö stads merkostnader beräknas till 1 829 105 kr motsvarande 2,61 tjänster samt 687 642 kr i övriga kostnader. Funktionsstödsnämnden anser att det framräknade behovet av extra tjänster, och därmed beloppet, är för lågt med hänvisning till antalet personer med insatser enligt socialtjänstlagen i

Malmö stad. Enbart funktionsstödsnämnden har betalningsansvar för 1 187 unika brukare med en eller flera verkställda insatser enligt socialtjänstlagen och nämnden verkställer cirka 1 600 insatser enligt samma lag (uppgifter per 2020-11-09). Nämndens volymer utgör dock en mindre del av Malmö stads totala volymer som stadens tre sociala nämnder ansvarar för.

Nämnderna uttalar kritik mot att utredningen inte i tillräckligt stor utsträckning hanterat de stora strukturella utmaningar som äldreomsorgen och vård- och omsorgssektorn står inför. Det arbete som regeringen pekar ut mot en äldreomsorg i världsklass och en utveckling av den nära vården kommer att kräva att man hanterat omsorgen och vården för äldre mycket mera självständigt från den traditionella socialtjänsten. Detta förutsätter att regeringen tillsätter en separat utredning för att verkligen få en för äldreomsorgen självständig lagreglering som bättre motsvarar de ambitioner som pekas ut för den svenska äldreomsorgen. Bedömningen är att det behövs stöd från nationella aktörer för att möjliggöra att förslagen i utredningen blir verklighet och leder till de effekter som förslagen avser. Enligt utredningens direktiv ska förslagen inte vara ambitionshöjande eller kostnadsdrivande för socialtjänsten. Vissa av förslagen kan dock bli både ambitionshöjande och kostnadsdrivande för en redan ansträngd socialtjänst. Vidare anser nämnderna att det är en brist i utredningen att kommunens yttersta ansvar ej berörs. Likaså att kraven på samverkan kunde ha förtydligats i utredningen.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Moderaterna och Centerpartiet, särskilt yttrande.

Vänsterpartiet, särskilt yttrande.

Sverigedemokraterna, reservation.

Funktionsstödsnämnden

Vänsterpartiet, särskilt yttrande.

Hälsa, vård- och omsorgsnämnden

Moderaterna, reservation.

Centerpartiet, reservation.

Sverigedemokraterna, särskilt yttrande.

Stadsbyggnadsnämnden

Moderaterna och Centerpartiet, särskilt yttrande.

Betänkandets huvudsakliga innehåll

Direktivet

Regeringen beslutade den 6 april 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453) och vissa av socialtjänstens uppgifter (dir. 2017:39). Syftet med uppdraget var att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Av direktiven framgår att de förslag som utredningen lägger fram ska åstadkomma en hållbar socialtjänst. I direktiven har också särskilt uttalats att utredaren ska lämna förslag som möjliggör för kommuner att samarbeta och samverka och se över bestämmelserna om samverkan mellan huvudmän och olika aktörer samt om gemensamma planer för enskilda.

Utredaren har i sitt uppdrag haft följande begränsningar. De delar i socialtjänstlagen som avser ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och därtill kopplat regelverk har inte omfattats av uppdraget. Detsamma gäller tvångsvårdslagstiftningen.

Direktiven anger också att de förslag som utredningen lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till kostnadsökningar. Utredningen har emellertid bedömt att det i vissa fall inte varit möjligt att på ett ändamålsenligt sätt fullgöra vissa centrala delar av direktivet utan att lägga förslag som leder till kostnadsökningar. Det gäller framförallt några av uppdragen som berör en hållbar socialtjänst, det vill säga övergripande planering samt en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst. Kostnadsökningarna bedöms dock vara initiala och förslagen på lång sikt självfinansierande. Det har inte varit möjligt att fullt ut finansiera dessa initiala kostnader inom ramen för utredningens förslag varför utredningen överlämnar till regeringen att besluta om resurserna.

Den 19 juli 2018 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv. Med direktiven följde uppdrag för utredaren att överväga att förtydliga barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen och göra socialtjänstens insatser tillgängliga och anpassade för barn utifrån deras behov. Utredaren fick även ett förtydligt uppdrag att analysera och beakta vilken funktion särreglering för äldre kan ha och analysera för- och nackdelar med att tillhandahålla insatser inom äldreomsorgen och övriga insatser riktade till äldre enligt en särlagstiftning och ta ställning till huruvida en sådan särlagstiftning är motiverad. Utredaren har även haft att se över och analysera om det för stöd-, vård- och behandlingsinsatser för äldre finns behov av ett mer ändamålsenligt och vägledande begrepp än skälig levnadsnivå som tillmötesgår och förtydligar lagens intentioner. Med direktiven följde även uppdraget att se över socialnämndens delegationsmöjligheter och föreslå de ändringar som anses nödvändiga utifrån viss osäkerhet om förhållandet mellan socialtjänstlagens och kom-munallagens (2017:725) bestämmelser om delegation.

Utredningens förslag

En ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen genom en tydligare och modernare struktur som gör det lättare att hitta och en mer enhetlig begrepps användning. Den nya lagen avser att tydliggöra en helhetssyn och skapa mer jämlikhet mellan grupperna. Med socialtjänst avses i denna lag verksamhet som bedrivs med stöd av denna lag, verksamhet som bedrivs med stöd av LVU¹ och LVM², och annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse. För att göra lagen mer pedagogisk och överblickbar har lagen delats in i avdelningar. De senaste årens utveckling mot en alltmer detaljreglerad socialtjänstlag talar, enligt utredningen, för att det framöver kan vara svårt att upprätthålla lagens karaktär av ramlag. Samtidigt är det angeläget att socialtjänstlagen är flexibel och möjliggör individuella anpassningar. Utredningens ambition har därför varit att lagen i större utsträckning ska återfå karaktären av ramlag och därmed även lämna större utrymme för helhetssyn på individen.

Socialtjänstens mål

Socialtjänstlagen har utformats med syftet att den ska vara en målinriktad ramlag, och de mål som anges i lagen har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet inriktas och utformas. I

¹ Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

² Lag om vård av missbrukare i vissa fall.

socialtjänstlagens inledande målbestämmelse anges att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska socialtjänsten inriktas på att frigöra och utveckla en-skildas och grupper egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Dessa mål är övergripande i meningen att de avser alla verksamheter inom socialtjänsten oavsett om det gäller arbete på samhälls-, grupp- eller individnivå. Det är angeläget att betona vikten av att de principer och mål som gäller för socialtjänsten måste kopplas till hur verksamheten sammantaget kan säkerställa jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet.

Jämställdhet som mål

Utredningen anser att socialtjänsten ska främja både jämlika och jämställda levnadsvillkor. Jämlikhet och jämställdhet hänger nära samman, men är inte samma sak. Jämlikhet handlar om rättvisa villkor mellan individer och grupper i samhället medan jämställdhet gäller förhållandet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Utredningen föreslår därför att socialtjänstlagens nuvarande målbestämmelser kompletteras med att socialtjänsten, utöver jämlika levnadsvillkor, även ska främja människornas jämställda levnadsvillkor. Genom att ange både jämlikhet och jämställdhet i de övergripande målen blir det tydligt att socialtjänsten särskilt måste arbeta med jämställdhet.

Ett förebyggande perspektiv

Det finns i dag ett stort antal människor i utanförskap i samhället, vilket leder till mänskligt lidande och ohälsa. Det leder dessutom till en ineffektiv användning av offentliga resurser. Även sociala problem orsakar mänskligt lidande och stora kostnader för samhället. För att motverka detta och minska framtida behov av insatser till enskilda anser utredningen att socialtjänsten behöver lägga större fokus på förebyggande arbete. I syfte att skapa förutsättningar för ett långsiktigt förebyggande arbete inom socialtjänsten föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen ska anges att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv.

Utredningens bedömning är att en förskjutning av socialtjänstens verksamhet mot förebyggande arbete har potential att leda till besparingar för kommunerna, regionerna och staten och till samhällsekonomiska vinster som följd av bättre effekter av socialtjänstens insatser. Det betyder att en tillämpning av ett förebyggande perspektiv kan bidra till att ge en bättre balans mellan kommunens resurser och behov.

En lätt tillgänglig socialtjänst

Det förebyggande arbetet hänger nära samman med att enskilda har kunskap om socialtjänsten och enkelt kan kontakta den. Utöver att ha ett förebyggande perspektiv behöver socialtjänsten också särskilt arbeta med hur personer enkelt ska kunna ha kontakt med socialtjänsten. Socialtjänstens ska således ha ett förebyggande perspektiv och inriktas på att vara lätt tillgänglig. Bestämmelsen anger en övergripande inriktning för hur socialtjänsten ska planeras och utformas när det gäller den enskildes möjligheter till kontakt med verksamheten.

Utredningen bedömer att bestämmelsen inte påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten,

kommuner, regioner, företag eller andra enskilda.

Lagens indelning i olika grupper

Utredningen har övervägt att ta bort merparten av de särskilda bestämmelser som gäller för olika grupper. Detta för att tydligare framhålla individperspektivet och lagens karaktär av ramlag med förutsättningar att möta nya behov i ett föränderligt samhälle. Principiellt har intresset för en sådan förändring varit stort från flera av aktörerna som utredningen haft kontakt med under sitt arbete. Samtidigt har det framkommit betydande oro och farhågor för hur en sådan förändring skulle påverka den enskildes möjligheter att hävda sina rättigheter och förstå vilka skyldigheter socialtjänsten har. Utredningen har därför i stället valt att huvudsakligen låta de särskilda bestämmelserna finnas kvar, men struktureras på ett sätt som tydliggör vikten av helhetssyn och inriktningen på personers individuella behov och förutsättningar i stället för deras gruppstillhörighet. Undantag görs dock för det relativt sett stora antalet särskilda bestämmelserna som rör barn, som samlas i en egen avdelning. Vidare föreslår utredningen vissa språkliga förändringar när det gäller benämningar av enskilda. Bland annat utgår den kategoriserande termen ”missbrukare” ur socialtjänstlagen. I stället ska det i relevanta bestämmelser hänvisas till missbruks- och beroendevård.

Övergripande planering

Samhällsplanering

Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen handlar främst om att påverka den platsspecifika stadsplaneringen av befintliga eller nya områden där samhällsplanerare och socialtjänst kan samarbeta för att nå bästa resultat. Kunskapen om hur förändringar i bebyggelsemiljö påverkar

de sociala förutsättningarna är ganska välkända i dag. Den fysiska miljön påverkar den sociala miljön som i sin tur påverkar de människor som bor där. Egenskaper i miljöerna kan till exempel främja eller motverka ungdoms- och gängkriminalitet eller påverka ungas möjligheter till goda skolresultat. Bestämmelserna om socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen är ett viktigt inslag i socialtjänstlagen. Genom dessa bestämmelser ska socialtjänsten ges möjlighet att förebygga sociala problem och svårigheter på en övergripande nivå. Tanken är också att samhällsplaneringen ska utformas utifrån kunskapen om sociala villkor. Utredningen föreslår därför att plan- och bygglagen kompletteras med en bestämmelse som tar sikte på de sociala aspekterna i planläggningen. Den föreslagna bestämmelsen är ett komplement till den bestämmelse i socialtjänstlagen som reglerar socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen. Avsikten med regleringen är att tillföra social sakkunskap och underlag till samhällsplaneringen.

För att tydliggöra kommunens ansvar och förstärka socialnämndens medverkan i samhällsplaneringen föreslår utredningen därtill att det i plan- och bygglagen regleras att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön.

Planering av insatser

Kommunen ska planera sina insatser. Kommunen har i nuvarande socialtjänstlag ett ansvar för att planera sina insatser för äldre och personer med funktionsnedsättning. Genom övergripande planering och god framförhållning skapas bättre förutsättningar för socialtjänsten att anpassa verksamheten efter ändrade förhållanden. Därmed kan resurserna användas mer effektivt. Kommunens ansvar att planera sina insatser inom socialtjänsten bör emellertid inte vara

begränsat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning utan i stället avse alla enskilda. Utredningen föreslår därför att ansvaret vidgas. Syftet med att vidga ansvaret för planeringen är att tydliggöra att kommunens ansvar omfattar ett aktivt arbete med förutsättningar för att, i god tid, kunna tillgodose behoven av insatser. Planeringen av insatser bör knytas nära annan planering i kommunen, bland annat bostadsförsörjningsplanering. Det är också angeläget att planeringen knyts an till socialtjänstens förebyggande perspektiv, målet om en lätt tillgänglig socialtjänst och till en förbättrad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Bestämmelserna om särskild avgift upphävs

Det finns ett flertal orsaker till att beslut av kommuner inte verkställs. Enligt utredningens uppfattning bör den statliga styrningen av kommuner och regioner ske på någorlunda likvärdigt sätt.

Utredningen anser att problemet med ej verkställda beslut kan lösas på ett bättre sätt än med sanktionsavgifter. Utredningen anser att rapporteringsskyldigheten utgör ett viktigt underlag för tillsyn av såväl kommunernas planering som kontroll av eventuella väntetider.

Rapporteringsskyldigheten tar emellertid mycket tid i anspråk för många socialnämnder.

Utredningen föreslår därför att skyldigheten att rapportera in ej verkställda beslut förlängs från var tredje månad till var sjätte månad. De beslut som rapporteras in ska fortsatt avse beslut som inte verkställts inom tre månader från beslutet. Utredningen bedömer att en sådan förändring inte påverkar eller försämrar rättssäkerheten för den enskilde, men frigör tid för socialtjänsten.

Kvalitet inom socialtjänsten

Krav på god kvalitet

Av nuvarande 3 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (SoL) framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Utredningen föreslår att begreppet insatser i den nya lagen ska vara ett övergripande begrepp som tar sikte på de insatser som socialnämnden ska erbjuda i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det. Begreppet ska användas genomgående i lagen med denna betydelse. Med denna tydligt definierade betydelse av begreppet insatser kommer nuvarande reglering av kravet på kvalitet att bli snävare än vad som avses med bestämmelsen. Nämligen att garantera kvaliteten i den verksamhet som bedrivs och de insatser som ges. För att bibehålla bestämmelsens omfattning föreslår utredningen därför att begreppet insatser ändras till verksamhet. Med verksamhet avses alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför, däribland insatser.

Ett fungerande system för riskhantering är enligt utredningen en förutsättning för att kunna säkerställa god kvalitet i socialtjänsten. Risker och missförhållanden kan vara generella till sin natur och kan uppkomma i förhållande till olika grupper. Socialnämndens arbete med att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden och risker för missförhållanden är därför viktigt och en del av socialnämndens kvalitetsarbete oavsett om det anges i lag eller inte.

Utredningen föreslår därför att nuvarande begränsning till verksamhet som rör barn och unga ska tas bort i nuvarande 3 kap. 3 a § SoL och att bestämmelsen i stället ska ta sikte på socialtjänsten verksamhet.

Uppföljning är en nödvändig förutsättning för att säkerställa god kvalitet i socialtjänsten. Det är även en förutsättning för att få underlag till kunskaps- och verksamhetsutveckling. I syfte att

tydliggöra vikten av uppföljning och skapa bättre förutsättningar för god kvalitet inom socialtjänsten, föreslår utredningen att bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket SoL uttryckligen ska omfatta uppföljning. Således ska kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande följas upp, utvecklas och säkras. Utredningen föreslår även att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag på hur myndigheten kan utveckla stödet till kommuner för systematisk uppföljning, som en del i arbetet med att säkerställa och utveckla kvaliteten i verksamheten. Socialstyrelsen föreslås ta fram förslaget i nära samarbete med kommunernas regionala samverkans- och stödstrukturer och Sveriges Kommuner och Regioner.

Betydelsen av ett gott bemötande

Mötet med den enskilde är en av de viktigaste faktorerna för god kvalitet i socialtjänsten. Att den enskildes kontakter med socialtjänsten som myndighet, enligt förvaltningslagen, ska vara smidiga och enkla och att den enskilde ska få sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen, är inte tillräckligt för att socialtjänsten ska beakta bemötande som en central kvalitetsaspekt i alla delar av sitt arbete. Inte heller ger diskrimineringslagen och minoritetslagen en tillräcklig grund för detta. I syfte att markera betydelsen av ett respektfullt bemötande och kopplingen mellan bemötande och god kvalitet, föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen ska anges att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov.

En kunskapsbaserad socialtjänst

Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet

Den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver enligt utredningen bedömning stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling ska det i socialtjänstlagen införas ett krav på att socialtjänsten ska bygga sin verksamhet på bästa tillgängliga kunskap. Utredningen föreslår därför att det införas ett krav på att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Utredningen förslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning som säkerställer samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten.

Professionens roll

Utredningen har inte haft ett uttalat uppdrag att se över beslutsordningen och det har inte heller varit möjligt att inom ramen för utredningen göra någon mer ingående bedömning av nuvarande regelverk och att föreslå eventuella förändringar. Samtidigt kan konstateras att beslutsordningen är långt ifrån oviktig när det gäller frågor om kvalitetsutveckling och rättssäkerhet i socialtjänsten och utredningen ser att det finns ett behov av att detta belyses ytterligare. Utredningen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som ges i uppdrag att se över professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område. I en sådan översyn bör även ingå att ta ställning till vilken behörighet som eventuellt ska krävas för att fatta olika beslut inom socialtjänsten.

Ny lag om socialtjänstdataregister

Ett viktigt underlag för en kunskapsbaserad socialtjänst är bästa möjliga kunskap i form av data. En kunskapsbaserad socialtjänst förutsätter tillgång till relevanta analyser, statistik och forskning. Utan tillgång till sådan kunskap är det svårt för socialtjänsten att bedriva en verksamhet förenlig med kravet på vetenskap och beprövad erfarenhet. För att utveckla en kunskapsbaserad

socialtjänst är kommunerna i behov av nationellt stöd. Utredningens bedömning är att den nationella statistiken för socialtjänsten brister i många hänseenden, vilket bekräftas av Socialstyrelsen i ett flertal rapporter och skrivelser till regeringen. Utredningen föreslår en ny lag om socialtjänstdataregister. Den nya lagen om socialtjänstdataregister innehåller bestämmelser om dataregister över socialtjänsten och sådan verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Socialstyrelsen får med stöd av lagen utföra automatiserad behandling av personuppgifter i socialtjänstdataregister.

Insatser till enskilda

Insatser efter behovsprövning – rätten till bistånd

För att göra lagstiftningen tydligare och lättare att förstå, bättre anpassad efter förutsättningarna för olika typer av bistånd och lättare att ändra vid kommande översyner anser utredningen att den nuvarande biståndsbestämmelsen behöver delas. Delningen ska göras så att de regler som är kopplade till de olika huvudtyperna av bistånd skiljs åt. Dessa typer ska benämnas bistånd för livsföringen och ekonomiskt bistånd. Vid bistånd för livsföringen anser utredningen att ”levnadsförhållanden” är ett mer ändamålsenligt begrepp än ”levnadsnivå”. Levnadsförhållanden syftar på sådana förhållanden som är viktiga för den enskildes sammantagna livssituation i stället för en viss nivå som kan mätas och jämföras. Begreppet ”skäliga levnadsförhållanden” ska därför ersätta ”skälig levnadsnivå” i den bestämmelse som reglerar rätten till bistånd för livsföringen. Med hänsyn till direktiven kan utredningen dock inte föreslå en sådan ändring.

Insatser utan behovsprövning

För att nå enskilda som annars är svåra att nå måste socialtjänsten kunna erbjuda insatser på ett sätt som ur den enskildes perspektiv är attraktivt och tillgängligt. Det är därför viktigt att kommunen planerar sina insatser för enskilda. Utgångspunkten bör vara att hjälpen ska vara tillgänglig när den enskilde vill ta del av den. Genom tillgängliga insatser och låga trösklar kan den enskildes egna initiativ tas till vara när motivationen finns där. Framtida utmaningar, såsom den demografiska utvecklingen, oförutsedda händelser i Sverige och omvärlden samt begränsade resurser, förutsätter att kommunerna kan anpassa verksamheten efter ändrade förhållanden. Socialtjänsten regelverk bör därför vara flexibelt och lämna utrymme för socialnämnden att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Utredningen föreslår därför en befogenhet som innebär att socialnämnden kan besluta att en eller flera insatser ska tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Bestämmelsen är ett komplement till rätten till bistånd enligt nuvarande 4 kap. 1 § SoL och den enskilde kan alltid ansöka om motsvarande insats. För att den enskilde säkert ska känna till rätten att ansöka om bistånd ska den utförande verksamhet som den enskilde kommer i kontakt med informera om möjligheten att ansöka om bistånd. Utredningen har emellertid bedömt att vissa insatser ska undantas från möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning. Följande insatser får inte tillhandahållas utan behovsprövning:

1. kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson,
2. vård i familjehem,
3. vård i sådana hem som avses i 12 § LVU samt 22 och 23 §§ LVM
4. vård av barn i jourhem, stödboende eller andra hem för vård eller boende än sådana som avses i 3,

5. stadigvarande plats i sådant boende som avses i 8 kap. 4 eller 7 §
6. nya socialtjänstlagen, eller
7. ekonomisk hjälp.

Utredningen föreslår även att socialnämnden ska få tillhandahålla insatser utan behovsprövning till barn som fyllt 15 år oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Genomförande av insatser utan behovsprövning omfattas av socialtjänstlagens krav på dokumentation. Undantag från dokumentation i fråga om enskilda personliga förhållanden ska emellertid kunna beslutas av socialnämnden i fråga om specifika insatser om det finns särskilda skäl, till exempel om anonymitet är en förutsättning för att insatsen ska nå sin målgrupp.

Utredningen bedömer att förslaget om insatser utan behovsprövning kan stimulera enskilda att ta del av insatser i ett tidigare skede än i dag och även öka möjligheterna att rikta insatser mot aktuella samhällsproblem. De samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms därmed vara positiva. Genom att kommunerna ges möjlighet att nå fler människor i ett tidigare skede kan kommunerna förhindra att mer omfattande behov av stöd och hjälp uppstår. Kommunerna ges med förslaget också större möjligheter att arbeta förebyggande och med tidiga insatser mot sociala problem såsom våld, missbruk och hedersförtryck samt gängkriminalitet bland unga. Förslaget utgör en viktig del av en hållbar socialtjänst och en förutsättning för ett förebyggande perspektiv. De positiva samhällsekonomiska konsekvenserna är beroende av att samtliga delar av utredningens förslag beträffande en hållbar socialtjänst genomförs.

Utformning av insatser

Att främja möjligheter till ett självständigt liv är ett centralt värde för socialtjänsten i olika sammanhang. Det kan handla om möjligheter att klara sin försörjning eller andra ekonomiska behov i livsföringen, men också om att ha kontroll över sin dagliga tillvaro vid långvariga och kanske omfattande omsorgsbehov. Utredningen föreslår därför en kompletterande bestämmelse om andra värden som också ska vara vägledande vid utformningen av sådana insatser. Utredningen föreslår att insatser för enskildas personliga behov utformas så att de stärker den enskildes möjligheter till ett värdigt liv och till att känna välbefinnande. Det gäller oavsett om insatsen ges som bistånd eller utan behovsprövning.

Möjligheterna att leva ett värdigt liv och att känna välbefinnande ingår i dag i äldreomsorgens värdegrund i nuvarande 5 kap. 4 § första stycket SoL. Med utredningens förslag utvidgas bestämmelsen till att omfatta alla enskilda, inte bara äldre. Utredningen föreslår att en mer generell bestämmelse ska införas om att den enskilde så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet ska ges. Även inom andra delar av socialtjänsten än äldreomsorgen behöver den enskildes inflytande över insatser underlättas. Den enskildes delaktighet behövs för att kunna bedöma vilka åtgärder som är relevanta för honom eller henne. Delaktighet är även en förutsättning för att kunna anpassa utförandet till den enskildes individuella behov.

Förtydligt barnrättsperspektiv

Utredningen anser att socialtjänstlagens bestämmelse om barnets bästa ska anpassas till barnkonventionens lydelse. Nuvarande bestämmelse om barnets bästa omformuleras därför till att ange att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets

bästa. Utredningen föreslår även en kompletterande bestämmelse som anger att vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

Utredningen ger förslag som rör utökad möjlighet för socialtjänsten att samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke, vilket kan antas leda till att fler barn i behov av stöd och skydd identifieras. Att barn i samband med förhandsbedömning och skyddsbedömning kan prata med socialtjänsten utan att deras vårdnadshavare känner till det, kan för vissa barn vara en förutsättning för att våga berätta hur deras livssituation ser ut. Utredningen föreslår också att tiden för uppföljning av ett barns situation när en utredning avslutats utan beslut om insats eller efter det att en placering i ett familjehem eller i ett HVB har upphört, ska förlängas från två till sex månader.

Tiden för gallring och sekretess för barnakter bör ses över

I ärenden som rör barn har gallringsreglerna kommit att uppmärksammas och ifrågasättas, inte minst med anledning av Vanvårdsutredningen (SOU 2011:61). Frågan är vems integritet som ska skyddas och hur detta ska göras på bästa sätt. Enligt utredningens mening kan det diskuteras om gällande gallringsbestämmelser är förenliga med principen om barnets bästa, då de kan försvåra för barn att få information om sin uppväxt. Gällande gallringsbestämmelser kan även göra det svårt för socialtjänsten att, vid utredning av barn, få en helhetsbild av dess tidigare förhållanden. Det finns därtill en motsägelse i att barn, som tack vare och med hjälp av tidiga, förebyggande insatser inte behövt placeras, får sämre insyn senare i livet eftersom deras akter gallrats. Gallring kan även försvåra kvalitativ forskning, vilket kan bidra till bättre åtgärder för barn i framtiden. Utredningens föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att se över nuvarande bestämmelser om gallring, ifråga om barnakter.

Äldreomsorgens reglering

Utredningen har haft i uppdrag att se över och analysera om en särreglering av äldreomsorgen och övriga insatser inom socialtjänsten som är riktade till äldre är motiverad. Avgörande för en god vård och omsorg om äldre personer är emellertid rätt förutsättningar för både sociala insatser och att en sammanhållen vård och omsorg också omfattar hälso- och sjukvård.

Omsorgen

och vården ska utgå från den äldre personens behov, förutsättningar och önskemål. För den socialt inriktade äldreomsorgen finns det enligt utredningen flera fördelar med en fortsatt reglering i socialtjänstlagen, det bör därför vara grunden för det fortsatta arbetet med äldreomsorgens reglering. Utredningen bedömer därför att det behövs ett fortsatt arbete för att se över hur lagstiftningen kan stärka både den sociala omsorgen för äldre personer och deras tillgång till en sammanhållen vård och omsorg med utgångspunkt i socialtjänstlagen och lagstiftningen för hälso- och sjukvården. Det gäller särskilt kontinuitet, personalens förutsättningar, likvärdighet och konkreta förutsättningar för samverkan mellan huvudmän och verksamheter.

Samverkan och ansvarsfördelning

Samverkan mellan kommuner

I utredningens uppdrag har ingått att lämna förslag som underlättar samverkan mellan kommuner. Möjligheten och förutsättningarna för kommuner att samarbeta och samverka har stärkts genom den nya regleringen i 9 kap. 37 § kommunallagen (KL) och utredningen föreslår därför

inga ytterligare ändringar i denna del.

Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelning mellan kommuner

I 2 a kap. SoL finns bestämmelser om vilken kommun som är ansvarig för att erbjuda en enskild insats. I de allra flesta fall finns det en kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt eller annars har sin starkaste anknytning (bosättningskommun). Det innebär att bosättningskommunen ofta kommer att ansvara för insatser till den enskilde. I andra fall kan ansvaret vila på den kommun som har beslutat om placering i en annan kommun med mera eller på den kommun där den enskilde är folkbokförd. Frågan om vistelsekommunens ansvar blir därför aktuell främst i akuta situationer eller när det inte är klarlagt vilken kommun som är ansvarig för insatser till den enskilde. I praktiken är vistelsekommunens ansvar därmed snarare att betrakta som ett undantag än en huvudregel. I syfte att underlätta förståelsen föreslår utredningen att bestämmelsernas inbördes ordningsföljd ska ändras. Bosättningskommunens ansvar ska anges som inledande huvudregel medan vistelsekommunens ansvar ska utgöra ett undantag från huvudregeln. Ändringen syftar enbart till att underlätta förståelsen av den ansvarsfördelning som redan gäller i dag. Någon inskränkning i vistelsekommunens ansvar avses inte. Den enskilde ska alltså, liksom i dag, alltid vara garanterad omedelbar hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen behövs.

Ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige och socialnämnden

Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer (nuvarande 2 kap. 4 § första stycket SoL). Kommunfullmäktige beslutar även om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden (nuvarande 6 kap. 2 § KL). Även om en nämnd tilldelats ett visst verksamhetsområde innebär det inte att nämnden därvid kan besluta i alla frågor som rör nämndens verksamhet. Vissa typer av beslut är nämligen förbehållna kommunfullmäktige. Bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 4 § SoL kan emellertid ge intryck av att alla uppgifter inom socialtjänsten alltid ska fullgöras av socialnämnden. Detta trots de begränsningar som uppställs i KL.

För att markera ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige och socialnämnden anser utredningen att bestämmelsen bör omformuleras så att den i stället anger att kommunfullmäktige bestämmer vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Denna formulering utesluter inte att även kommunfullmäktige kan fullgöra vissa uppgifter inom socialtjänsten. Omformuleringen innebär ingen ändring i sak utan är ett förtydligande av nuvarande bestämmelsen.

Ansvarsfördelningen för personer med missbruk och beroende

Många personer med missbruk eller beroende behöver insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I den praktiska tillämpningen av lagstiftningen upplevs emellertid gränsen för vad som är respektive huvudmans ansvar som oklar. De övergripande reglerna gör att kommuner och regioner tolkar uppdraget mycket olika och den faktiska ansvarsfördelningen styrs ofta av hur regionerna har valt att tolka eller prioritera sitt ansvar. Utredningen bedömer att det bör göras en samlad översyn av huvudmannaskapet för missbruks- och beroendevården för att kunna ta ställning till behovet av eventuella förändringar i lagstiftningen.

Förhållandet mellan socialtjänstlagen och annan lagstiftning

Socialtjänstlagen och förvaltningslagen

Det är i nuvarande socialtjänstlag otydligt hur förhållandet mellan socialtjänstlagen och förvaltningslagen (FL) ska förstås. Det gäller särskilt regleringen i nuvarande 11 kap. 8 § SoL. För att tydliggöra syftet med nuvarande 11 kap. 8 § första stycket SoL och göra bestämmelsen lättare att förstå, föreslår utredningen därför att det av bestämmelsen ska framgå att den gäller vid handläggning av ärenden där besluten kan laglighetsprövas. Vid handläggning av övriga ärenden är förvaltningslagen tillämplig utan någon särskild föreskrift i socialtjänstlagen. För att tydliggöra det senare kompletteras socialtjänstlagen även med en upplysningsbestämmelse om förvaltningslagen. Utredningen föreslår även att nuvarande 11 kap. 8 § andra stycket SoL upphävs då bestämmelsen inte längre fyller någon funktion samt att regleringen om rätten till företräde inför socialnämnden i nuvarande 11 kap. 9 § SoL omformuleras för att behålla sin nuvarande omfattning.

I och med att den nya förvaltningslagen har det även uppstått oklarheter kring praxis som rör socialnämndens möjlighet att i vissa fall ändra gynnande beslut. Enligt utredningens mening bör ett gynnande beslut om fortlöpande insatser kunna ändras om de förhållanden som legat till grund för beslutet väsentligen har förändrats. Det finns annars risk för en ökad användning av tidsbegränsade beslut och olika typer av återkallelseförbehåll, vilket i förlängningen kan skapa försämrad förutsägbarhet och ökad otrygghet för den enskilde. Utredningen föreslår därför att socialnämnden, utöver vad som följer av 37 § andra stycket FL, ska kunna ändra ett beslut om fortlöpande insatser vid väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den enskilde. Syftet är att kodifiera det som tidigare enligt praxis gällt ifråga om möjligheten att ändra ett gynnande beslut när förhållandena väsentligt förändrats.

Socialtjänstlagen och kommunallagen

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 8 november 2016 (HFD 2016 ref. 74) har inneburit att förutsättningarna för att delegera beslutanderätt förändrats i förhållande till hur socialtjänstlagen tidigare tillämpats. Avgörandet har enligt utredningen fått oönskade konsekvenser för integriteten och effektiviteten inom socialtjänstens verksamhet då det innebär att vissa individärenden ska beslutas av den faktiska socialnämnden. Det är emellertid angeläget att vissa ärenden kan hållas i en trängre krets och därmed kan delegeras till utskott i stället för att beslutsfattandet ska vara förbehållet socialnämnden.

I syfte att klargöra förhållandet mellan kommunallagens och socialtjänstlagens delegationsbestämmelser föreslår utredningen att det förtydligas i socialtjänstlagen att delegationsbestämmelserna i socialtjänstlagen har företräde framför delegationsbestämmelserna i kommunallagen. Vidare föreslår utredningen att det införs en uttrycklig rätt för socialnämnden att till utskott delegera sådana ärendetyper som räknas upp i nuvarande 10 kap. 4 § och 5 § sjätte strecksatsen SoL. Utredningen föreslår även att uppräknningen i nuvarande 10 kap. 4 § SoL kompletteras med beslut i ärenden om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort. Vidare tydliggörs genom ett tillägg i nuvarande 10 kap. 4 § SoL att beslutanderätt i fråga om ansökan om fortsatt omhändertagande för tillfällig vård enligt 9 a § LVU kan delegeras till utskott.

Handläggning och dokumentation

Socialtjänstlagen respektive förvaltningslagen är de lagar som huvudsakligen reglerar omfattningen av socialtjänstens handläggning och dokumentation. Reglerna är allmänt hållna och ger utrymme för anpassning av omfattningen av såväl utredning som dokumentation utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Under senare tid har administrationen ökat och kommuner lägger mycket resurser på det. Men även om dokumentationskraven har ökat så visar Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) granskning att formella brister är förhållandevis vanliga i kommunernas ärendehantering och i dokumentationen hos utförande verksamheter. Utredningen kan inte se att den ökade administrationen och detaljregleringen kommer från socialtjänstlagen. Utredningen har därför inte föreslagit några regellättnader. Utredningen förslår i stället att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att se över myndighetens föreskrifter om handläggning och dokumentation samt den handbok om handläggning och dokumentation som myndigheten ger ut. Socialstyrelsen bör säkerställa att föreskrifter och systematiska bedömningsinstrument samordnas på så sätt att en rättssäker och effektiv handläggning och dokumentation uppnås.

Stimulansmedel

Förslagen om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och vara lätt tillgänglig är grundläggande för en hållbar socialtjänst. Flera andra förslag i detta slutbetänkande har också en avgörande betydelse för arbetet med en hållbar socialtjänst. Det gäller förslagen att verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet, att kommunen ska planera sina insatser för enskilda samt att insatser får tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Även förslaget om att det ska höra till socialtjänstens övergripande mål att främja jämställdhet i levnadsvillkor hör till de förändringar som krävs för en hållbar socialtjänst.

Utförarens skyldighet att informera

För de kommuner som väljer att tillhandahålla insatser utan behovsprövning inträder en skyldighet för den som utför insatserna att informera den enskilde som vänder sig till verksamheten om rätten att ansöka om bistånd. Denna skyldighet inträder först om kommunen väljer att använda sig av befogenheten och innebär därför inte något nytt åtagande för kommunerna. Av samma anledning bedöms inte heller finansieringsprincipen bli tillämplig.

Stadskontorets bedömning

Slutbetänkandet – En hållbar socialtjänst är en genomarbetad och välskriven utredning som på lång sikt kommer att förändra socialtjänstens arbetssätt. Stadskontoret lämnar synpunkter i förslag till yttrande. Bedömningen är att konsekvenser av utredningens förslag belyses väl i samtliga nämnders inkomna yttranden som därmed i huvudsak ligger till grund för upprättat förslag till yttrande till Socialdepartementet.

Enligt utredningens direktiv ska de förslag som utredningen lämnar bidra till ökad kvalitet utan att leda till kostnadsökningar för kommunerna. Utredningen saknar, enligt stadskontorets mening, ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Utredningens bedömning är att lagförslaget avseende förebyggande perspektiv och dess implementering är förenat med begränsade kostnader. Vidare skriver utredningen ”den möjliga nyttan och besparingarna för såväl kommuner som stat och övriga delar av samhället kan bli betydligt större och uppväga

kostnaderna”. Stadskontoret menar att det finns relativt få utvärderingar av effekterna av förebyggande insatser där dessa anges i ekonomiska termer. Erfarenheterna visar att de initiala kostnaderna överskrids, ofta mångfaldigt, av framtida besparingar på kort såväl som lång sikt. Värdet och nyttan för den enskilda människan går inte att beräkna. Det handlar ytterst om livskvalitet.

Stadskontoret anser att det är stor brist att utredningen, trots att förslagen inte får vara kostnadsdrivande, lämnar sådana förslag samtidigt som man inte gått på djupet med beräkningar kring dessa kostnader. Detta försvårar för kommunerna att tillämpa lagförslaget om insatser utan behovsprövning och kan leda till att den förändring av socialtjänsten som utredningen syftar till inte kommer till stånd. För att förslagen inte ska bli kostnadsdrivande krävs att socialtjänsten når enskilda med rätt insatser i ett tidigt skede, innan det blir aktuellt med mer ingripande insatser. Eftersom förslaget om insatser utan föregående biståndsprövning är en befogenhet, kan kommunen välja att inte införa sådan insats eller besluta att inte längre tillhandahålla sådana insatser om det visar sig bli kostnadsdrivande. Kommunerna kommer således ha stort inflytande över i vilken takt och på vilket sätt socialtjänsten kan och ska förändras. Tillgängligheten kan också leda till en ökning av brukare vilket i sig kan leda till ett utökat åtagande för kommunen.

En sådan omställning som utredaren föreslår är en utmaning för socialtjänsten, som måste ses långsiktigt, om förslagen ska få avsedd effekt. Stadskontoret menar att här behövs någon form av statlig finansiering under en längre period.

Förslaget är att kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar det till Socialdepartementet.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör