

Kommunstyrelsen

## **Remiss – Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, SOU 2020:47**

*Yttrande till Socialdepartementet*

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen antar stadsledningskontorets förslag på yttrande över *SOU 2020:47; Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 21 januari 2021.

### **Sammanfattning**

I betänkandet SOU 2020:47 lämnas förslag på utformningen av en ny socialtjänstlag. Den nya socialtjänstlagen föreslås bygga på en hållbar socialtjänst utifrån:

- Förebyggande perspektiv i vilken ingår ökad tillgänglighet.
- Övergripande planering i vilken ingår samhällsplanering och planering av insatser.
- En kunskapsbaserad socialtjänst i vilken ingår vetenskap och beprövad erfarenhet, systematisk uppföljning och nationell statistik.
- Insatser utan föregående individuell behovsprövning.

### **Ärendet**

I betänkandet SOU 2020:47 lämnas förslag på utformningen av en ny socialtjänstlag. Regeringen har låtit en särskild utredare se över och lämna förslag på socialtjänstlagens struktur och konstruktion, tillgången till en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst, en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och minskar behovet av individuella insatser samt socialtjänstens uppdrag. Översynen ska resultera i en lagstiftning som främjar effektiva och kunskapsbaserade insatser av god kvalitet inom befintliga ramar. Lagstiftningen ska ge utrymme att ta tillvara medarbetarnas kompetens för att utveckla verksamheten och att fokusera på kärnverksamheten. De förslag som utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet utan att leda till ökade kostnader för stat eller kommun.

Nacka kommun har inte fått betänkandet på remiss av socialdepartementet. Stadsledningskontoret bedömer däremot att det är av vikt att kommunen får tillfälle att lämna sina synpunkter över betänkandet då socialtjänstlagen tillämpas inom ett flertal nämnder i kommunen. Socialdepartementet behöver få synpunkter över remissen senast

den 1 februari 2021. Arbets- och företagsnämnden, socialnämnden och äldrenämnden har berett betänkandet och lämnat synpunkter.

## **Förslagen i betänkandet**

Utredningen föreslår att en ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen. Syftet med detta är att underlätta tillämpningen och göra lagen lättare att förstå. Den nuvarande socialtjänstlagen trädde i kraft år 2002 och bygger till stora delar på 1980 års socialtjänstlag. Genom åren har lagen ändrats ett flertal gånger och ändringarna har bland annat bidragit till att lagen upplevs som svår att förstå och överblicka. För att göra den mer pedagogisk och överblickbar har den delats in i avdelningar. Eftersom socialtjänstlagen ändras relativt ofta underlättar dessutom indelningen i avdelningar införandet av nya bestämmelser utan att den befintliga strukturen går förlorad. Utredningens ambition har även varit att lagen i större utsträckning ska återfå karaktären av ramlag och därmed även lämna större utrymme för helhetssyn på individen.

## **Övergripande förslag på ändringar**

### **Lagens tillämpningsområde förtydligas**

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse som tydliggör vad lagstiftaren avser med socialtjänst, det vill säga verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen (SoL), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse.

### **Tydligare begrepp**

Utredningen föreslår att olika begrepp ändras eller justeras för att bli mer enhetliga och tydliga. Bland annat föreslås begreppet ”stöd och hjälp” och ”sociala tjänster” föreslås ersättas med begreppet ”insatser”.

### **Socialtjänstens mål**

Utredningen föreslår att socialtjänstlagens nuvarande målbestämmelser kompletteras med att socialtjänsten även ska främja människornas *jämställda* levnadsvillkor. Genom att ange både jämlikhet och jämställdhet i de övergripande målen bedömer utredningen att det blir tydligt att socialtjänsten särskilt måste arbeta med jämställdhet.

För att motverka människor utanförskap i samhället och minska framtida behov av insatser till enskilda föreslås att det i lagen ska anges att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv. Detta perspektiv ska genomsyra hela socialtjänstens verksamhetsområde och på samtliga nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå och tillämpas av beslutsfattare och yrkesverksamma inom alla socialtjänstens verksamheter.

En bestämmelse som ger tillgänglighetsbegreppet en generell betydelse för socialtjänstens verksamhet föreslås även. Bestämmelsen anger en övergripande inriktning för hur

socialtjänsten ska planeras och utformas när det gäller den enskildes möjligheter till kontakt med verksamheten. Regeringen bör ingå en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

### **Lagens inriktning mot vissa grupper**

Utredningen gör bedömningen att socialtjänstlagens nuvarande bestämmelser för olika målgrupper riskerar att leda till en alltmer detaljerad lagstiftning och gå ut över jämlikheten i socialtjänstens arbete. Därför föreslås att den nuvarande målgruppsindelningen omformuleras. Syftet är att tydliggöra vikten av helhetssyn och inriktningen på personers individuella behov och förutsättningar i stället för på deras grupptillhörighet. Undantag görs för det relativt sett stora antalet särskilda bestämmelser om barn, som samlas i en egen avdelning.

### **Samverkan och ansvarsfördelning**

Utredningen föreslår ett flertal förtydliganden, omformuleringar samt mindre tillägg och justeringar i frågor som rör samverkan mellan kommuner, ansvarsfördelning, förhållandet mellan socialtjänstlagen och annan lagstiftning och handläggning och dokumentation.

### **Samhällsplanering**

Utredningen föreslår att plan- och bygglagen kompletteras med ett krav på att kommunen vid sin planläggning ska ta hänsyn till sociala aspekter och att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön. Syftet med detta är att ta till vara socialtjänstens kunskaper för en mer socialt inriktad samhällsplanering och stadsutveckling. Genom förslaget vill utredningen förebygga och motverka den typen av utveckling i framtiden.

### **Planering av insatser**

Kommunens ansvar att planera sina insatser inom socialtjänsten bör, enligt utredningen, inte vara begränsat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning utan bör utvidgas till att avse alla enskilda. Kommunen ska särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser och ska vid behov samverka med Regionen samt andra samhällsorgan och organisationer. Kommunen ska även överväga om det kan finnas fördelar med att tillhandahålla insatserna utan föregående behovsprövning. Utredningen föreslår vidare att nuvarande bestämmelser om särskild avgift upphävs. Tidsintervallet för rapportering till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och kommunens revisorer av ej verkställda gynnande beslut föreslås förlängas från en gång i kvartalet till en gång var sjätte månad.

### **Kvalitet**

#### **Kvalitet inom socialtjänsten**

Utredningen föreslår att bestämmelsen i nuvarande socialtjänstlagens 3 kap. 3 § omformuleras till att ange att *verksamhet* inom socialtjänsten, istället för insatser inom socialtjänsten, ska vara av god kvalitet. Med verksamhet avses alla åtgärder och aktiviteter som socialnämnden genomför, däribland insatser. Utredningen föreslår vidare att

socialtjänsten ska ansvara för att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom hela socialtjänstens verksamhet, istället för nuvarande begränsning till verksamhet rörande barn och unga.

IVO:s tillsyn visar att det fortfarande finns brister i socialtjänstens uppföljning och att det finns starka indikationer på att kvalitetsarbetet inte fungerar tillfredställande. Utredningen föreslår därför att nuvarande bestämmelse om att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras kompletteras med ett uttryckligt krav på uppföljning. Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att lämna förslag till hur stödet till detta kan utvecklas.

Betänkandet föreslår ett tillägg om att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov. Med denna formulering vill utredningen bland annat markera att allt bemötande inom socialtjänsten ska utgå från respekten för människovärdet och från de individuella skillnader som gör alla människor unika.

### **En kunskapsbaserad socialtjänst**

Det finns i nuvarande lagstiftning inget uttryckligt krav på att verksamheten ska baseras på kunskap. Utredaren menar att detta är en brist och föreslår att det införs en ny bestämmelse om att verksamhet ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Utredningen menar också att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning som säkerställer samarbete mellan kommunerna och staten. Regeringen bör dessutom tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område. Utredningen har inte haft ett uttalat uppdrag att se över beslutsordningen men har återkommande uppmärksamats på frågan om professionens begränsade handlingsutrymme och vem som lämpligen bör ha beslutanderätt i individärenden – förtroendevalda eller tjänstepersoner.

### **Nationell statistik**

Utredningen anser att en förutsättning för en kunskapsbaserad socialtjänst är att den nationella officiella statistiken stärks. Redan i dag framställer Socialstyrelsen nationell statistik, men för att kunna bedöma olika insatsers utfall krävs insamling av fler uppgifter. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik bör enligt utredningen utökas och en ny lag om socialtjänstdataregister bör införas.

### **Insatser till enskilda**

Utredningen föreslår att den nuvarande biståndsbestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket SoL delas upp i två bestämmelser: en som reglerar *bistånd för livsföringen* och en som reglerar *ekonomiskt bistånd*. Syftet med detta är att göra lagstiftningen tydligare och lättare att förstå, bättre anpassad efter förutsättningarna för olika typer av bistånd och lättare att ändra vid kommande översyner. Utredningen föreslår vidare att begreppet ”skälig levnadsnivå” ersätts med ”skäliga levnadsförhållanden” i den bestämmelse som reglerar rätten till bistånd för



livsföringen. Levnadsförhållanden är ett mer ändamålsenligt begrepp än levnadsnivå och tydliggör vikten av att bistånd ges utifrån individuella behov.

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse som anger att socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning. Utredningen bedömer att regelverket för att tillhandahålla insatser till enskilda behöver vara flexibelt och lämna utrymme för socialnämnden att i större utsträckning än i dag anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar och behov. Förändringen skulle stärka den enskildas delaktighet och självbestämmande såväl som det förebyggande arbetet. I betänkandet föreslås dock att vissa insatser inte får tillhandahållas utan individuell behovsprövning. Det gäller bland annat insatser enligt LVU, LVM, kontaktperson och ekonomisk hjälp.

I syfte att underlätta för barn att få det stöd och den hjälp som de behöver föreslås att socialnämnden även ska få tillhandahålla insatser till barn som fyllt 15 år utan föregående behovsprövning, oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Detta innebär att barn som fyllt 15 år skulle kunna ta del av en insats utan att vårdnadshavaren känner till det.

### **Särskilt om barn**

Utredningen lämnar flera förslag om hur den nya socialtjänstlagen ska anpassas för att ligga i linje med Barnkonventionen som sedan den 1 januari 2020 utgör svensk lag. Bland annat föreslås kompletterande bestämmelser om att socialnämnden behöver ta hänsyn till barnets åsikter vid bedömning av barnets bästa och att den som lämnar information till barn så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått informationen. Utredningen föreslår vidare att socialnämnden ska få höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande inför beslut om att inleda eller inte inleda en utredning.

### **Nämndernas synpunkter på betänkandet**

Arbets- och företagsnämnden, socialnämnden och äldrenämnden har berett betänkandet och lämnat synpunkter på vissa förslag i betänkandet enligt nedan.

### **Förhållandet mellan socialtjänstlagen och kommunallagen**

Samtliga nämnder ställer sig positiva till att beslut om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort föreslås kunna delegeras till utskott. Avseende beslut om utreseförbud bedömer samtliga nämnder att dessa beslut bör kunna delegeras till utskott istället för nämnd. Genom att delegera beslut om utreseförbud till utskott som då redan har mer vana och har klart för sig hur beviskravet tillämpas, skapas större garanti för mer rättssäkra beslut än om det vore förbehållet nämnd att fatta beslut om utreseförbud. Detta då sådana beslut är mer sällan förekommande än beslut om omhändertagande enligt LVU. Om beslutandet inte ges möjlighet att delegeras till utskott så bör detta kunna ses som en liknande ineffektiv diskrepans som den avseende beslut om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort.



### **Insatser utan föregående individuell behovsprövning**

Socialnämnden och äldre- och vårdnämnden ser positivt på förslaget om att vissa insatser ska kunna beviljas enskilda utan föregående individuell behovsprövning. För att åstadkomma en rättssäker och kunskapsbaserad socialtjänst är det dock av vikt att en avvägning görs i varje enskilt fall om dokumentationsplikten vid beslutsfattandet kan frångås. Arbets- och företagsnämnden befarar att enskilda riskerar få insatser som de egentligen inte är i behov av eller som till och med är helt fel. Arbets- och företagsnämnden är även tveksam till förslaget i det avseendet att dokumentationsplikten kan frångås vid beslutsfattandet.

### **Överväganden om att ansöka om överflyttning av vårdnaden**

Samtliga nämnder bedömer att det med hänsyn till särskilda omständigheter i många ärenden finns skäl för att övervägande om överflyttning av vårdnaden sker tidigare. Rör det sig om barn där det exempelvis finns en historia av tidigare insatser och placeringar bör sådant tas till beaktande snarare än enbart den aktuella familjehemsplaceringen. En mer sammanhållen bedömning bör få ske. Detta särskilt om aktuell placering vilar på väsentligen samma grunder som tidigare insatser och/eller placeringar utan att det skett några adekvata förbättringar över tid. Det vore önskvärt att ett övervägande om överflyttning av vårdnaden även kan ske tidigare än efter att ett barn varit placerat i samma familjehem i tre år.

### **Samhällsplanering**

Samtliga nämnder bedömer att förslaget om ett krav på att kommunen vid sin planläggning ska ta hänsyn till sociala aspekter inte riskerar att uppnå önskad effekt. Arbets- och företagsnämnden anser att socialtjänsten saknar resurser för detta arbete. Samtliga nämnder anser att det enligt nuvarande förslag uttrycks mer målsättning än medel och metoder för socialtjänstens delaktighet i planprocessen.

### **Barnets rätt att framföra sina åsikter**

Nämnderna föreslår att utredningens förslag om att upphäva bestämmelsen som anger att om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt ska avstyrkas. Förslaget bedöms inte ligga i linje med barnkonventionen och det motverkar möjligheten till att fatta beslut som är i enlighet med barnets bästa.

### **Placerade barns möjlighet till kontakt med närstående**

Samtliga nämnder ställer sig bakom förslaget om att det i den nya lagen anges att socialnämnden särskilt ska uppmärksamma barnets eller den unges relationer till föräldrar, syskon och andra närstående och arbeta för att placerade barn ges möjlighet till kontakt med dessa för barnet viktiga personer.

### **Gallring av barnakter**

Samtliga nämnder ser positivt på förslaget att regeringen föreslås tillsätta en utredning med uppdrag att se över nuvarande bestämmelser om gallring ifråga om barnakter. Då

nuvarande sekretesslagstiftning omöjliggör barns möjlighet till insyn i de förhållanden som föranlett en placering utanför hemmet är det av stor vikt att även denna fråga inkluderas i en sådan utredning.

### **Hållbar socialtjänst och begreppet ”hälsofrämjande”**

Socialnämnden och äldrenämnden anser att ett hälsofrämjande arbete är lika viktigt som ett förebyggande arbete och ser således att det är av vikt att begreppet ”hälsofrämjande” införs i den nya socialtjänstlagen.

### **Stadsledningskontorets förslag på yttrande i korthet**

Av stadsledningskontorets förslag på yttrande föreslås bland annat att beslut om utreseförbud bör kunna delegeras till utskott istället för nämnd. Vad gäller överväganden om överflyttning av vårdnaden så bedöms detta kunna ske även innan ett barn varit placerat i samma familjehem i tre år. Utredningens förslag om att vissa insatser ska kunna beviljas enskilda utan föregående individuell behovsprövning bedöms detta vara positivt under förutsättningar att en avvägning görs i varje enskilt fall om dokumentationsplikten vid beslutsfattandet kan frångås. Nacka kommun ifrågasätter utredningens förslag om en särskild social planeringsskyldighet förs in i plan- och bygglagen.

Precis som anges i utredningen ska kommuner i sin planläggning främja en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper. I kommunens översiktsplan bör kommunen tydligt redovisa planens innebörd och konsekvenser och i detta ryms även den sociala dimensionen. Kunskapshöjande åtgärder och erfarenhetsutbyte bedöms ha bättre effekt på kommuners ansvar i denna fråga än ytterligare lagreglering. Det bedöms därför saknas skäl att införa ytterligare regleringar i plan- och bygglagen.

I utredningen föreslås som bekant ett upphävande av bestämmelsen som anger att om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. I utredningen anges bland annat följande som skäl för upphävande.

*”Det kan finnas många skäl till att ett barn väljer att inte framföra sin åsikt. Ett barn kan till exempel hamna i en svår lojalitetskonflikt i förhållande till sina föräldrar. Oavsett skäl, väljer barnet att avstå från att uttrycka sina åsikter ska detta respekteras. Däremot innebär rättigheten en skyldighet för dem som utreder ett ärende att skapa förutsättningar för barnet att utöva sin rättighet, bl.a. genom att skydda barnet i dess deltagande. Har detta gjorts och barnet ändå väljer att inte framföra sina åsikter anser utredningen att detta ska respekteras och inte vidare klarläggas på annat sätt. Bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen ska därför inte föras över till den nya lagen. Att barnets vilja att inte framföra sina åsikter ska respekteras innebär ingen inskränkning i socialnämndens utredningsskyldigheter i övrigt och nämnden ska fortfarande beakta barnets bästa även om barnets åsikt inte är en del av beslutsunderlaget.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> SOU 2020:47, Hållbar socialtjänst, En ny socialtjänstlag, sid. 796.

Därutöver anges i betänkandet SOU 2016:19, ”Barnkonventionen blir svensk lag” bland annat följande.

*”Förhållandena i det enskilda fallet kan också vara sådana att barnet av någon anledning inte vill framföra sina åsikter. Rätten enligt artikel 12 att uttrycka åsikter handlar om en möjlighet för barnet, inte en skyldighet. Därför ska barnets önskan om att inte framföra några åsikter respekteras och åsikterna ska heller inte eftersökas på annat sätt mot barnets vilja.”<sup>2</sup>*

Stadsledningskontoret konstaterar, i likhet med utredningen, att socialnämndens utrednings-skyldighet omfattar bland annat en kartläggning och inhämtande av information kring barnet och dess bästa. Däremot bör den informationen inte tillskrivas att utgöra barnets åsikt. Även om stadsledningskontoret har förståelse för nämndernas synpunkter bedömer stadsledningskontoret att det finns skäl att upphäva bestämmelsen i 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen eftersom förslaget tar avstamp i artikel 12 barnkonventionen och förslaget förstärker barnets rätt att avstå från att uttrycka sin åsikt.

Utredningen föreslår en lättillgänglig socialtjänst som gör det enkelt för människor att få information om verksamheten samt att ta och ha kontakt med den. Av förslaget till yttrande konstateras att en lättillgänglig socialtjänst är en förutsättning för att socialtjänsten som ska kunna bedriva sitt arbete effektivt och i nära kontakt med kommunmedborgarna.

Utredningen saknar dock skarpa förslag som möjliggör att socialtjänsten i praktiken kan använda digitala lösningar som det finns behov av. Socialtjänsten måste befinna sig nära kommunmedborgarna och kunna erbjuda möten i digitala lösningar som är bekanta för den enskilde. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen samt dataskyddsförordningen hindrar till viss del att den digitala tekniken inte kan nyttjas fullt ut och utifrån denna aspekt finns det risk att enskilda inte får de råd, stöd och service som man har rätt till enligt socialtjänstlagen. Sveriges Kommuner och Regioner har i en hemställan till regeringen den 23 mars 2020 (dnr 20/00495) även lyft denna problematik. Detta är en angelägen fråga som måste hanteras om socialtjänsten fortsatt ska vara lättillgänglig enligt utredningens förslag.

## **Ekonomiska konsekvenser**

Enligt utredningen bedöms det inte vara möjligt att fullt ut finansiera vissa initiala kostnader inom ramen för utredningens förslag såsom övergripande planering och en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst varför man i utredningen överlämnar till regeringen att besluta om resurserna. För det fall inga riktade statsbidrag tilldelas kommunerna kan förslagen komma att innebära kostnadsökningar på kommunal nivå.

## **Konsekvenser för barn**

Det kan antas att då barnets rättigheter enligt barnkonventionen tydliggörs i den nya socialtjänstlagen så ökar förutsättningarna för att bestämmelserna ska tillämpas korrekt. Detta är positivt för barnet.

---

<sup>2</sup> Betänkandet SOU 2016:19, ”Barnkonventionen blir svensk lag”, sid 490.





## Bilagor

1. Stadsledningskontorets förslag på yttrande daterad den 21 januari 2021
2. Utdrag ur betänkandet – Sammanfattning och lagförslag
3. Protokollsutdrag från arbets- och företagsnämnden sammanträde den 25 november 2020, § 59.
4. Protokollsutdrag från socialnämndens sammanträde den 24 november 2020, § 136
5. Protokollsutdrag från äldrenämndens sammanträde den 25 november 2020, § 84

Sidrah Schaider

Stadsjurist

Stadsledningskontoret

Anders Fredriksson

Enhetschef

Juridik- och kanslienheten

Anneli Sagnérius

Kommunjurist

Juridik- och kanslienheten