



LUND UNIVERSITY

Remissyttrande: Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Mattsson, Titti; Harnett, Tove; Hultqvist, Sara; Axmin, Martina

2020

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Mattsson, T., Harnett, T., Hultqvist, S., & Axmin, M. (2020). Remissyttrande: Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).

Total number of authors:
4

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

YTTRANDE

2021-01-11

Dnr V 2020/1700

Juridiska fakultetsstyrelsen
Samhällsvetenskapliga fakultetsstyrelsen

Lunds universitet
Rektor

Remiss: Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Ju2020/06592

Juridiska fakultetsstyrelsen och Samhällsvetenskapliga fakultetsstyrelsen, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor Titti Mattsson, docent Tove Harnett, postdoktor Sara Hultqvist och postdoktor Martina Axmin.

Allmänt

Betänkandet innehåller en översyn av den grundläggande lagstiftningen för den kommunala verksamheten av socialtjänsten idag och förslag.

till en ny lag. Det är en central lagstiftning med stora implikationer för utsatta grupper i Sverige.

Det är därför beklagligt att argumenten som leder fram till många förslag i utredningen framstår allmänt sett som svagt underbyggda. Inte sällan är resonemangen svåra att följa och på de ställen som utredningen hänvisar till forskning eller vetenskapliga auktoriteter på området verkar dessa inte sällan som slumpmässigt utvalda. Detta är en kritik som kommer att utvecklas i kommande avsnitt.

En systematisk brist i betänkandet är också att man inte konsekvent har tydliggjort vilka delar som är nya i förhållande till nu gällande lagstiftning och vilka som endast är en överflyttning. Exempelvis har man när det gäller begreppsbildningen inte hänvisat till lagförslaget utan till gällande regler (se avsnitt 6).

En grundläggande fråga är regleringens förhållande till unionsrätten. Utredningen avfärdar unionsrättens tillämplighet (se t.ex. s. 727) med argumentet att de förmåner som regleras inte omfattas av förordning 883/2004. Analysen är inte korrekt. Långvariga vårdförmåner (long-term care) omfattas av förordningen och även andra förmåner, som vi nationellt reglerat på olika sätt, som äldreförsörjningsstödet och assistansersättning (jfr för övrigt LSS-utredningen, SOU 2018:88). Gränsdragningsfrågan behöver belysas ytterligare.

Avseende den föreslagna definitionen av socialtjänst i 1 kap. 1 § finns risk för otydlighet när tillämpningsområdet för lagen definieras utifrån begreppet socialtjänst, och det sägs vara mer vidsträckt än bara verksamhet som bedrivs med stöd av lagen. Uppdelningen mellan tillämpningsområde och "verksamhet som

bedrivs med stöd av" skapar otydlighet. Det finns också risk för cirkelresonemang i förhållande till den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 §, på så sätt att socialtjänst delvis definieras utifrån vad socialnämnden gör.

Begreppet "i första hand beaktas" i 5 kap. 1 § är otydligt och kan skapa tillämpningsproblem. Om denna terminologi fortsatt ska användas bör det finnas en tydlig precisering i specialmotiveringen till nämnda bestämmelse vad som här avses.

Det finns oklarheter vad hänvisningen i 14 kap. 1 § till FL exakt innebär. Förvaltningslagen är ju subsidiär i förhållande till den föreslagna lagen. Fråga uppstår vad som blir följderna när någon regel i SoL nästan, men inte riktigt, är formulerad på samma sätt som FL. Ett exempel är hur formuleringen "betyggande sätt" i 14 kap. 2 § andra stycket förhåller sig till 27 § FL. Ett annat är att allmänt hänvisa till förvaltningslagen (se 14 kap. 1 §) och därefter under generella rubriker ta upp vissa särskilda situationer (utredning, dokumentation etc.). Den oklara situationen blir ännu mer komplex om LVU eller LVM på något sätt avviker från SoL.

Fråga uppstår vidare hur myndigheter hanteras i lagen.

Å ena sidan anges i 4 kap. 5 § andra stycket att den myndighet som regeringen bestämmer ska bedöma om krav i enskilda fall är uppfyllda. Men behövs det en sådan delegation? Hade inte regeringen fått bestämma det själv ändå? (Till skillnad från normgivningsdelegation.)

Å andra sidan anges på många ställen direkt i lagen vilken statlig myndighet som ska göra något (t.ex. 9 kap. 4 §, 15 kap. och 17 kap. 1 §). Det innebär ju en inskränkning av regeringens kompetens att organisera den statliga förvaltningen, t.ex. slå samman eller dela myndigheter. Under 2020 har vi exempelvis sett att det kan uppkomma märkliga situationer p.g.a. att Folkhälsomyndigheten pekats ut direkt i smittskyddslagen.

En annan fråga är regleringen av privata utförare, som i ökande grad utför delar av socialtjänstens verksamhet. Fråga uppkommer om det i anslutning till 3 kap. 3 § andra stycket bör finnas mer regler om vad som gäller när privata utförare anlitas. Det har av JO såväl som i forskning visat sig finnas behov av ytterligare tydliggörande här.

Utredningen föreslår en utvidgning av möjligheten att bevilja förmåner utan föregående behovsprövning (se avsnitt 17.3). Gränsdragningen är inte klart utformad utan lämnas till varje kommun. När en förmån beviljats på ett sådant sätt innebär lagförslaget lättnader i dokumentationsskyldigheten (se 14 kap. 7 §). Skyldigheten för en myndighet att dokumentera beslut och andra åtgärder får anses grundläggande och central ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde. De skäl utredningen för fram för att införa en sådan ordning väger inte upp de nackdelar en bristande dokumentation innebär. Det är också otillfredsättande att kommunen själv indirekt kan bestämma tillämpningsområdet av undantaget. Den sekretesslagstiftning som finns torde dessutom fylla de behov av anonymitet som regleringen avser att nå.

Vissa begrepp har direkt överförts till den nya lagen. I några fall förefaller det vara mot avsikten att modernisera lagen. Exempelvis förefaller uttrycket "företräde inför socialnämnden" i 14 kap. 8 § som otidsenligt.

Kvalitet och kunskap

De senaste drygt 40 åren har forskningsanknytningen av socialt arbete förstärkts påtagligt genom den egna akademiska disciplinen och dess allt starkare ställning på lärosätena där både forskning och utbildning av socionomer sker. De socionomer som kommer ut på arbetsmarknaden har en god vetenskaplig grund att vidareutveckla genom – och parallellt med – arbetet i socialtjänsten. En stor del av socionomerna har också vidareutbildning från universitet och högskolor. Det finns tveksamheter kring hur utredningen behandlat frågor om kunskap och kvalitet. Utredarnas syn på kunskap är snäv och inskränker sig i huvudsak till sådant som skett och producerats vid myndigheter. Referenserna förefaller i det närmaste ad hoc och utredningen har i sitt arbete inte lagt sig vinn om att sätta sig in i den rådande situationen, utan har gått tillbaka till debatter, texter och dokument som ligger 10-20 år tillbaka. Dellgran och Höjer (2015), ett kapitel i boken *Människobehandlande organisationer*, är ett undantag men nämns bara flyktigt. I övrigt är det *statens* kunskapsstyrning som är i fokus. Den vetenskapliga grunden som socionomerna har med sig genom sin utbildning eller den omfattande forskning som sker vid landets lärosäten, ofta i nära samarbete med den lokala socialtjänsten i olika kommuner, nämns ytterst sparsamt. Det som beskrivs på s. 542-543 är generell utredningskompetens som aldrig definieras.

Parallellt med att denna utredning genomförts har statliga medel av betydande omfattning satsats på tillämpad välfärdsforskning och inom den ramen bland annat en forskarskola för yrkesverksamma i socialtjänsten (se www.forskarskolanfys.se). I denna får totalt 30 personer, anställda i socialtjänsten kompetens att vara gott stöd i kunskaps- och kvalitets-arbetet inom socialtjänsten. Därtill pågår flera verksamheter med forskningsprojekt, -program, kombinationstjänster etc. inom ramen för tillämpad välfärdsforskning. Allt detta utöver den övriga forskningen som kontinuerligt sker vid landets lärosäten på många institutioner och i nära samverkan med socialtjänsten. Det är beklagansvärt att utredningen inte knyter an till detta.

En utredning måste baseras på befintlig kunskap. När utredningen nämner satsningen på tillämpad välfärdsforskning handlar det enbart om kunskapsluckor. Utredningen nämner inget om all den kunskap som finns och den kunskapsutveckling som pågår.

Det är ett väsentligt steg framåt att utredningen lyfter upp problemet med att politiker fattar beslut i individärenden. Frågan om ansvarsfördelningen mellan professionella och lekmän är central för socialtjänstens arbete. Det är väsentligt att denna fråga inte skjuts på framtiden. Vi ställer oss därför bakom förslaget att tillsätta en utredning i syfte att reformera beslutsordningen inom socialtjänsten.

Samhällsplanering

Vi instämmer i vikten av socialtjänstens aktiva medverkan i samhällsplaneringen. Universitetet delar till stora delar den bakgrundsbeskrivning som framförs i kapitlet. Däremot skiljer sig bedömningen av hur detta åtagande ska kunna genomföras framgångsrikt och vi vill peka på tre avgörande frågor där vår analys skiljer sig från utredningens.

För det första uppfattar vi att själva kunskapsfrågan inte belyses tillräckligt i utredningen. Det är korrekt att den är av central betydelse för att samhällsplaneringen ska kunna hantera de komplexa problem som den byggda och sociala miljön står inför. På sidan 451 tecknas exempelvis en karta över samhällsproblem som segregation, brottslighet, missbruk och bostadsbrist.

Hanteringen av dessa problem är dock inte en neutral angelägenhet, utan en fråga som är politiskt kopplad med starkt polariserade uppfattningar. Utredningen hyser alltför stora förväntningar till socialnämndens förmåga att genom ”neutrala kunskapsunderlag” bidra till verkliga förändringar i den byggda och sociala miljön.

För det andra vill vi betona vikten av den skrivning som nu återfinns i kap. 9.4 om delaktighet av berörda i de insatser som genomförs av nämnden och i detta fall inom den sociala planeringen. Dock uttrycker utredningen en alltför defensiv hållning i och med skrivningen ”upplevelser av delaktighet”. Vi menar att ambitionsnivån är för låg. Här ser vi en möjlighet för socialtjänsten att inta en betydligt mera aktiv roll som motor för verklig delaktighet (se delaktighetsstegen, Boverket 2020 eller Ladder of Citizen Participation, 1969) där upplevelse av delaktighet ersätts med genuint inflytande.

För det tredje menar vi att det krävs ett tydligare mandat för socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen. Vi instämmer inte i analysen att verksamheten nu främst handlar om platsspecifik planering (s 450). Social planering är ideologiskt inriktad, dvs. den baseras på bedömningar av vad för slags samhälle som bör skapas, vilken slags resursfördelning som är önskvärd och hur denna skall genomföras. Social planering är betydligt mera omfattande än gängse fysisk planering. Det utökade ansvar enligt PBL som föreslås i översiktsplanering är ett bra steg men enligt vår uppfattning inte tillräckligt för att nämnden skall kunna lyckas med sina åtaganden i samhällsplaneringen. Enligt en undersökning som presenteras i SOU 2018:32 s 119 är ca nio av tio socialchefer positivt inställda till att socialtjänsten ska utarbeta sociala bokslut till fullmäktige och genomföra sociala konsekvensanalyser vid betydande förändringar i kommunen. Utredningens slutsatser vilar på en för svag analys och för hög tilltro till att det löser sig av sig självt. Vi uppfattar en bristande analys i utredningen av utmaningar vid samverkan över sektors- och myndighetsgränser. De komplexa problem som ska hanteras skär tvärs över organisationsgränser. Utredningen borde ha skärpt åtagandet och därigenom strävat mot att stärka socialtjänstens mandat i samhällsplaneringens processer.

Förslag gällande samhällsplanering

Sammanfattningsvis pekar utredningen mot en lovvärd inriktning. Dock är vi kritiska mot utredningens alltför låga ambitioner och mot att konsekvenser inte utretts. *Vi föreslår därför att:*

- Kunskapsfrågan i samhällsplaneringen stärks och utreds
- Villkoren för hur kunskap om sociala förhållanden kan komma till användning förtydligas.
- Skrivningen om delaktighet i samhällsplaneringen skärps.
- ”Upplevelser av delaktighet” ersätts med ”genuint inflytande”.
- Socialtjänsten ges ett tydligt uppdrag att involvera berörda och stödja utveckling av participatoriska former.
- Tydligare skrivningar införs för socialtjänstens åtagande och mandat i samhällsplaneringens processer.

Barn och unga

Det är få förändringar som föreslås på området barn och unga i förslaget till ny socialtjänstlag. Samtidigt pågår en utredning gällande hur principen om barnets

bästa kan stärkas i samband med upphörande av vård enligt LVU till följd av det uppmärksammade fallet Lilla Hjärtat och viss ny lagstiftning som härrör från denna utredning träder i kraft 2021. Socialstyrelsen genomför också en utredning av frågan om öppna insatser utan vårdnadshavares samtycke ska kunna ges till barn under 15 år. Forskning har påtalat att en del av de problem som gäller utsatta barns skydd idag kan kopplas till en stark föräldrarätt, frivillighetsprincipen och den sammanhängande samtyckeskonstruktionen, samt barns rätt till sina föräldrar, där det senare i praktiken riskerar att snarare stärka föräldrars rätt till sina barn också i fall när kontakt inte är förenlig med barnets bästa. I detta sammanhang är det också viktigt att påtala att barn som är placerade frivilligt enligt socialtjänstlagen i grunden kan ha lika allvarliga hemförhållanden som barn som placeras utan samtycke med stöd av LVU, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, med den skillnaden att vårdnadshavarna formellt samtyckt till placeringen.

Allmänt saknas i utredningsförslaget ett samlat grepp på barnrättsperspektivets innebörd för socialtjänsten i den socialtjänstlagstiftning som nu föreslås. LVU-utredningen föreslog 2015 en barnrättighetslagstiftning med ett sådant samlat grepp. Det är synd att utredningen inte tagit sig an uppgiften att göra en dylik samlad analys av hur socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga kan stärkas genom att tydligare anamma det synsätt som barnkonventionen, numera svensk lag, påkallar. Trots att frågan om yngre barns begränsade möjligheter till insatser utan vårdnadshavares samtycke har berörts i flera utredningar tidigare (se t.ex. SOU 2009:68; SOU 2015:71) och att aktuell utredning hänvisar till en samtidigt pågående utredning av Socialstyrelsen, verkar det uppenbart svårt att också rättsligt stärka yngre barns rätt till skydd och stöd inom ramen för socialtjänsten.

Ifråga om insatser för ungdomar inom socialtjänsten bör påpekas att finns vissa risker med att barn över 15 år ges möjlighet till insatser utan föregående behovsprövning. En barnavårdsutredning kan synliggöra ytterligare skyddsbehov och möjliggör också en insyn i familjen samt möjlighet att följa upp hur insatsen fungerar. Vi ser en fara i att socialtjänsten rutinmässigt kan komma att hänvisa till öppna insatser i fall som hade krävt en utredning, varför en sådan bestämmelses konsekvenser för praktiken noggrant behöver följas upp.

Det är i grunden bra att placerade barns kontakt med föräldrar och syskon tydliggörs i lagen. Samtidigt vill vi påtala att genom att detta formuleras som en *skyldighet* för socialtjänsten, riskerar det att få som konsekvens att en redan stark föräldrarätt stärks ytterligare. Lagregleringen kan också bli problematiskt exempelvis när barn behöver skyddas från olika typer av våld (såsom hedersrelaterat våld). Bestämmelsen bör tydliggöra att barns skyddsbehov och barnets egen vilja till kontakt ska beaktas.

Äldre

Särslagstiftning och målformuleringar

I utredningen diskuteras en särslagstiftning för äldre (20.4.1), men för- och nackdelar utreds inte; istället anförs en rad skäl mot särslagstiftning. Det är lovvärt att utredningen identifierat nackdelar, men bekymmersamt att fördelarna med särslagstiftning inte tas upp eller utreds. Utredningens förslag om särslagstiftning måste förstås i ljuset av att utredningen varit begränsad av direktiv som har ålderistiska drag och kan missgynna äldre. Direktiven handlar bland annat om att en förändrad målbeskrivning för äldre *inte* får innebära en högre ambitionsnivå eller högre kostnader (s. 861-862). Det är därför inte förvånande att utredningen

inte utreder fördelar med särslagstiftning eller att den inte föreslår förändringar i skrivningen om skälig levnadsnivå till goda levnadsförhållanden. Vi föreslår därför att frågan om samhällets stöd till äldre utreds vidare. Denna inkluderar en utredning av en särslagstiftning för äldre.

Hemtjänst och korttidsboende utan individuell prövning

Utredningens resonemang framstår som oreflekterade och illa underbyggda i relation till de mål och problem som tidigare har identifierats av statsmakterna. Utredningen nämner inte den omfattande forskning som visar på problem med utbudsstyrning i svensk äldreomsorg. Inte heller nämns den mycket omfattande satsning på införandet av IBIC (tidigare ÄBIC) som gjorts i Sveriges kommuner. Flera forskare har visat att biståndsbedömningar ofta tar sin utgångspunkt i de insatser som kommunen har att tillgå, en slags ”insatskatalog”, snarare än i en bedömning av individens behov. Ett sätt att motverka detta är att sträva mot en behovsstyrd verksamhet i likhet med *lagstiftningens intentioner*.¹ Ett system där hemtjänst och korttidsboende kan beviljas utan behovsprövning kommer alldeles uppenbart att förstärka utbudsstyrningen. Detta problem tycks inte ha vägts in i utredningens resonemang, trots att dessa bryter av mot det som Socialstyrelsen 2016 tolkade som socialtjänstlagens intentioner.

Den utredning (SOU 2017:21) som låg bakom 2018 års förändring av socialtjänstlagen, med en möjlighet för kommuner om att tillhandahålla hemtjänst utan enskild prövning, argumenterade för en ”åldersrelaterad presumtion” (s. 754) om omsorgsbehov och hänvisade till att äldres ansökningar om hemtjänst nästan alltid beviljas. Den nya utredningens förslag frångår okommenterat detta tänkande.

Utredningen betonar vikten av en kunskapsbaserad socialtjänst, men motiven för att införa hemtjänst utan prövning saknar evidens. Påståendet att äldre ”inte alltid uppskattar att bli biståndsbedömda” - som återfinns både i denna och i föregående utredning (SOU 2017:21, s. 718) - underbyggs med en 11 år gammal studie som inte undersökt äldres uppfattningar av att bli biståndsbedömda, utan endast baseras på biståndshandläggares syn på sitt arbete.

Utredningens förslag innebär att individen ska kunna vända sig direkt till den utförare som erbjuder insatser. Utredningen diskuterar risken med att individen inte får information om vilka andra insatser som kan erbjudas och föreslår därför att det åläggs utföraren att lämna övergripande information om rätten till bistånd. Här laborerar utredningen möjligen med föreställningen om att det finns en objektiv mängd behov som samhället kan tillgodose genom ökad tillgänglighet.

Hemtjänst utan individuell behovsprövning kommer att leda till en ökad utbudsstyrning liknande ”platta” erbjudanden oavsett behov, t.ex. städning var tredje vecka eller dusch varje måndag. Både med tanke på de stora äldres stora vårdbehov och kommunernas ansträngda ekonomi borde behov av omsorg och stöd få gå före efterfrågan.

Ökad tillgänglighet för hemtjänst riskerar att driva upp kommunernas kostnader. Det går inte att ge fler människor insatser utan att kostnaderna ökar. Även här utredningens resonemang svåra att förstå. När det gäller höjningen av äldreomsorgens ambitionsnivå har utredningen följt direktiven som anger att en reform inte får öka kostnaderna. Samtidigt lämnar utredningen förslag som breddar

¹ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/vagledning/2016-6-26.pdf>

äldreomsorgens åtagande på ett sätt som kommer att öka kostnaderna för hemtjänsten.

Utredningens mål om att öka insatsers tillgänglighet är positivt, men tidigare erfarenheter tyder på att nackdelarna överväger fördelarna. Det är tveksamt om det är utbud, efterfrågan eller behov som blir styrande i det system som utredningen föreslår.

Förslag gällande bistånd utan individuell prövning

Utredningens förslag kommer att leda till ökad utbudsstyrning och går emot målet om att äldreomsorgen ska vara en behovsstyrd verksamhet. Därför bör hemtjänst och korttidsboende alltid föregås av en individuell behovsprövning. Utredningens förslag kan ses som en mycket stark inriktningsförändring inom den svenska socialpolitiken. Härtill kommer att den föreslagna lösningen, som innebär att varje kommun själv inom relativt vida ramar kan definiera omfattningen av vilket bistånd som ska beviljas utan behovsprövning, uppenbart riskerar att leda till olika behandling mellan olika kommuner. Med stöd i tidigare forskning och i lagstiftningens intentioner om en behovsstyrd verksamhet föreslår vi därför att behovsprincipen fortsätter vara vägledande för hur resurser fördelas.

Missbruk

Utredningens begrepps användning bör ses över, dels gällande begreppen ”missbruk” och ”beroende” och dels gällande begreppet ”beroendeframkallande medel”. Det senare implicerar ett visst kausalsamband och bör bytas ut mot begreppet ”narkotikaklassade och narkotikaliknande medel”.

Begreppet ”beroende” bör av följande skäl inte stå med i socialtjänstlagen: A) Beroende är en medicinsk diagnos och som utredaren skriver på sida 427 kan socialnämnden inte erbjuda insatser i syfte att behandla sådana. B) Alla medborgare har oaktat deras medicinska status rätt att ansöka om sociala insatser från socialnämnden. Att särbehandla en grupp medborgare med en viss medicinsk diagnos i lagtexten strider därför mot likhetsprincipen.

Utredaren föreslår att begreppet ”hjälp och vård” i 5 kap 9 § SoL ersätts med begreppet ”stödja och hjälpa” med argumentet att begreppet ”vård” ingår i begreppet ”stöd och hjälp” (s. 428). Enligt legalitetsprincipen kan insatser endast beviljas jämlikt SoL om insatsen har stöd i lagtext. Lagtexten bör därför vara utsagd och inte underförstådd. Begreppet ”hjälp och vård” i 5 kap 9 § SoL bör ersättas med begreppet ”stöd och vård”.

Enligt delegation

Titti Mattsson

Martina Axmin

Tove Harnett

Sara Hultqvist