

Handläggare
Marie Björklöf
Telefon: 08-508 35 605

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 8 december 2020

Ärende 7

Yttrande över remiss av "Hållbar socialtjänst - en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)"

Remiss från kommunstyrelsen, dnr. KS 2020/1252

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.

Karina Uddén
arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson-Bech
utvecklingschef

Christina Wattjersson
avdelningschef
Jobbtorg Stockholm

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

En utredning tillsattes av regeringen i juli 2017 i syfte att se över socialtjänstlagen. Utredningen fick ett omfattande uppdrag som bland annat innebar att se över lagens konstruktion och att göra en översyn av vissa av socialtjänstens uppgifter. Utredningen presenterar i sitt slutbetänkande ett förslag till ny socialtjänstlag och anser att förslaget bör antas i sin helhet i syfte att återupprätta lagens karaktär av en målinriktad ramlag.

Av utredningens förslag framgår att de övergripande målen i socialtjänstlagen ska ligga kvar, men att de ska kompletteras med ytterligare mål och övergripande perspektiv. Utredningen föreslår att socialtjänsten ska genomsyras av jämställdhet, tillgänglighet och

ett förebyggande perspektiv som syftar till att fler individer i behov av stöd ska kunna ta del av socialtjänstens insatser. För att öka tillgängligheten och stärka det förebyggande perspektivet föreslår utredningen att målgruppsindelningen tonas ner och att vissa insatser ska kunna erbjudas utan individuell behovsprövning.

Utredningen vill även förtydliga kraven på god kvalitet inom socialtjänsten och föreslår därför krav på ett gott bemötande samt krav på systematisk uppföljning av socialtjänstens insatser. För att säkerställa god kvalitet föreslår utredningen även att socialtjänsten ska utgå från forskning och beprövad erfarenhet.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser generellt positivt på utredningens förslag och välkomnar förslaget på en ny socialtjänstlag. Förvaltningen ser särskilt positivt på möjligheten för kommunen att tillhandahålla insatser utan individuell behovsprövning samt utredningens fokus på förebyggande insatser.

Förvaltningen välkomnar även utredningens fokus på kvalitetsfrågor men noterar att ett utökat krav på dokumentation och verksamhet som bygger på beprövad erfarenhet behöver balanseras för att inte riskera att försämra tillgängligheten och förlora det förebyggande perspektivet i arbetet.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser även att arbetsmarknadsinsatser inte synliggörs tillräckligt i utredningen och saknar ett resonemang om samverkan med Arbetsförmedlingen, då socialtjänstlagen är den lagstiftning som tydligast ger kommunerna vissa befogenheter inom arbetsmarknadsområdet.

Arbetsmarknadsnämnden föreslår hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Bakgrund

Regeringen tillsatte i april 2017 en utredning i syfte att göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter. Ett antal förändringar i bland annat socialtjänstlagens tillämpning har enligt utredningens direktiv föranlett översynen.

Syftet med utredningen har varit 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. Utredningens förslag ska genomsyras av ett förebyggande och kunskapsbaserat perspektiv som ger individen

goda förutsättningar att på ett lättillgängligt sätt få ta del av insatser av god kvalitet.

Utredningen har haft i uppdrag att se över socialtjänstens struktur och konstruktion. Översynen ska resultera i en lagstiftning som främjar effektiva och kunskapsbaserade insatser inom befintliga ramar, alltså utan att leda till ökade kostnader för stat eller kommun. I juli 2018 fick utredningen i tilläggsdirektiv att se över barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen.

Utredningen presenterar ett förslag på en ny socialtjänstlag som ska ersätta den gamla. Förslagen syftar till att återge lagen dess tidigare karaktär av målinriktad ramlag och utredningen anser att det nya lagförslaget bör antas i sin helhet, då de olika delarna i förslaget är beroende av varandra.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande. Utredningens direktiv är omfattande och har kompletterats med tilläggsdirektiv som bland annat innebär att förtydliga barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen.

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att se över och lämna förslag beträffande:

- socialtjänstlagens struktur och konstruktion,
- tillgången till en jämlik, jämställd och likvärdig socialtjänst,
- en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser,
- socialtjänstens uppdrag,
- socialtjänstlagens indelning i olika grupper,
- en kompetens- och kunskapsbaserad socialtjänst,
- möjligheten för kommuner att tillgängliggöra insatser samtidigt som en jämlik likvärdig och rättssäker socialtjänst säkerställs,
- möjligheten att förenkla handläggningen utan att rättssäkerheten och kvaliteten i vården och omsorgen riskeras, samt analysera konsekvenserna av en förenkling och redogöra för fördelar och nackdelar av en ändring

En ny socialtjänstlag

Utredningen föreslår att en ny socialtjänstlag ska ersätta den gamla, samt att det i lagen införs en bestämmelse som anger vad som avses med socialtjänst och vilka avgränsningar som ska gälla.

Lagförslaget är utformat som en ramlag som syftar till att göra det möjligt att på ett flexibelt sätt anpassa insatser och verksamheter utifrån individens behov och förutsättningar. Utredningen anser att det finns ett behov av att socialtjänstlagen i högre grad återfår sin karaktär av ramlag och menar att denna i viss mån har gått förlorad i och med de senaste årens utveckling mot en mera detaljerad socialtjänstlag.

Begreppsanvändningen bör enligt utredningen ses över för att uppdateras och göra språkbruket mer konsekvent. I dagsläget anser utredningen att det är svårt att särskilja vissa begrepp från varandra, vilket försvårar förståelsen för lagen. Utredningen anser att begrepp så som bland annat omsorg och service, upplysningar samt råd och stöd delvis överlappar varandra och föreslår att det av socialtjänstlagen istället ska framgå att socialnämnden ska erbjuda *insatser i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det*. Begreppet insatser ska genomgående i lagen användas med denna betydelse.

Socialtjänstlagens övergripande målsättningar ska ligga kvar, men kompletteras med ytterligare mål. Utredningen föreslår att jämställdhet, tillgänglighet och ett förebyggande perspektiv skrivs in i lagen som övergripande mål och perspektiv som ska genomsyra socialtjänsten. Det ska därför framgå av lagen att socialtjänsten förutom jämlika levnadsvillkor även ska främja jämställda levnadsvillkor mellan kvinnor och män. Att socialtjänsten ska vara lättillgänglig och förebygga socialt utanförskap är perspektiv som kompletterar varandra. Utredningen föreslår bland annat att kommunen ska kunna tillhandahålla insatser utan behovsprövning, vilket ger större möjligheter att arbeta förebyggande och samtidigt öka tillgängligheten då individer vid behov snabbt kan få tillgång till hjälp utan att insatsen behöver föregås av en behovsprövning. Genom att i socialtjänstlagen skriva in att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv anser utredningen att detta perspektiv ges större utrymme att genomsyra hela socialtjänstens arbete och att även prioriteras när insatser planeras.

Vidare föreslår utredningen att målgruppsindelningen i den gamla lagstiftningen bör tonas ner. Större fokus ska istället ligga på att skapa ett regelverk som främjar helhetssyn, så att insatser kan delges utifrån individens förutsättningar och behov istället för att utgå från målgruppsstillhörighet.

Övergripande planering

Av förslaget till ny socialtjänstlag framgår att kommunen i sin planering av insatser särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. Kommunens planeringsskyldighet föreslås omfatta alla enskilda och ska inte som tidigare vara begränsat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. I planeringsarbetet ska kommunen särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser, och kommunen ska även i planeringen beakta om det kan finnas fördelar med att tillhandahålla vissa insatser utan föregående behovsprövning.

Kvalitet

Kravet på god kvalitet ska omformuleras så att det av den nya socialtjänstlagen framgår att all verksamhet ska omfattas av god kvalitet. Med verksamhet avses alla åtgärder och aktiviteter som socialtjänsten genomför. Bemötande lyfts som ett område som är av vikt för att säkerställa att alla individer får ta del av insatser av god kvalitet, och utredningen föreslår att krav på ett respektfullt bemötande införs i den nya lagen. En förutsättning för god kvalitet är också att säkerställa att socialtjänsten bygger på bästa möjliga kunskap. Utredningen föreslår därför ett krav på att socialtjänsten ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Utredningen påtalar att god kvalitet förutsätter en systematisk uppföljning av verksamheten, och krav på uppföljning föreslås därför. Den systematiska uppföljningen ska även användas i syfte att samla in underlag till kunskaps- och verksamhetsutveckling, vilket utredningen lyfter som ett utvecklingsområde. För att ge kommunerna förutsättningar att vidareutveckla arbetet föreslår utredningen att Socialstyrelsen, i nära samarbete med bland annat SKR, får i uppdrag att utveckla stödet till kommunerna.

Insatser till enskilda

Den nuvarande biståndsbestämmelsen föreslås delas upp i två bestämmelser där den ena reglerar bistånd för livsföringen, och den andra reglerar ekonomiskt bistånd. Denna uppdelning skulle enligt utredningen göra lagen lättare att tolka och tydligare särskilja ekonomiskt bistånd från andra typer av bistånd och insatser. Uppdelningen skulle även göra det möjligt att ange olika krav i förhållande till olika former av bistånd.

I linje med de övergripande målen om en lättillgänglig socialtjänst och ett förebyggande perspektiv föreslår utredningen att insatser till enskilda i vissa fall ska kunna ges utan behovsprövning. Socialnämnden föreslås få befogenhet att besluta om vilka insatser som kan tillhandahållas utan individuell behovsprövning. Syftet

med denna nya bestämmelse är att skapa ett mer flexibelt regelverk som ökar möjligheten till individanpassning och sänker trösklarna till att ta del av socialtjänstens insatser. Kommunen får i samband med detta en skyldighet att informera de som deltar i insatser utan behovsprövning om möjligheten att ansöka om ekonomiskt bistånd och andra insatser som utgår från en behovsprövning. För att garantera rättssäkerheten för individen och möjliggöra effektiv tillsyn införs även krav på dokumentation vid genomförandet av insatser utan behovsprövning.

Samverkan och ansvarsfördelning

Utredningen föreslår ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige och socialnämnden. Förtydligandet innebär att nuvarande bestämmelse omformuleras så att det framgår att kommunfullmäktige bestämmer vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten.

Vidare anser utredningen att samverkan är en viktig del bland annat i det förebyggande arbetet, och att nya arbetssätt och metoder krävs för att utredningens förslag ska få avsedd effekt. I syfte att underlätta kommunernas arbete med att implementera utredningens förslag anser utredningen att SKR bör få i uppdrag att stödja kommunerna i utvecklingsarbetet.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben i samarbete med Jobbtorg Stockholm vid arbetsmarknadsförvaltningen.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen utgår i sitt förslag till remissvar huvudsakligen från de delar av utredningen som direkt berör eller bedöms få konsekvenser för arbetsmarknadsnämndens uppdrag.

Förnyad lagstiftning och övergripande mål

Arbetsmarknadsförvaltningen välkomnar utredningens förslag på ny socialtjänstlag och anser att förslagen bidrar till ökad tydlighet samt en mer individbaserad och inkluderande lagstiftning. Att lagstiftningen ska utgöra en ramlag är positivt, men förutsätter samtidigt att medarbetarna har rätt kompetens och rätt förutsättningar att arbeta utifrån lagen. Förvaltningen ser särskilt positivt på de övergripande perspektiven med jämställdhet, tillgänglighet och förebyggande arbete som utredningen föreslår att ska ingå i socialtjänstens mål och genomsyra all verksamhet. Att kommunen enligt socialtjänstlagen ska arbeta med dessa perspektiv

ökar likvärdigheten mellan kommuner och främjar individens tillgång till en socialtjänst av god kvalitet i hela landet.

Utredningens förslag om att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige och socialnämnden ser arbetsmarknadsförvaltningen som mycket positivt och klargörande. Särskilt i större städer, där socialtjänst utförs av flera olika nämnder, skulle förslaget ytterligare förtydliga förhållandet mellan de olika nämnderna och ansvarsfördelningen mellan dessa.

Kvalitetsarbete

Även utredningens förslag på ett tydligare fokus på kvalitetsarbete och en socialtjänst som bygger på forskning och beprövad erfarenhet välkomnas av arbetsmarknadsförvaltningen. Dessa förslag ger goda förutsättningar för att ytterligare utveckla kvalitetsarbetet och bidrar även till ökad likvärdighet för individen samt bättre möjligheter att genom uppföljning och utvärdering säkerställa att insatserna leder till goda resultat. Samtidigt är det viktigt att beakta att socialtjänst är ett relativt nytt forskningsområde och att det inom vissa områden saknas tillräcklig forskning som kan användas som underlag för metoder och tillämpning.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser även positivt på att utredningen lyfter ett gott bemötande som ett angeläget område att vidareutveckla inom ramen för kvalitetsarbetet.

Insatser utan behovsprövning

Arbetsmarknadsförvaltningen vill särskilt lyfta möjligheten att erbjuda insatser utan individuell behovsbedömning som ett positivt förslag. Från ett arbetsmarknadsperspektiv är det förebyggande arbetet på individnivå av stor vikt för att förhindra arbetslöshet och ett långsiktigt utanförskap, och genom att sänka trösklarna och öka tillgängligheten ser arbetsmarknadsförvaltningen möjlighet att nå en bredare målgrupp och tidigt kunna erbjuda insatser. Med en utökad möjlighet att tillhandahålla insatser utan behovsprövning kan insatser erbjudas tidigt och utifrån den enskildes förutsättningar och behov, och på så sätt bidra till att öka möjligheten att erbjuda rätt insats vid rätt tidpunkt. Detta har speciellt i det uppsökande arbetet som arbetsmarknadsförvaltningen bedriver visat sig vara av stor vikt, bland annat för att kunna ta tillvara på individens motivation och skapa tilltro

Arbetsmarknadsförvaltningen ser även positivt på möjligheten att föra dokumentation även för insatser som inte föregås av en individuell behovsprövning. Möjligheten att föra dokumentation

skulle skapa bättre förutsättningar för att ge individen ett sammanhållet stöd samt för att utveckla och kvalitetssäkra arbetet som utförs. Arbetsmarknadsförvaltningen anser dock att det är viktigt att, i linje med utredningens förslag, göra det möjligt för kommunen att fatta beslut om att undanta vissa insatser från kravet på dokumentation, för att på så sätt säkerställa att dokumentationen inte blir en administrativ börda som strider mot principerna om en lättillgänglig socialtjänst med ett förebyggande perspektiv.

Arbetsmarknadsinsatser och samverkan

Utredningen lyfter det förebyggande perspektivet som ett viktigt utvecklingsområde, och arbetsmarknadsförvaltningen anser att arbetsmarknadsinsatser är en viktig del i detta arbete. Ett arbete bidrar med ekonomisk trygghet och möjlighet till försörjning, samtidigt som det även är ett viktigt sammanhang som kan motverka socialt utanförskap och främja inkludering i samhället. Arbetsmarknadsförvaltningen saknar detta perspektiv i utredningen och anser att ett individuellt stöd för att fler personer ska komma i arbete och studier tydligare bör lyftas som en del av socialtjänstens insatser, då socialtjänstlagen är den lag som tydligast ger kommuner vissa befogenheter på arbetsmarknadsområdet.

Arbetsmarknadsförvaltningen saknar även en närmare diskussion om samverkan med Arbetsförmedlingen och hur denna påverkar kommunens möjligheter att tillhandahålla förebyggande insatser, t.ex. inom arbetsmarknadsområdet. En helhetssyn på individens sammantagna livssituation förutsätter att socialt stöd och insatser planeras i samverkan med andra parter och myndigheter, och i arbetet med arbetsmarknadsinsatser är Arbetsförmedlingen en central samverkanspart. I och med myndighetens pågående reformering finns även vissa frågetecken kring om utredningens förslag på definitionen av begreppet *insatser* och dokumentation av icke behovsprövade insatser skulle kunna anses krocka med de av Arbetsförmedlingen upphandlade insatserna. Detta skulle kunna få konsekvenser på individnivå om enighet saknas kring huruvida kommunens insatser får kombineras med Arbetsförmedlingens insatser.

Konsekvenser

Av utredningens analys av konsekvenser framgår att förslagen inte innebär en ambitionshöjning och att de därför inte heller bör medföra några större kostnader för kommunerna. Utredningen pekar även på bland annat Sveriges kommuner och regioners (SKR) roll i utvecklingsarbetet och föreslår att kommunerna ska få stöd i att

utveckla nya arbetssätt och metoder, vilket också anses minska risken för ökade kostnader för utvecklingsarbete.

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på att bland annat det förebyggande perspektivet ska genomsyra socialtjänsten, men vill också peka på att de samhällsekonomiska vinsterna som förslagen förväntas leda till kan komma att dröja.

Förvaltningen anser det troligt att förslagen inledningsvis och under en övergångsperiod skulle kunna leda till ökade kostnader inom vissa områden, vilket är viktigt att betona även om förslagen på sikt förväntas minska kostnaderna. Att ställa om socialtjänstens verksamhet till att helt utgå från forskning och beprövad erfarenhet, och samtidigt utarbeta nya rutiner för kvalitetsarbete och uppföljning är förändringar som arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på, men förvaltningen vill samtidigt lyfta de relativt stora resurser som ett sådant förändringsarbete skulle kräva.

Utredningens förslag ger ett välkommet handlingsutrymme och lagstöd för att i högre utsträckning arbeta med bland annat uppsökande verksamhet och andra förebyggande insatser, men lagen ställer även höga krav på dokumentation, handläggning och samordning av ärenden i högre grad än idag. Med ökade krav på dokumentation finns även en risk för ökad administration och längre handläggningstider vilket speciellt inom det förebyggande arbetet skulle kunna leda till att insatser blir mindre lättillgängliga, om dessa inte undantas från dokumentationskravet.

Arbetsmarknadsnämnden föreslår hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Bilaga

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