



UPPSALA
UNIVERSITET

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Johanna Andersson Raeder
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 64 58

E-post:
johanna.andersson.raeder@uu.se

www.samfak.uu.se

BESLUT

2021-01-19 UFV 2020/2184

Socialdepartementet

Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Beslut

Härmed beslutas:

- att Uppsala universitet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats att lämna synpunkter på remissen Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag.

Bifogat yttrande har utarbetats av docent Katarina Alexius och fil.dr. Siv-Britt Björktomta verksamma vid Centrum för socialt arbete samt professor Olle Lundin och docent Annika Rejmer, Juridiska institutionen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Johanna Andersson Raeder. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Jacob Färnert.

Anders
Hagfeldt

Elektroniskt
undertecknad av
Anders Hagfeldt
Datum: 2021.01.20
14:01:20 +01'00'

Anders Hagfeldt

Digitally signed by Johanna
Johanna Andersson Raeder
Andersson Raeder
Date: 2021.01.19 10:22:32 +01'00'

Johanna Andersson Raeder



UPPSALA
UNIVERSITET

LogotypBox 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Johanna Andersson Raeder
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 64 58

E-post:
johanna.andersson.raeder@uu.se

www.samfak.uu.se

YTTRANDE

2021-01-19

Dnr UFV 2020/2184

Socialdepartementet

Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)

Bakgrund och sammanfattning

Uppsala universitet har anmodats att svara på remiss av rubricerad utredning.

En sakkunnig expertgrupp bestående av docent Katarina Alexius och fil.dr. Siv-Britt Björktomta verksamma vid Centrum för socialt arbete samt professor Olle Lundin och docent Annika Rejmer, Juridiska institutionen, har utarbetat yttrandet som överlämnas som universitetets remissvar.

Uppsala universitet tillstyrker utredningens förslag till lagändring. Samtidigt finner universitetet anledning att framföra ett antal synpunkter, vilka återges nedan.

Sammanfattningsvis anser Uppsala universitet att lagförslagets förstärkningar av barnperspektivet är väl motiverade och kan bli konstruktiva. Däremot är universitetet i flera avseenden kritiskt mot lagförslagets tydliggörande av politiska visioner i utformningen av målregler. Universitetet efterlyser vidare en tydligare förklaring till varför nu gällande socialtjänstlags ramlagskonstruktion kom att förändras till förmån för detaljreglering och ifrågasätter huruvida de i utredningen presenterade förslagen kan leda till önskade förbättringar givet kravet på kostnadsneutralitet.

Synpunkter på utredningens förslag

Uppsala universitet har granskat utredningens förslag utifrån sitt uppdrag, att vinna och förmedla kunskap till mänsklighetens gagn genom utbildning och forskning med målsättning att göra skillnad i samhället. Universitetet delar utredningens uppfattning om att en kunskapsbaserad socialtjänst ska utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet. Hur en kunskapsbaserad socialtjänst ska implementeras kan dock diskuteras.

Nu gällande socialtjänstlag har, sedan dess ikraftträdande 1982, utvecklats från en ramlag som anger uppsatta mål till en alltmer detaljreglerad lag. I avsnitt 4 *En ny socialtjänstlag*, föreslår utredningen att den nya socialtjänstlagen ska återfå en tydligare ramlagskonstruktion, för att ge kommunerna ett förhållandevis stort utrymme vid lagtillämpningen och möjliggöra anpassningar till lokala förutsättningar. Utredningen saknar emellertid en genomlysning av och förklaring till varför nu gällande socialtjänstlags ramlagskonstruktion övergavs till förmån för detaljreglering, och en diskussion om varför ramlagskonstruktionen kommer att fungera bättre i den föreslagna socialtjänstlagen.

En annan fråga är om förslaget om ett utökat kommunalt handlingsutrymme kommer att ge eftersträvat resultat utifrån principerna om jämlikhet, jämställdhet och likvärdighet, se avsnitt 7.1.2 *Mål och principer* i den nya socialtjänstlagen.

Ramlagskonstruktionen kan också ifrågasättas eftersom den förutsätter gedigna juridiska kunskaper, inte minst i juridisk tolkningslära, för att kunna erbjuda och tillhandahålla en rättssäker socialtjänst. Mot bakgrund av att de juridiska inslagen på landets socionomutbildningar varierar både till innehåll och i omfattning kan det diskuteras om den juridiska kunskapen inom den kommunala socialtjänsten är tillräcklig. Dessutom har en stor del av den kommunala socialtjänstens personal andra utbildningar än socionomexamen som saknar juridiska inslag. Idag erbjuds dessutom få möjligheter till komplettering av relevant juridik.

I syfte att öka den kommunala socialtjänstens handlingsutrymme ytterligare föreslår utredningen en nedtoning av bestämmelser som i nu gällande lag är riktade till särskilda grupper. Detta tycks särskilt gälla äldre då den särskilda värdegrunden föreslås ersättas av en generell skrivning, se avsnitt 4.1.2 *Den nya lagens struktur*. Inte heller begreppet skälig levnadsnivå omformuleras till goda livsvillkor för att förbättra äldres livsvillkor, se avsnitt 16. Detta trots att såväl forskning, utredningar som rapporter entydigt visar att äldreomsorgen har en utvecklingspotential. Tidigare forskning visar dessutom att äldre som driver sina rättigheter, vanligtvis har hjälp av högutbildade närstående. De föreslagna skrivningarna kan följaktligen både medföra att äldres behov förbises eller nedprioriteras, att principen om likvärdighet sätts ur spel, att den som saknar högutbildade anhöriga blir utan insats, och att ett större ansvar för att äldres behov tillgodoses läggs på närstående, se avsnitt 3.4.2 *Hållbar socialtjänst*. Det bör utredas om inte just utsatta gruppers behov av stöd är ett skäl till att ramlagskonstruktionen övergavs till förmån för detaljreglering, för att tillförsäkra alla invånare samma stöd oavsett bostadsort/kommun.

I avsnitt 17, *Insatser utan behovsprövning*, diskuteras möjligheten att ge stöd till enskilda utan föregående behovsprövning. Ett exempel är den möjlighet som idag finns att ge hemtjänst till en generell och objektivt avgränsad grupp äldre. Avsikten är att underlätta både för gruppen äldre och för socialtjänst. Det blir en administrativ lättnad åt båda håll. Utredningens förslag går dock längre. Det handlar om en generell möjlighet att ge stöd till enskilda utan behovsprövning. Eftersom det är fråga om en fakultativ möjlighet för kommunen, och därmed en utökning av det kommunala självstyret, så är risken stor att den nationella olikheten ökar. Frågan är om denna utökade möjlighet för kommunerna på bekostnad av nationell likhet är önskvärd. Därutöver kan tilläggas att stöd utan behovsprövning riskerar att leda till att kommunalt stöd hamnar där det helt enkelt inte behövs eller där det gör större nytta hos en annan grupp.

I avsnitt 23.1 *Socialtjänstlagen och förvaltningslagen* diskuteras frågan om socialtjänstlagens förhållande till förvaltningslagen. Frågan om förvaltningslagens tillämplighet inom socialtjänsten är komplicerad. Rekvisetet ”myndighetsutövning” är numera borttaget ur förvaltningslagen. Det är därför rimligt och logiskt att det också utmönstras ur socialtjänstlagen. I förvaltningslagen har begreppet ersatts med ”part”. I ärenden där en enskild är part ska centrala rättssäkerhetsregler i förvaltningslagen tillämpas. Utredningen föreslår inte samma rekvisit som i förvaltningslagen. Förslaget innebär att rekvisitet ärenden ”som berör enskilda” ska vara styrande. Det är olyckligt och kommer sannolikt att medföra tolkningssvårigheter i framtiden. Det rimliga är att ansluta sig till förvaltningslagens rekvisit.

Kommentarer till författningsförslag

- 2 kap. Socialtjänstens mål

Beskrivningen av övergripande mål och principer för socialtjänsten är, utöver att ordet jämlika lagts till, oförändrade jämfört med nu gällande lag. Befintliga kollisioner mellan socialpolitiska visioner och socialarbetares ofta mer krasst budgetstyrda verksamhet har alltså bibehållits oförändrade. Eftersom lagförslagen enligt direktiven inte ska vara kostnadsdrivande är det uppenbart att många av lagens princip- och målregler inte i sig kan antas leda till reella förbättringar, utan främst är välvilliga men till intet förpliktigande politiska visioner.

- 4 kap. Kvalitet

Universitetet anser att förtydligandet av vikten av ett gott bemötande är relevant, liksom förtydligandet av att god kvalitet är kopplat till överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Det är emellertid även viktigt att komma ihåg att de föreslagna bestämmelserna

utgör endast välvilliga och till intet förpliktigande målstadganden om inte relevanta resursförstärkningar genomförs för att förverkliga ambitionerna. För att god kvalitet ska kunna uppnås är det nödvändigt att professionell kompetens eftersträvas och ses som meriterande. Kravet på socionomexamen eller likvärdig högskoleexamen, 4 kap. 3 §, borde därför, utöver barnavården, omfatta motsvarande arbetsuppgifter med relationsvård och missbruk. Om god kvalitet ska kunna upprätthållas är det dessutom nödvändigt att HSLF-FS 2017:79; Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård, ändras till att ange en mininivå om 60 högskolepoäng, varav minst 30 högskolepoäng socialt arbete och minst 15 högskolepoäng juridisk metod, social- och förvaltningsrätt samt offentlighet och sekretess. Därutöver bör socionomexamen minst innehålla 15 högskolepoäng relevant EU-rätt, migrationsrätt, civil- och straffrätt, polisrätt, hälso- och sjukvårdsrätt samt skoljuridik för att socialtjänsten ska kunna uppfylla sin samverkansskyldighet med berörda myndigheter på ett adekvat sätt. På längre sikt bör det dessutom vara ett krav på socionomexamen för att arbeta med utrednings- och utvärderingsuppgifter inom socialtjänsten. I högskoleförordningens reglering av socionomexamen finns krav på personlig och professionell utveckling för studenterna. Socialt arbete som akademisk utbildning omfattar kunskapsområden som socialt arbete, psykologi, juridik och sociologi, men det ingår även träning samt utbildning i speciella färdigheter och förhållningssätt som krävs för att kunna utföra ett etiskt hållbart socialt arbete.

En ny lag om socialtjänstdataregister framstår som behövligt, och kan utgöra ett led i att förbättra verksamhetens möjligheter att utvärdera sina insatser för att uppnå bättre överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

- 6 kap. Allmänt förebyggande arbete

Ambitionen att stärka det preventiva arbetet är positivt och borde kunna leda till ett mer effektivt socialt arbete inom kommunerna, förutsatt att socialtjänstens personal har kompetens och att relevanta resurser läggs på sådant arbete. Eftersom lagförslagen enligt direktiven inte ska vara kostnadsdrivande är det emellertid föga självklart att lagens framhävande av preventivt arbete kan antas leda till reella förbättringar.

- 10 kap. Socialnämndens ansvar att erbjuda insatser

Den mer enhetliga begrepps användningen genom lagtextens reglering av bedömande och erbjudande av *insatser* är en förbättring när det gäller att stärka lagens begriplighet.

Det huvudsakliga borttagandet av tidigare fokus på särskilda grupper är välmotiverat och behövt, eftersom det sociala arbetet ska röra individers behov utifrån just deras behov och inte grupptillhörighet. Uppsala universitet anser emellertid att utredningen, trots nyssnämnd angiven ambitionsnivå, genom att i förslaget ändå betona vissa gruppers behov uppvisar en tydlig ambivalens i frågan om att överge synen på vissa grupper som mer prioriterade klienter, vars behov ska gynnas framför andra oprioriterade gruppers behov. Förutom denna, mer principiella, invändning anser universitetet att preciseringarna av socialnämndens ansvar att erbjuda insatser i 10 kap. är välmotiverade.

Av särskild betydelse är omnämmandet i 10 kap. 3 § av att förtryck i sig, och inte bara våld, ska tillmätas relevans genom att socialtjänsten ska särskilt beakta att personer utsatta för *våld eller förtryck* som syftar till att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder kan ha behov av insatser för att förändra sin situation. De oklarheter som tidigare ibland kunnat uppstå om socialtjänstens uppdrag när hedersrelaterat förtryck inte tagit sig våldsamma uttryck har därmed på ett bra sätt undanröjts.

- 11 och 12 kap. Insatser efter individuell behovsprövning – bistånd, samt insatser utan föregående av individuell behovsprövning

Det konstateras att utformningen av behovsbedömningar i 11 och 12 kap. har en ytterst komplex struktur. Behovsbedömningarna kan enligt reglerna vara icke individuella eller individuella. Individuellt bedömda insatser kan röra bistånd till livsföring eller ekonomiskt bistånd. Det senare kan i sin tur röra så kallade levnadskostnader i övrigt eller försörjningsstöd. Försörjningsstöd är vidare indelat i sådant som rör skäliga kostnader som beräknas enligt riksnormen samt skäliga kostnader som bedöms individuellt behovsprövat. Utöver dessa regler får bistånd enligt ett överförande av nuvarande 4 kap. 2 § SoL ges ”om det finns skäl för det”. Både socialnämnder och socialarbetare som gör behovsbedömningar har därmed ytterst olika handlingsutrymme beroende på hur den enskildes behov kategoriserats.

Bedömningssystemets komplexitet innebär enligt Uppsala universitets uppfattning stora risker när det gäller enskildas möjligheter att få likvärdiga insatser på nationell nivå. Uppsala universitet vill därför betona att en så pass komplicerad systematik ställer stora krav på hög kompetens hos de personer, såväl förtroendevalda som professionella, som anförtros att hantera tillämpningen av dessa delar av lagstiftningen. Behoven av kompetensförstärkningar kommer enligt universitetets uppfattning att gälla både själva behovsbedömningarna och det, för en del klienter potentiellt bekymmersamma, handlingsutrymmet att ställa krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande eller delta i kompetensutveckling.

De nya möjligheterna att med vissa, enligt universitetets uppfattning väl motiverade, undantag ej ge individuellt behovsbedömt bistånd, och samtidigt göra undantag för dokumentationsskyldigheten, kommer förhoppningsvis att kunna minska byråkratin och öka möjligheter att nå utsatta som skyr kontakter med myndighetsutövare. Samtidigt kommer enskildas möjligheter att få likvärdiga insatser oavsett vilken kommun man råkar bo i med stor sannolikhet att undergrävas genom dessa regler. Universitetet instämmer därför i utredningens uppfattning att det är av vikt att insatser utan individuell behovsprövning noga utvärderas.

- 13 kap. Utformning och genomförande av insatser

Utvidgningen av målstadganden, bland annat rörande möjligheter att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande, kan antas leda till förbättringar, förutsatt att relevanta kompetenser och resurser finns inom berörda verksamheter. Om verksamheterna inte ges de förutsättningar som behövs, är det däremot en uppenbar risk att lagfästandet av dessa socialpolitiska visioner kommer att öka socialarbetarnas svårigheter att hantera kollisionerna mellan formellt formulerade politiska mål och verkligheten.

- 5 kap. och 18–23 kap. Socialt arbete med barn och unga – barnperspektiv

Uppsala universitet ser positivt på de föreslagna förstärkningarna av barnperspektivet, som innebär vissa reella förstärkningar av rättigheterna för barn och unga med fokus på bland annat förtydliganden av lagtexten i linje med artiklarna 3 och 12 i FN:s Barnkonvention.

Det uttryckliga angivandet i 5 kap. 2 § av att den som lämnar barn information så lång som det är möjligt ska försäkra sig om att barnet förstått information är en förbättring jämfört med dagens regler. Vidare kommer det för det professionella barnvårdsarbetet att bli en fördel med ett tydligt angivande i 19 kap. 5 § av att socialarbetare har rätt att tala med barn, utan koppling till specifik ålder och utan vårdnadshavarens samtycke, redan under förhandsbedömningen.

Uppsala universitet instämmer i utredningens uppfattning att socialtjänsten behöver arbeta mer aktivt med placerade barns kontakt med sina syskon och anser alltså det preciserande förtydligandet av detta i lagtexten välmotiverat. Universitetet håller även med om att tiden för gallring och sekretess för barnakter bör ses över, liksom frågan om barnombud.

Emellertid anser Uppsala universitet att utredningen, som trots ambitionen att inte framhäva specifika gruppers behov ju behåller exempelvis brottsoffer som sådan uttrycklig grupp, borde omnämna barn som utsatts för brott även i brottsofferbestämmelsen i 10 kap. 3 §, och inte endast i 18

kap. 4 §. Det kan noteras att samhällsinstitutionernas förmåga att bistå barn som utsätts för brott av andra barn för närvarande i en del fall är väldokumenterat obefintlig.

Uppsala universitet vill även betona de nära sambanden med ett reellt förverkligat barnperspektiv och kraven på hög professionell kompetens bland socialsekreterare och andra socialarbetare som arbetar med barn- och unga. I det uppmärksammade fallet, då en tidigare placerad 3-åring kallad Lilla Hjärtat avled efter ett återförande till ursprungsföräldrarna, är det exempelvis uppenbart att handläggarna inte kände till redan existerande möjligheter att hantera situationen genom ansökan om flyttningsförbud och vårdnadsöverflyttning. Att lagstifta om politiska visioner med förstärkningar av barnperspektivet är konstruktivt endast om lagstiftningen samtidigt kräver professionell kompetens av dem som arbetar inom den sociala barn- och ungdomsvården, se kommentaren ovan till 4 kap. 3 § i förslaget. Som Pia Tham, docent i socialt arbete, har visat är detta verksamhetsområde idag ofta ett första arbete för nyexaminerade socionomer. På längre sikt borde målsättningen vara att socionomexamen blir ett minimikrav för att arbeta med sociala barnavårdsutredningar och att erfarna socialsekreterare stannar kvar långvarigt inom detta viktiga arbetsområde.

- 25 kap. Tillsyn

Genom att möjligheterna till sanktionsavgifter föreslås försvinna kan socialnämndernas, och därmed socialarbetarnas, handlingsutrymme i någon mening sägas öka, samtidigt som detta kan ge negativa effekter på enskildas möjligheter att få likvärdiga insatser på nationell nivå.

- 28 kap. Socialnämndens organisation och delegering av vissa ärenden

Uppsala universitet instämmer i utredningens uppfattning att behörigheten mellan olika beslutsnivåer i relation till framför allt, å ena sidan, förtroendevalda och, å andra sidan, de professionella socialarbetarna vid förvaltningarna, är en fråga som måste utredas vidare.