

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Regeringen beslutade den 6 april 2017 att tillsätta en särskild utredare att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och vissa av socialtjänstens uppgifter. Syftet med uppdraget är 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. Vidare ska socialtjänsten erbjuda behovsanpassade insatser med ett förebyggande och kunskapsbaserat perspektiv. Utredaren ska bl.a. 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 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. Utredningen antog namnet Framtidens socialtjänst.

Utredningen överlämnade den 24 april 2018, på eget initiativ, delbetänkandet *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32).

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2018:69), beslutade den 19 juli 2018, fick utredningen i uppdrag att se över barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen, analysera huruvida en särslagstiftning för äldre är motiverat samt att se över socialnämndens möjlighet att delegera beslutanderätt i ärenden som rör lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser

om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2020:46), beslutade den 30 april 2020, fick utredningen ytterligare utredningstid till den 3 augusti 2020.

Utredningen har under sitt arbete haft en kontinuerlig dialog med för uppdraget relevanta myndigheter och organisationer. Utredningen har även haft löpande kontakter och samtal med andra pågående utredningar. Utöver den av regeringen beslutade och förordnade parlamentariska referensgruppen, har utredningen lagt stor vikt vid att inhämta synpunkter från organisationer som företräder de brukare som i många fall kommer i kontakt med socialtjänstens verksamhet. Utredningen har därför valt att på eget initiativ upprätta ett samtalsforum med ett tvärsnitt av civilsamhällets organisationer som i ett eller annat avseende är intressenter inom frågeområdet. Av de organisationer utredningen bjudit in har drygt 30 organisationer valt att delta i referensgruppen.

Utredningens utgångspunkter

Utredningen har som utgångspunkt för sitt arbete haft såväl ett individ- som verksamhetsperspektiv. Båda perspektiven hänger tätt samman och utredningens mål har varit att åstadkomma förbättringar i lagstiftningen som påverkar människor och kommuner positivt. Det handlar om möjligheten att ge och rätten att få behov tillgodosedda. Det handlar om att kunna lyssna på och bli lyssnad till och tillsammans skapa delaktighet i vård, omsorg och behandling. Det handlar om att kunna ge och kunna få stöd och hjälp tidigt och när någon behöver det. Och det handlar om att kunna erbjuda och ta del av stöd och hjälp på ett enkelt sätt och nära till hands.

Av direktiven framgår att de förslag som utredningen lägger fram ska åstadkomma en hållbar socialtjänst. En av utredningens utgångspunkter har varit att få till stånd långsiktiga förändringar som påverkar både människor och kommuner positivt och ger förutsättningar för en hållbar socialtjänst. En annan utgångspunkt har varit att utredningen inte får lägga förslag som är kostnadsdrivande eller ambitionshöjande. Utredningen har därför utgått från och analyserat hur socialtjänsten kan ges möjlighet att utföra sitt uppdrag på ett bättre och mer effektivt sätt. Utifrån dessa utgångspunkter har utredningen

identifierat några områden som bedömts vara särskilt viktiga för att åstadkomma en hållbar socialtjänst och som säkerställer att samhällets resurser används till största möjliga nytta för medborgarna och på ett effektivt sätt. Med detta för ögonen har utredningen lämnat förslag som tillsammans skapar förutsättningar för en hållbar socialtjänst. De större förslag som utredningen presenterar i betänkandet handlar om en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, om övergripande planering och planering av insatser, en kunskapsbaserad socialtjänst och om möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående behovsprövning. Förslagen bildar tillsammans en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra.

Utredningen har lämnat några frågor utan ställningstaganden eller utredningsunderlag. Det gäller bl.a. uppdraget att se över om det finns behov av att införa ett krav på socialt ansvarig samordnare. Utredningen har också avgränsat sig från frågan om samverkan mellan huvudmän. Detta då utredningen tidigt kunnat konstatera att problemen med samverkan är svåra att lösa genom reglering. Att kommuner, regioner och andra huvudmän ska samverka framgår redan av lagen i dag. På vilket sätt, och hur det ska gå till, har utredningen inte ansett vara en fråga att lösa inom ramen för lagstiftningen. Därmed har utredningen inte heller tagit sig an bestämmelserna om individuella planer.

En ny socialtjänstlag

Lagens struktur och konstruktion

Utredningen föreslår att en ny socialtjänstlag ska ersätta den nuvarande lagen. För att göra lagen mer pedagogisk och överblickbar har lagen delats in i avdelningar. Eftersom socialtjänstlagen är en lag som ändras relativt ofta underlättar dessutom indelningen i avdelningar införandet av nya bestämmelser utan att den befintliga strukturen går förlorad.

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. Som ett led i detta arbete har

utredningen övervägt att ta bort de bestämmelser för olika grupper som finns i nuvarande 5 kap. socialtjänstlagen. Detta har emellertid inte bedömts vara praktiskt genomförbart och i stället föreslår utredningen att lagen i stället ska struktureras så att nuvarande gruppindelning tonas ner. För att skapa en ökad jämlikhet mellan grupper och samtidigt minska lagens detaljeringsgrad föreslår utredningen att vissa bestämmelser som i dag enbart gäller för särskilda grupper ska gälla alla.

Lagens tillämpningsområde

Varje kommun svarar enligt socialtjänstlagen för socialtjänsten inom sitt område. Av socialtjänstlagen framgår emellertid inte vad som avses med socialtjänst. Detta trots att begreppet förekommer i flera bestämmelser samt även är centralt för att avgränsa lagens tillämpningsområde. För att tydliggöra vilka verksamheter som omfattas av socialtjänstlagens tillämpningsområde föreslår utredningen att det i socialtjänstlagen införs en bestämmelse som anger vad som avses med socialtjänst i lagen. Detta är relevant dels för att ringa in de verksamheter som ska omfattas av lagen, bl.a. vad gäller vetenskap och beprövad erfarenhet, kvalitet och uppföljning samt handläggning och dokumentation, dels för att göra den nya socialtjänstlagen lättare att förstå.

Med socialtjänst avses i lagen verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, LVU eller LVM samt annan verksamhet som enligt lag eller förordning ska bedrivas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse. Som socialtjänst ska däremot inte räknas sådan verksamhet som Statens institutionsstyrelse bedriver med stöd av skollagen (2010:800) eller förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem. Som socialtjänst räknas inte heller tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg utövar med stöd av socialtjänstlagen. Skulle det i annan lag eller förordning finnas avvikande bestämmelser för sådan verksamhet i socialtjänstlagen definieras som socialtjänst så tillämpas de avvikande bestämmelserna.

En mer enhetlig begreppsanvändning

Utredningen har gått igenom begreppsanvändningen i lagen och kan konstatera att den i flera delar inte är stringent. Det bidrar till att lagen kan vara svår att förstå. Utredningen har därför försökt att göra begreppsanvändningen i den nya lagen mer enhetlig. Flera begrepp används t.ex. med samma innebörd varför dessa ersatts med ett begrepp.

För att göra begreppsanvändningen mer enhetlig i förslår utredningen att begreppet insatser användas genomgående i lagen. Begreppet ”stöd och hjälp” och ”sociala tjänster” har därför ersatts med begreppet insatser. Begreppet ”öppna insatser” i 3 kap. 6 a § SoL förs inte över till den nya lagen. För att innebörden av begreppet insatser ska var tydligt förslår utredningen att det i lagen ska anges att socialnämnden ska erbjuda *insatser* i form av rådgivning, omsorg, vård, stöd och annan hjälp till enskilda som behöver det.

Begreppet service har inte förts över till den nya lagen. Det innebär bl.a. att särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd i den nya lagen i stället benämns ”särskilda boendeformer för äldre personer som behöver omvårdnad och särskilt stöd”. Bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättningar benämns i den nya lagen ”bostäder med särskilt stöd” för personer med funktionsnedsättning.

För att begreppsanvändningen ska blir mer enhetlig har utredningen även övervägt om begreppet kommun eller socialnämnd skulle kunna användas i stort sett genomgående i lagen men har bedömt att det inte är lämpligt. Utredningen förslår däremot att ansvarigt organ för att fullgöra uppgifter inom socialtjänsten i några bestämmelser ändras från kommunen till socialnämnden.

Socialtjänsten mål

Socialtjänstlagen har utformats med syftet att den ska vara en målriktad ramlag, och de mål som anges i lagen har stor betydelse för hur socialtjänstens verksamhet inriktas och utformas. I 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 enskildas och gruppers 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. Arbetet med att följa principerna och uppnå målen förutsätter enligt utredningen ett systematiskt kvalitetsarbete med uppföljning, användning av vetenskap och beprövad erfarenhet samt reflektion över normer och värderingar som kan påverka bemötandet av den enskilde.

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, 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.

För att det nya målet ska nå förändring även i det dagliga mötet mellan den enskilde och professionella inom socialtjänsten behövs en fördjupad beskrivning och analys av vad som definierar genusbias utifrån socialtjänstens uppdrag, ansvar och förutsättningar. Utredningen föreslår därför att regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att göra en fördjupad beskrivning och analys av aspekter av genusbias inom socialtjänstens område.

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. Tidiga och förebyggande insatser kan bidra till att tidpunkten för mer ingripande vård- och omsorgsinsatser skjuts fram eller i bästa fall förhindras. Genom att uppmärksamma risker och även behovet av tidiga, förebyggande och rehabiliterande insatser kan socialtjänstens arbete ge positiva effekter för såväl de personer som berörs som för kommunens resurser.

Utredningen kan inte nog understryka vikten av att socialtjänsten har ett förebyggande perspektiv och arbetar förebyggande oavsett om det handlar om övergripande arbete, i samverkan med andra, kommunens planering, insatser till grupper eller insatser till enskilda.

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. Målet är att perspektivet ska genomsyra hela socialtjänstens verksamhetsområde och på samtliga nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå och tillämpas av beslutsfattare och yrkesverksamma inom alla socialtjänstens verksamheter.

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. En lätt tillgänglig socialtjänst gör det enkelt för människor att få information om verksamheten – inklusive egna rättigheter – samt att ta och ha kontakt med den.

De regler som redan avser tillgänglighet inom socialtjänsten gäller viktiga områden såsom god förvaltning och fysisk tillgänglighet till lokaler. Utöver dessa regler föreslår utredningen en bestämmelse som ger tillgänglighetsbegreppet en generell betydelse för socialtjänstens

verksamhet. Inriktningen ska regleras tillsammans med det förebyggandet perspektivet. 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.

Lagens indelning i olika grupper

Den ursprungliga ambitionen med socialtjänstlagen, att precisera lagens övergripande mål och inriktningar inom vissa ”huvudfunktioner” har med tiden etablerat ett mönster i lagstiftningsarbetet. Enligt det mönstret formuleras ny kunskap om behov av stöd, omsorg och vård snarare i form av nya målgrupper för socialtjänsten än som arbetsuppgifter som redan omfattas av socialtjänstens ansvar. Resultatet har blivit en allt längre lista med olika grupper, vilken aldrig kan bli uttömmande.

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 de aktörer 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. Oron och farhågorna gäller också möjligheterna att upprätthålla och utveckla en tillräckligt specialiserad kompetens för att möta olika behov av stöd, omsorg och vård.

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 om barn, som samlas i en egen avdelning. Den enda tydliga indelning som kan göras av de personer som socialtjänsten möter är den mellan barn och vuxna. Gränsen mellan barn och vuxna är kronologisk och bunden till myndighetsåldern i Sverige.

Denna strukturella förändring innebär att målgruppsindelningen tonas ned på följande sätt:

- nuvarande 5 kap. SoL där bestämmelser som avser olika grupper samlats, utgår ur lagen,
- vissa bestämmelser som avser grupper görs generellt tillämpliga för alla personer som exempelvis har en viss typ av insats,
- andra bestämmelser formuleras som preciserade uppgifter för socialtjänsten och inte som särskilda bestämmelser för vissa grupper,
- några bestämmelser kvarstår i nuvarande lydelse men placeras i kapitel med inriktning på socialtjänstens verksamhet, och
- bestämmelser som avser barn och unga 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

Av socialtjänstlagen framgår att socialnämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. 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 bestäm-

melser 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. Ofta kan socialtjänsten i ett tidigt skede se problem som om de inte åtgärdas kan accelerera och leda till såväl stora sociala förluster som höga samhälleliga kostnader. Socialtjänsten kan till viss del själv hantera dessa problem genom insatser till enskilda och grupper, inte minst genom förebyggande och tidiga insatser. Men ibland är de problem som socialtjänsten uppmärksammar av sådan karaktär att sådana insatser inte är tillräckliga. Lösningen kan i stället ligga i strukturinriktade åtgärder, dvs. åtgärder på samhällsnivå och fysisk planering.

En förutsättning för en mer socialt inriktad samhällsplanering och stadsutveckling är att socialtjänstens kunskaper tas till vara. För att detta ska vara möjligt och för att kunskaperna ska få genomslag behöver den fysiska planeringen kompletteras med sociala kunskaper och perspektiv.

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. Ett grundläggande syfte med kommunens planering ska vara att tillgodose enskildas behov av insatser och på så sätt även förhindra att väntetider och oskäligt långa tider mellan beslut och verkställighet av beslut uppstår. Kommunernas planering av insatser är en förutsättning för att enskilda ska kunna få de insatser de har rätt till och därmed också viktig ur rättssäkerhetssynpunkt. Planeringen ska avse kommunens behov av insatser, dvs. det övergripande behovet av olika insatser och inte planering av insatser i det enskilda fallet.

Planeringen av insatser bör knytas nära annan planering i kommunen, bl.a. 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. Vid planering bör kommunen alltid överväga hur insatserna ska tillhandahållas och om det kan finnas fördelar med att tillhandahålla insatserna utan föregående behovsprövning.

Förebyggande arbete kräver en långsiktig kommunal planering av kommunens insatser till grupper och enskilda. I detta ingår också att beakta behovet av just förebyggande och tidiga insatser. Utredningen föreslår därför att kommunen vid planeringen särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. I planeringen ska kommunen, vid behov, samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

Bestämmelserna om särskild avgift upphävs

Det finns ett flertal orsaker till att beslut av kommuner inte verkställs. Tillgång och efterfrågan är naturligtvis en avgörande faktor i sammanhanget. Den enklaste förklaringen till varför beslut inte verkställs inom skälig tid är att den beslutade insatsen inte finns att tillgå. Det kan handla om en plats i särskilt boende, en kontaktperson för en person med funktionsnedsättning, ett familjehem för barn eller en behandlingsinsats till någon med beroendeproblematik. Av utvär-

deringar som genomförts framkommer att de grundläggande problemen och bakomliggande orsakerna till de långa väntetiderna inte är ett ”kommunalt beteendeproblem” eller ett utslag av att kommunerna trotsar lagstiftningen. I stället bottnar väntetiderna i problem med resurser och bristande planering.

Enligt utredningens uppfattning bör den statliga styrningen av kommuner och regioner ske på någorlunda likvärdigt sätt. Styrningen påverkar bilden av förtroendet för huvudmännen.

Utredningen anser att problemet med ej verkställda beslut kan lösas på ett bättre sätt än med sanktionsavgifter. I stället kan kommunernas ansvar för planering utvidgas och tillsynsmyndigheten med stöd av det vanliga granskningsinstitutet granska och ingripa mot de kommuner som inte planerar sina insatser eller verkställer beslut inom skälig tid. Eftersom tillsynsmyndigheten, oavsett den särskilda avgiften, har möjlighet att ingripa mot kommuner som inte verkställer beslut i tid eller erbjuder de insatser som kommunen är skyldig att tillhandahålla anser utredningen att systemet med sanktionsavgifter bör tas bort.

Socialnämnden rapporteringsskyldigheten är emellertid i sig en viktig förutsättning för kommunens planering av insatser och för tillsynsmyndighetens möjlighet till kontroll. Ett syfte med kommunernas rapportering av ej verkställda beslut är att den ska bidra till kunskap, uppföljning och underlag för planering. Rapporteringen ska också underlätta och möjliggöra tillsyn och ge tillsynsmyndigheten en överblick över situationen och kommunernas arbete med ej verkställda beslut. 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 inrapportera ej verkställda beslut förlängs från var tredje månad till var sjätte månad. De beslut som inrapporteras 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 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. Om detta arbete ska lyftas fram i socialtjänstlagen bör bestämmelsen, enligt utredningens mening, emellertid inte begränsas till vissa grupper, utan bör gälla hela verksamheten. 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.

Personalen är avgörande för en socialtjänst av god kvalitet. I dag finns i socialtjänstlagen bestämmelser om att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet samt att var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse ska medverka till en verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser förs samma i socialtjänstlagen kapitel om kvalitet och den senare

bestämmelsen omformuleras till att personalen ska medverka till att verksamheten är av god kvalitet.

God kvalitet förutsätter uppföljning

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. Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn visar emellertid att det fortfarande finns brister i uppföljningen och att det finns starka indikationer på att kvalitetsarbetet inte fungerar tillfredställande i socialtjänsten i dag. Det framgår även av öppna jämförelser att uppföljning inte används för att utveckla och förbättra verksamheten i särskilt stor utsträckning. 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. Bestämmelsen kommer på detta sätt att tydligare ge uttryck för lagstiftarens intentioner.

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.

Bemötandet har avgörande betydelse för socialtjänstens kvalitet och för den enskildes upplevelse av den. Utan ett väl fungerande bemötande vill och vågar människor inte söka stöd och hjälp vid behov. Socialtjänsten riskerar också att inte få ta del av den enskildes erfarenheter och önskemål om inte den enskilde uppfattar att bemötandet är respektfullt. 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.

Behovet av ett långsiktigt utvecklingsarbete i kombination med att det visat sig att intresse för frågan bland ansvariga nämndpolitiker är lågt talar för att det inte är tillräckligt med exempelvis överenskommelser och specialdestinerade statsbidrag för att uppnå en hållbar kunskapsbaserad socialtjänst. I de dialoger utredningen fört med förtroendevalda, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och andra intresseorganisationer, professioner och forskare har det också framkommit att statliga stimulansmedel och specialdestinerade statsbidrag inte anses vara tillräckliga verktyg för att stödja det målmedvetna och långsiktiga utvecklingsarbete som krävs för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. I stället efterfrågas en tydligare lagstiftning.

I nuvarande 3 kap. 3 § SoL anges tre typer av kvalitetskrav för socialtjänstens verksamhet: insatsernas kvalitet, personalens utbildning och erfarenhet samt att kvaliteten systematiskt och fortlöpande ska säkras. Däremot ställs inget uttryckligt krav på att verksamheten ska baseras på kunskap. Det är enligt utredningen en brist. Även bästa tillgängliga kunskap bör utgöra ett kvalitetskrav för socialtjänstens verksamhet. Utredningen föreslår därför att det införs ett krav

på att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.

En fungerande kunskapsstyrning är enligt utredningen en förutsättning för god kvalitet och för att utveckla och upprätthålla en kunskapsbaserad socialtjänst. En fungerande och effektiv kunskapsstyrning fordrar samarbete mellan kommunerna och mellan kommunerna och staten. 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

Under arbetets gång har utredningen återkommande uppmärksammat på frågan om professionens begränsade handlingsutrymme och vem som lämpligen bör ha beslutanderätt i individärenden – förtroendevalda eller tjänstemän. Denna utredning har emellertid inte haft ett uttalat uppdrag att se över beslutsordningen och det har inte heller varit möjligt att inom ramen för utredning göra någon mer ingående bedömning av nuvarande regelverk och föreslå eventuella förändringar. Samtidigt kan konstateras att beslutsordningen är långt ifrån oviktig när det gäller frågor om kvalitetsutveckling och rätts-säkerhet 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. Data kan användas som underlag för beslut som är av betydelse för enskilda individer i behov av insatser inom socialtjänsten, men är också betydelsefull för beslut om socialtjänstens inriktning och planering på nationell nivå.

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. Redan i dag framställer Socialstyrelsen nationell statistik, ofta i dialog och samverkan med SKR, som ger stöd till beslutfattare och professioner.

Utredningens bedömning är emellertid att den nationella statistiken för socialtjänsten brister i många hänseenden, vilket bekräftas av Socialstyrelsen i ett flertal rapporter och skrivelser till regeringen. Det är inte tillräckligt att enbart registrera insatser inom olika områden, varmed avses både socialnämndens beslut om insatser och utförda aktiviteter. För att kunna bedöma vilka utfall olika insatser har, krävs att Socialstyrelsen får samla in bl.a. uppgifter om orsak till insats eller utebliven insats, aktivitet, samt resultat utöver insatsen/åtgärden som sådan. Först då kan statistiken läggas till grund för en kunskapsbaserad socialtjänst. Utredningen anser att den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling behöver den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten stärkas och utökas till att i större utsträckning motsvara de förutsättningar som finns inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik ska därför utökas.

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. Det primära ändamålet för socialtjänstdataregister ska vara behandling för framställning av statistik. Den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten eller enligt LSS ska lämna uppgifter till socialtjänstdataregister för framställning av statistik (uppgiftsskyldighet).

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. De insatser som ingår i bistånd för livsföringen är av en mängd olika slag, men förenas av att de avser individuella behov av stöd, omsorg och vård i den dagliga livsföringen till den enskilde. Det gäller också när insatserna omfattar ett materiellt stöd med exempelvis välfärdsteknik. En delad biståndsbestämmelse är förenlig med den helhetssyn som också fortsättningsvis ska vara utmärkande för socialtjänstens arbete.

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. Därmed tydliggörs vikten av att biståndet ges utifrån individuella behov och inte utifrån uppfattningar om generella behov hos personer i olika grupper.

Bistånd för livsföringen borde, enligt utredningen, tillförsäkra den enskilde goda levnadsförhållanden. 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 lättillgängliga insatser och låga trösklar kan den enskildes egna initiativ tas till vara när motivationen finns där.

Det angeläget att kommunerna kan erbjuda insatser på ett så enkelt och effektivt sätt som möjligt. 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. Ett flexibelt regelverk ger även större handlingsutrymme att utveckla nya verksamheter och samarbetsformer, vilket ytterst är till nytta för den enskilde. Dagens regelverk är inte tillräckligt flexibelt då det lämnar mycket litet utrymme att tillhandahålla insatser på något annat sätt än efter utredning och behovsprövning.

Inom flera verksamheter är det dessutom viktigt att socialtjänsten når den enskilde just när han eller hon är motiverad att ta emot hjälp. Det gäller inte minst grupper som är svåra att nå, t.ex. barn och unga som utsätts för våld eller hedersförtryck, kvinnor som utsätts för mäns våld liksom män som slår kvinnor. Ett annat exempel är personer med missbruk. Ytterligare ett exempel är personer som vill lämna en kriminell livsstil eller personer med en psykisk funktionsnedsättning. Ett system som underlättar delaktighet och självbestämmande kan därför öka förutsättningarna för bra resultat.

Många kommuner vill vid sidan av myndighetsutövningen även kunna erbjuda insatser på ett mer lättillgängligt sätt än i dag. Drivkraften är huvudsakligen att skapa en effektivare organisation med ökad tillgänglighet och självbestämmande samt att kunna fokusera mer på förebyggande och stödjande arbete. Enskilda ska kunna få vissa insatser utan att först bli föremål för utredning och bedömning. För att åstadkomma detta behöver socialnämnderna enligt utredningens bedömning kunna tillhandahålla insatser även utan behovsprövning. Det är inte möjligt i dag.

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.

En av utredningen utgångspunkter har varit att det ska vara möjligt för kommunerna att anpassa utbudet av insatser efter lokala förutsättningar och behov. Såväl förutsättningar som behov kan förändras över tid och regelverket bör därför vara så flexibelt som möjligt. På så sätt ökar möjligheterna för kommunen att hantera oförutsedda händelser och att följa med i utvecklingen. Utredningen strävar därför efter att ställa upp så få begränsningar som möjligt i fråga om vilka insatser som ska kunna tillhandahållas utan behovsprövning. 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 § nya socialtjänstlagen, eller
6. 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, t.ex. om anonymitet är en förutsättning för att insatsen ska nå sin målgrupp.

Befogenheten att erbjuda insatser utan behovsprövning bör följas upp och utvärderas på nationell nivå. Utredningen föreslår därför att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet med den föreslagna bestämmelsen.

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. Enligt utredningens mening ska alla insatser till enskilda utformas så att de ger henne eller honom möjligheter till ett självständigt liv. Sådana bestämmelser finns i dag för biståndsinsatser, men är motiverade också för insatser till enskilda som ges utan föregående individuell behovsprövning.

Ett självständigt liv är emellertid inte det enda värde som är viktigt vid utformningen av insatser till enskilda. 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 känna välbefinnande ingår i dag äldreomsorgens värdegrund i nuvarande 5 kap. 4 § första stycket SoL. Med utredningens förslag utvidgas bestämmelsen till att omfatta alla enskilda, inte bara äldre. Således ska insatser som syftar till att tillgodose den enskildes personliga behov utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Att den enskilde ska vara delaktig och ges möjlighet att uttrycka sina önskemål om insatsernas utformning ligger redan i dag i socialtjänstens uppdrag. Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (nuvarande 1 kap. 1 § SoL). Det innebär att beslut ska tas i samförstånd med den enskilde. Även om den enskilde inte har rätt att kräva när och hur en insats ska ges, får bestämmelsen anses förutsätta att socialtjänsten så långt det är möjligt tar hänsyn till hans eller hennes önskemål. Av lagen framgår också att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (nuvarande 3 kap. 5 §). Ett förtydligande av äldre personers inflytande över insatsernas utformning och genomförande gjordes i socialtjänstlagen i samband med att bestämmelsen om äldreomsorgens värdegrund infördes. Genom regleringen förtydligas att den enskildes önske-

mål ska beaktas. Däremot innebär den inte att önskemålen alltid ska vara utslagsgivande.

Utredningen förslår 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. Bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL ska därför utvidgas till att gälla alla enskilda, inte bara äldre personer. Således ska den enskilde, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur insatser i boendet ska ges.

Förtydligt barnrättsperspektiv

Barnets rättigheter enligt barnkonventionen

Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen lag i Sverige, men ratificering av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) skedde år 1990. I och med ratificeringen har riksdag och regering förbundit sig att se till att den nationella lagstiftningen stämmer överens med de åtaganden som följer av konventionen. Barnkonventionen har i vissa delar införlivats i svensk rätt genom transformering. I andra delar har detta inte varit nödvändigt, eftersom det ansetts råda normharmoni. Transformering som metod för att anpassa svensk rätt till barnkonventionen kräver successiv och kontinuerlig anpassning av nationell lagstiftning allteftersom konventionen behöver tolkas i ljuset av ändrade samhällsförhållanden.

Barnets bästa

I den nya översättningen av artikel 3 i barnkonventionen lyfts *bedömningen* av barnets bästa fram tydligare än tidigare. Att det ska göras en bedömning framgår även uttryckligen av barnrättskommitténs allmänna kommentarer om hur konventionen ska tolkas. Vidare framgår det av förarbetena till socialtjänstlagens reglering av barnets bästa att en bedömning ska göras. 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.

Barnets rätt till information

Barnets rätt till information är en förutsättning för att han eller hon ska kunna uttrycka sina åsikter. Detta är i sin tur en förutsättning för att barnet ska kunna vara delaktigt och få inflytande. Trots att det framgår av förarbetena till nuvarande 11 kap. 10 § första stycket SoL – som reglerar barnets rätt till information – att hänsyn ska tas till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar när informationen lämnas, visar flera rapporter och studier på området att barn ändå inte är fullt delaktiga vid förhandsbedömningar, utredningar och under insatser.

För att det inte ska råda någon tvekan om att barn alltid har rätt till relevant information i åtgärder som rör barnet samt att denna information ska vara anpassad till barnets ålder, mognad och individuella förutsättningar, föreslår utredningen att detta bör komma till uttryck i socialtjänstlagen. För att barnet ska kunna ha nytta av den information som lämnas och kunna ta ställning till densamma är det en förutsättning att barnet förstår informationen. Först då kan artikel 3 och 12, om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals, få genomslag i praktiken. Utredningen föreslår därför att det anges i socialtjänstlagen att den som lämnar informationen till barnet så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått informationen.

Barnets rätt att framföra sina åsikter

Av nuvarande 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL följer att om ett barn inte vill framföra sina åsikter så ska dess barnets åsikter klarläggas på annat sätt. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i barnkonventionen. Däremot följer det av artikel 12 i barnkonventionen att barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i

alla frågor som rör barnet och att hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad.

Utredningen menar att om barnet inte har förmåga att framföra några åsikter bör dessa klarläggas på annat sätt. Om barnet däremot väljer att inte framföra några åsikter ska detta respekteras och inte klarläggas på annat sätt. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen SoL – ska upphävas.

Samtal med barn

I artikel 12 i barnkonventionen anges att ett barn ska beredas möjlighet att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när ett barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter. Utifrån gällande regelverk kan ett barn emellertid förhindras av sina vårdnadshavare att tala med socialtjänsten under förhandsbedömningen.

Utredningen anser att det är av stor vikt att stärka barns rätt att komma till tals i alla frågor som rör barnet, även under förhandsbedömningen. Därutöver är det angeläget att skapa bättre förutsättningar för socialtjänsten att skydda och stödja barn som far illa eller riskerar att fara illa. Utredningen föreslår därför att det i socialtjänstlagen ska införas en möjlighet för socialnämnden att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande även inför ett beslut om en utredning ska inledas eller inte. Ett sådant samtal syftar enbart till att socialnämnden ska kunna bedöma om en utredning ska inledas eller inte. Barnets vårdnadshavare ska, om inte särskilda skäl talar mot det, efter samtalet genast underrättas om att barnet har hörts.

Barnets kontakt med föräldrar och syskon och andra närstående

Att barn har rätt till samhörighet med föräldrar, anhöriga och andra närstående innebär att det är barnets rätt till kontakt som står i centrum. Kontakten är i första hand till för barnet och det är barnets bästa som ska vara avgörande.

Kontakten mellan syskon kan ha stor betydelse för placerade barn genom att skapa kontinuitet i en instabil situation. Kontakten kan

också vara ett stöd när placeringen upphör och barnet ska klara sig på egen hand. Många placerade barn vill dessutom ha mer syskonkontakt. Tidigare utredningar har även pekat på att det behövs ett förtydligande vad gäller det placerade barnets rättigheter till kontakt med syskon, men även vad gäller kontakt med föräldrarna. Mot bakgrund av den kunskap och medvetenhet som numera finns om betydelsen av att placerade barn får möjlighet till kontakt med sina syskon, anser utredningen att socialtjänsten bör arbeta mer aktivt med frågan och att detta bör synliggöras i socialtjänstlagen.

I fråga om föräldrar så anges i artikel 9.3 i barnkonventionen att konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Det finns mycket positivt med att placerade barn har kontakt med sina föräldrar.

Det är viktigt att socialtjänsten arbetar för att det placerade barnet ges möjlighet till kontakt med föräldrar och syskon och utredningen föreslår därför att det i den nya socialtjänstlagen ska 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 föräldrar, syskon och andra närstående.

Uppföljning av ett barns situation

Socialnämnden får enligt nuvarande 11 kap. 4 a–b §§ SoL besluta om uppföljning av ett barns situation i vissa fall. Det gäller dels när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutas utan beslut om insats, dels efter det att en placering i ett familjehem eller hem för vård eller boende har upphört. En förutsättning är dock att barnet, utan att förhållanden som kan föranleda ett beslut om tvångsvård enligt LVU föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till en sådan åtgärd saknas.

Det är ur ett barnrättsperspektiv angeläget att det finns en möjlighet att kunna följa utvecklingen under en tydligt angiven tidsperiod. Detta för att kunna motivera vårdnadshavaren, samt ett barn över 15 år, att ta emot en föreslagen insats samtidigt som socialtjän-

ten har en möjlighet att följa utvecklingen för barnet genom att ta behövliga kontakter utan att det behöver inledas en ny utredning.

Vid ett beslut om uppföljning av ett barns situation avgör nämnden hur länge uppföljningen ska pågå och hur den bäst ska genomföras. Uppföljningen måste dock avslutas senast två månader från det att den utredning som gäller barnets behov av stöd och skydd har avslutats. På motsvarande sätt ska uppföljningen avslutas senast två månader från det att placeringen i familjehem eller hem för vård eller boende har upphört. Uppföljningen ska i annat fall avslutas när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda ny utredning.

Nuvarande bestämmelser syftar till att socialnämnden ska kunna följa utvecklingen för barnet. Det förutsätter enligt utredningen att det finns tillräcklig tid för att en förändring ska komma till stånd. Ur det perspektivet är två månader förhållandevis kort tid. Även om barnets situation kan förändras under denna tid, är det inte säkert att förändringarna är bestående. För att säkerställa att barnet får det stöd och skydd som han eller hon behöver, anser utredningen att nämnden bör kunna informera sig om utvecklingen under ytterligare en tid. Det gäller inte minst genom återkommande samtal med barnet, men även med vårdnadshavaren för att motivera denne till att ta emot en föreslagen insats. Tiden för uppföljning ska därför förlängas från två månader till sex månader.

Frågan om barnombud bör utredas vidare

Barn som befinner sig i en utsatt situation kan vara helt beroende av att den myndighet de har kontakt med säkerställer hans eller hennes rättigheter i sin verksamhet. I praktiken kan det dock vila på barnet självt att ta till vara sina rättigheter. Flera barnrättsorganisationer och tidigare utredningar har pekat på behovet av att barn ges möjlighet att ha ett oberoende barnombud som stöd vid sin kontakt med socialtjänsten. Det saknas emellertid utvärderingar på nationell nivå av barnombud och liknande verksamheter. Dessutom finns det vad utredningen känner till mycket lite svensk forskning om både barnombud och barnrättighetsbyråer.

De beskrivningar och slutsatser som har gjorts i tidigare utredningar och de kontakter som denna utredning haft med bl.a. Barnrättsbyrån och Maskrosbarn ger emellertid vid handen att befintliga

verksamheter fyller en viktig funktion i barnets kontakter med socialtjänsten.

Utredningen anser att det som lyfts fram av barnrättsorganisationerna både i rapporter och samtal med utredningen samt vad som framkommit i tidigare statliga utredningar pekar på att det finns ett behov av att utreda om ett barnombud skulle kunna bidra till att barn i kontakten med socialtjänsten känner sig mer delaktiga, väl bemötta, trygga och lyssnade på. Utredningens föreslår därför att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdraget att utreda behovet av och förutsättningarna för oberoende barnombud.

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. Nuvarande gallringsregler innebär att barn senare i livet inte har någon möjlighet att få insyn i de kontakter som varit med socialtjänsten under uppväxten. Endast om barnet varit placerat utanför det egna hemmet samt i ärenden om adoption och faderskap finns handlingarna bevarade. För många av de som sökt sig till arkiven för att få svar på frågor om sin uppväxt och vars akter inte gått att finna har det blivit en besvikelse. För vissa har den gallrade akten upplevts som en kränkning i sig. Enligt representanter för arkivsektorn har barnakterna ett stort värde för individen och bör därför bevaras.

Enligt utredningens mening kan 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. Vid en sådan översyn bör möjligheten

och lämpligheten av ändrad tid för gallring eller ytterligare bevarande av barnakter övervägas. Vidare bör övervägas om tiden för sekretess bör förlängas.

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. Vad en särlagstiftning för äldreomsorgen skulle innebära för äldre personer och deras närstående beror på hur lagen utformas, t.ex. när det gäller vilka personer och insatser som lagen skulle omfatta. En äldreomsorgslag som avgränsas till socialtjänstområdet kommer till stora delar att dubblera socialtjänstlagen. En sådan lag kommer inte att förändra förutsättningarna för en sammanhållen vård och omsorg om den inte också omfattar bestämmelser för hälso- och sjukvården.

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. När utredningen fick sitt uppdrag år 2017 fanns en bestämmelse i 2 kap. 5 § SoL som reglerade avtalssamverkan inom socialtjänsten. I bestämmelsen angavs att kommunen fick sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal fick en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning fick dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller enskild individ.

Bestämmelsen gav upphov till viss osäkerhet. Framför allt ansågs det otydligt hur den skulle tillämpas vid avtalssamverkan mellan kommuner, särskilt i fråga om ärenden som omfattade myndighetsutövning. Den 1 juli 2018 infördes en generell rätt till avtalssamverkan mellan kommuner i 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Enligt bestämmelsen får kommuner och regioner ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan). I samma bestämmelse infördes en möjlighet för kommunerna att vid sådan avtalssamverkan också delegera beslutsfattande till en anställd i den andra kommunen. I och med detta ändrades även lydelsen av 2 kap. 5 § SoL till att ange att utöver avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL får en kommun sluta avtal med en enskild person (fysisk eller juridisk) om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas. Möjligheten och förutsättningarna för kommuner att samarbeta och samverka har stärkts genom den nya regleringen i 9 kap. 37 § 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 insatser. 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 m.m. 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 klart 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.

Bestämmelserna i 2 a kap. SoL om ansvarsfördelning mellan kommuner kan mot denna bakgrund uppfattas som svåra att förstå. 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 § kommunallagen (2017:725), förkortad 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 kommunallagen. 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.

De olika formella möjligheter kommunen och regionen har att erbjuda behandling, i kombination med olikheterna i hur kommunerna och regionerna definierar sitt faktiska ansvar, har lett till att vårdbehov bedöms enligt olika principer och insatser erbjuds enligt olika lagstiftningar beroende på var i landet en person är bosatt. Så länge varje individ får tillgång till ett attraktivt utbud av insatser av god kvalitet utifrån sina behov utgör detta nödvändigtvis inte ett problem. Men om det gemensamma ansvaret i praktiken innebär att ingen tar ansvar för vissa insatser och dessa inte kommer till stånd på grund av oenighet om finansieringen är det inte acceptabelt.

Missbruks- och beroendevården är och har länge varit ett snårigt område ifråga om ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner. Trots kravet på överenskommelser inom missbruks- och beroendevården visar erfarenheter från både SKR och IVO att det inte är tillräckligt för att få samverkan att fungera. Samtidigt bedömer Socialstyrelsen att myndigheten inte har möjlighet att närmare precisera ansvarsfördelningen mellan kommunerna och regionerna utan att

detta måste göras i ett lagstiftningsärende. Svårigheterna att i dag precisera ansvarsfördelningen och därmed den kommunala kompetensen medför att det finns risk för att enskilda i behov av insatser faller mellan stolarna.

Utredningens bedömer är att det bör göras en samlad översyn av huvudmannskapet för missbruks- och beroendevården för att kunna ta ställning till behovet av eventuella förändringar i lagstiftningen. En tydligare ansvarsfördelning skulle ge bättre förutsättningar för en effektiv, kunskapsbaserad, jämlik och likvärdig missbruks- och beroendevård.

Förhållandet mellan socialtjänstlagen och annan lagstiftning

Socialtjänstlagen och förvaltningslagen

Det är i nuvarande socialtjänstlag otydligt hur förhållandet mellan socialtjänstlagen och förvaltningslagen 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 tydligare 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 försämrade 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 fortlopande 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 uppräkningsen 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 an-

passning 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. Tillsynsmyndighetens rapportering av dokumentationsbrister kan i sin tur ha en styrande inverkan på lagstiftaren. De resultat och den problembild som redovisas till regeringen är grunden för eventuella beslut om behov av lagändring eller myndighetsuppdrag.

En betydande del av professionens arbetstid läggs på administration eller annat arbete som inte är direkt relaterat till brukarna. För mycket administration och en alltför detaljerad styrning minskar handlingsutrymmet för professionen. Det påverkar och riskerar att minska värdet i mötet med brukaren.

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.

Utredningen vill understryka att dessa förslag bildar en helhet i vilken de olika delarna är beroende av och förutsätter varandra. För att förslagen ska ha avsedd effekt och leda till varaktig förändring krävs att kommunerna utvecklar nya arbetssätt och metoder, som systematiskt följs upp och ger underlag för en kunskapsbaserad och mer hållbar socialtjänst. En förutsättning för det är samordning och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Utredningen bedömer att kommunerna behöver stöd i denna omställning och föreslår att regeringen bör ingå en överenskommelse med SKR i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

