

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

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerad text på remiss. Nedan redovisas Brås kommentarer på de förslag som lämnas i betänkandet. Svaret är disponerat utifrån vilken paragraf i den nya föreslagna socialtjänstlagen, som kommentaren avser. I slutet av remissvaret kommenterar Brå även ett par områden som tas upp i betänkandet, men där det inte föreslås någon ändring i socialtjänstlagen.

Generellt sett är Brå positiv till grundtankarna i förslaget till ny socialtjänstlag. Det är viktigt både att förstärka det förebyggande perspektivet i socialtjänstlagen, inklusive möjligheten att ge individuellt stöd utan biståndsbedömning, och att lyfta fram betydelsen av samverkan, ett kunskapsbaserat arbetssätt och uppföljning av det arbete som bedrivs. Samtidigt ser Brå en risk att den viljeinriktning som framkommer i förslaget inte är tillräcklig för att uppnå de förändringar som eftersträvas. Det finns också en risk att den ökade betoningen på förebyggande insatser kan medföra en nedprioritering av stödet till långvariga, stora behov, om inte extra resurser tillförs.

2 kap. 3 § Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv (Avsnitt 7.3.4)

Brå välkomnar att det förtydligas i lagen att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv. Från Brås perspektiv är det särskilt angeläget att socialtjänsten arbetar för att förebygga *brott*, med insatser på både kommunnivå, gruppnivå och individnivå. I stor utsträckning handlar det om att det måste finnas tillräckliga resurser för att tillgodose behovet av insatser som syftar till att hindra att barn och unga utvecklar en kriminell livsstil. Därutöver måste kunskaperna utvecklas om vilka insatser som kan ge goda resultat. Det är dock tveksamt om denna viljeinriktning i lagen i sig är tillräckligt för att garantera att det brottsförebyggande arbetet byggs ut och metodutvecklas i den omfattning som skulle behövas. Utan skullkrav eller utökade resurser riskerar betoningen på socialtjänstens förebyggande arbete att bli ett slag i luften, då prevention tenderar att få stå tillbaka i ekonomiskt svåra tider för kommunerna, vilket också beskrivs väl i texterna. Brå ser mot den bakgrunden fram emot betänkandet från den pågående utredning som regeringen tillsatt, med uppgift att föreslå hur ett lagstiftat kommunalt ansvar att arbeta brottsförebyggande kan utformas (Dir. 2019:94). I direktiven lyfts socialtjänsten fram som en viktig aktör i sammanhanget. Uppdraget ska redovisas senast den 21 juni 2021.

2 kap. 3 § Socialtjänsten ska vara lätt tillgänglig (Avsnitt 7.4)

Brå är positiv till att det skrivs in i lagen att socialtjänsten ska vara *lättillgänglig* för medborgarna. I dag finns det en hel del ”onödiga” hinder för dem som vill ta kontakt med socialtjänsten, till exempel begränsade telefon- och öppettider. Att lättillgänglighet skrivs in som ett mål i lagen kan bidra till ett ökat fokus på hur olika typer av hinder för att få kontakt och hjälp från socialtjänsten kan undanröjas. (Senare i remissvaret kommenterar Brå det särskilda förslaget för att öka tillgängligheten, nämligen att ska bli möjligt för

socialtjänsten att erbjuda individuella insatser utan att det föregås av en behovsbedömning (insatsen ges alltså inte som bistånd).

4 kap. 1 § Verksamheten inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och bedrivs med vetenskap och beprövad erfarenhet. Kvaliteten ska systematiskt och fortlöpande följas upp, utvecklas och säkras.

Enligt Brås mening är kvalitetsfrågorna helt centrala för socialtjänstens verksamhet. Vi välkomnar därför att formulering i lagen vidgas som att man inte bara anger att de *insatser* som ges ska hålla god kvalitet utan att hela *verksamheten* ska hålla god kvalitet. Brå har sedan 2010 arbetat med att sprida ett kunskapsbaserat arbetssätt i det brottsförebyggande arbetet i kommunerna (se *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, Brå 2016). Arbetssättet bygger på att berörda parter samverkar i det brottsförebyggande arbetet genom att skapa en gemensam lägesbild följt av en orsaksanalys. Utifrån detta, samt tillgänglig forskning och beprövad erfarenhet om verkningsfulla insatser, beslutas sedan vilka insatser som ska vidtas. Insatserna följs sedan upp och utvärderas. Detta lägger i sin tur grunden för en ny lägesbild och så vidare.

Som en del av kvalitetsparagrafen föreslås också en ny bestämmelse om att socialtjänstens verksamhet ska bedrivs i *överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet*. Att detta betonas i lagtexten är enligt Brå mycket viktigt, både från ett individperspektiv, då en del av de brottsförebyggande insatser som använts i kommunerna visat sig vara direkt skadliga, och ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om socialtjänsten så långt möjligt använder vetenskap och beprövad erfarenhet som grund för att bedöma värdet av att kunna erbjuda en viss typ av insats eller bedriva en viss typ av verksamhet ökar sannolikheten för att begränsade samhälleliga resurser blir så bra utnyttjade som möjligt.

Brå är också positiv till den nya skrivningen om uppföljning, så att det föreslås bli ett krav på att kvaliteten systematiskt och fortlöpande följs upp, utvecklas och säkras.

Kraven på systematisk uppföljning förutsätter att det finns tillgång till relevanta analyser, statistik och forskning. I dag finns brister i det avseendet. Brå stödjer mot den bakgrunden också förslaget att Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik inom socialtjänsten område utökas. Att sådana uppgifter hittills saknats har vid flera tillfällen begränsat tillgången till viktiga data när Brå gjort studier om effekter av olika typer av insatser för att minska återfall i brott.

En utredning föreslås för att se över reglerna om gallring

Att bedriva ett kunskapsbaserat arbete innebär inte bara att vara uppdaterad kring den forskning som finns kring socialtjänstens insatser eller ta del av nationell statistik. Det innebär också att man i de enskilda fallen bygger insatserna på erfarenheterna från tidigare kontakter med den aktuella individen, till exempel ett barn som det kommer in en orosanmälan om. I dag finns stora begränsningar i att ta del av historiken i form av till exempel tidigare anmälningar, som inte lett till en utredning. Därför ser Brå positivt på förslaget att en utredning tillsätts för att se över reglerna för gallring. Att ett barns historik inom socialtjänsten dokumenteras bättre och sparas längre än i dag kan också vara av betydelse när någon som vuxen vill kunna följa kontakter som hen hade med socialtjänsten under uppväxten. Socialstyrelsen har lämnat ett förslag till hur frågan ska lösas, som Brå stöder.

Kap. 6 Enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov.

Brå är positiv till att vikten av *ett gott bemötande* lyfts fram starkare genom att det skrivs in i lagen att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov. Ett bra bemötande är alltid viktigt och är kanske särskilt viktigt att understryka när det gäller de grupper som kan vara svåra att arbeta med, till exempel en del av dem med kriminalitet som livsstil.

Kap 5. Barns rättigheter

Brå stöder förslagen som syftar till att förtydliga *barnrättsperspektivet*. Det gäller bland annat förslaget om att det ska bli möjligt för socialtjänsten att tala med ett barn utan föräldrarnas samtycke vid en förhandsbedömning. Det är bra att barns behov av stöd och skydd betonas, men också att barn ska ses som kompetenta individer som ska vara delaktiga, både de barn som är utsatta för brott men även de som begår brott eller på andra sätt är på väg att dras in i en kriminell livsstil. Barns rätt till adekvat och åldersanpassad information är också grundläggande för denna delaktighet. Från både ett barnrättsperspektiv och ett preventivt perspektiv är utvidgningen positiv. Det är viktigt att så långt möjligt ge barnet möjlighet att prata med så lite påverkan från föräldrarna som möjligt både i de fall där barnet kan blivit utsatt för brott, till exempel misshandel, från föräldrarna och i fall där föräldrarna kan vilja dölja omsorgssvikt och olämpliga sociala förhållanden, som kan leda till att barnet börjar begå brott.

6 kap. 2 § Socialnämnden ska medverka i samhällsplaneringen

Brå är positiv till att betänkandet betonar vikten av att socialtjänsten deltar i *samhällsplaneringen*. Brå välkomnar därför förslaget att det ska införas två nya bestämmelser i plan- och bygglagen med det syftet och konstaterar att förslagen i stor utsträckning ligger i linje med vad Brå lyfte fram i sina kommentarer till det tidigare delbetänkandet. (Det första är att den lagen kompletteras med en bestämmelse som tar sikte på de sociala aspekterna i planläggningen. Det ska också föras in i lagen att kommunens översiktsplan ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den sociala miljön.)

7 kap. 1 § Kommunen ska planera sina insatser för enskilda. Kommunen ska då särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser.

Brå stöder att bestämmelsen om att kommunen ska planera sina insatser för enskilda kompletteras med en skrivning om att kommunen då särskilt ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. Det är bra att detta lyfts fram, men liksom när det gäller den ovan kommenterade tredje paragrafen är det osäkert hur stark effekt den nya skrivningen får.

Eftersom lagförslaget inte förenas med förslag om ökade resurser, så kan man också fråga sig om formuleringen att kommunen *särskilt* ska beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser skulle kunna tolkas som en prioriteringsanvisning, så att dessa behov ska komma före behoven bland dem som har mer långvariga och allvarliga problem, det vill säga socialtjänstens traditionella målgrupp.

12 kap 1 § Socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning

Det är bra med en lättillgänglig socialtjänst som kan erbjudas enskilda personer som är i riskzon att utveckla allvarigare problem som kriminalitet. Det ger exempelvis både ungdomar och vuxna möjlighet att enklare söka och få hjälp för missbruk eller andra problem också i ett tidigare skede. Men om förslaget inte förenas med ökade resurser för socialtjänsten finns det risker med det. Det kan antingen bli ett slag i luften för att kommunerna inte har några extra resurser för att nå nya grupper, eller leda till en omprioritering från de grupper med allvarliga, ofta långvariga problem, som idag är socialtjänstens primära målgrupp.

13 kap. 2 § Insatser som syftar till att tillgodose den enskildes personliga behov ska även utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett värdigt liv och känna välbefinnande.

Redan idag anges i lagen att äldreomsorgen ska vara utformad så att den stärker den enskildes möjligheter att känna *välbefinnande*. Denna målformulering föreslås nu föras in

som grund för alla socialtjänstens insatser. Brå har inget att invända mot ambitionen att de som får insatser ska känna välbefinnande, men ställer sig tveksam till att föra in ett mål av detta slag för socialtjänstens insatser. Detta särskilt med hänsyn till om det ska vara ett mål vars uppfyllelse systematiskt ska följas upp. Den forskning som finns tyder inte på att välbefinnande har något starkt samband med de faktiska levnadsomständigheter som socialtjänsten inom individ- och familjeomsorgen kan tänkas påverka.

Förslag som saknas

Brås bedömning är att frågan om nödvändigheten av samverkan och samordning inte lyfts fram tillräckligt starkt. Det vore önskvärt med en bestämmelse som trycker på socialtjänstens ansvar för samverkan och samordning av insatserna.

Önskemål om tydligare förarbetsuttalanden

Utöver faktiska lagändringar kan även texter i förarbetena (som betänkande och proposition) påverka inriktningen på socialtjänstens verksamhet. Därför tar Brå upp ett par områden där Brå anser att texten om målsättningen för socialtjänsten kan förtydligas utan att vi vill ha någon lagändring.

Den mest övergripande synpunkten är att personer med en egen kriminalitet eller en kriminell livsstil är för osynliga i betänkandet som målgrupp för socialtjänstens arbete. De bör nämnas i förarbetena och socialtjänstens ansvar för målgruppen behöver tydliggöras på samma sätt som när det gäller personer med beroendeproblematik eller de som utsätts eller utsätter annan för våld i nära relation. Det är också Brås förhoppning att denna typ av indikerad brottsprevention tas upp i den pågående utredningen som regeringen tillsatt, med uppgift att föreslå hur ett lagstiftat kommunalt ansvar att arbeta brottsförebyggande kan utformas (Dir. 2019:94).

Om det inte görs förtydliganden av detta slag så bedömer Brå att det kommer att bli svårt att förverkliga den nationella strategin rörande avhoppare som bland annat Kriminalvården har regeringens uppdrag att arbeta fram (Ju2019/02027/KRIM). Utan förtydliganden finns det alltså risk för negativa konsekvenser på såväl brottslighet som brottsförebyggande arbete i arbetet med att förebygga återfall i brott.

Brås bild är att betänkandets text om stödet till brottsoffer är inriktat på våld i nära relationer och att utredningen inte tar ett helhetsgrepp kring stöd till brottsutsatta. Utredningen lyfter, enligt Brås mening, inte tillräckligt starkt fram att den nya lagen ska säkerställa att socialnämnden har ett ansvar för att erbjuda brottsofferstöd till dem som utsätts för brott och vill ha stöd oavsett om brottet är polisanmält eller inte och barn som brottsoffer nämns inte i "huvudtexten" om brottsofferstöd utan tas bara upp i det särskilda avsnittet om barn och unga.

Den mest övergripande synpunkten är att personer med en kriminell livsstil är för osynliga i betänkandet som målgrupp för socialtjänstens arbete. De bör nämnas i fler sammanhang i förarbetena tillsammans med andra målgrupper, som t ex missbrukare.

Brås avslutande synpunkt rör texten om stöd till brottsoffer. Vår bild är att den är alltför starkt inriktad på våld i nära relation och för lite nämner andra grupper av brottsoffer. Barn som brottsoffer nämns till exempel inte i "huvudtexten" om brottsofferstöd utan tas bara upp i det särskilda avsnittet om barn och unga.

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av Stina Holmberg, FoU-råd. I beredningen har deltagit utredarna Maria von Bredow, Linda Lindblom och Christina Söderberg.

Kristina Svartz

Stina Holmberg