



Remissvar

Datum för beslut
2021-01-26

Vår beteckning
GD-beslut 2/2021
Dnr SBU 2020/777

Er beteckning
Dnr S2020/06592

Till
Socialdepartementet

Remissvar för ”Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag”

SBU framför nedan synpunkter på betänkandet från utredningen “Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag”, SOU 2020:47. SBU har inte beaktat lagförslagets juridiska konsekvenser.

Sammanfattning av synpunkter

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) önskar anföra att:

- SBU är mycket positiv till författningsförslaget att socialtjänstens verksamhet ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet.
- SBU ser positivt på när författningsförslaget tydliggjort i vilken utsträckning förslaget har baserats på vetenskaplig kunskap, systematisk uppföljning, kunskap om klienter och brukares situation, kontextuella omständigheter samt erfarenheter och önskemål.
- SBU önskar bidra till utvecklingen av en socialtjänst baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet. SBU har mångårig erfarenhet av att utbilda verksamma inom akademi, myndigheter och profession i systematiskt översiktsarbete. SBU deltar gärna i dialoger om hur vi kan fortsätta detta arbete samt utveckla SBU:s stöd till berörda parter.

Underlag till synpunkterna

Utredningens uppdrag och arbete

SBU finner det mycket positivt att utgångspunkterna för utredningen har varit både ett individ- och ett verksamhetsperspektiv där personen har rätt att få sina behov bedömda och tillgodosedda. Målet med SBU:s verksamhet är att våra vetenskapliga kunskapsunderlag ska bidra till bättre hälsa och omsorg, med den enskildes behov i centrum.

SBU menar att det är bekymmersamt att en ny socialtjänstlag inte får innehålla förslag som är ambitionshöjande (s. 36). SBU menar att skrivningen är inkonsekvent i och med förslaget att socialtjänstens verksamhet ska bygga på vetenskaplig kunskap och beprövad erfarenhet, vilket i sig innebär en betydande och angelägen ambitionshöjning.

Enligt betänkandet får inte föreslagna förändringar i lagstiftningen innebära några ökade kostnader. SBU menar att det tveksamt om detta är förenligt med de ansatser som utredningen har om att tydliggöra personers behov och att ge specifika insatser för dessa behov, samt att få in mer systematisk uppföljning och vetenskaplig kunskap inom socialtjänstens verksamhet. Utredningen har uppmärksammat "att införa en evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst är ett långsiktigt förändringsarbete" (s. 521), "socialtjänsten behöver ta större ansvar för att kvalitetsarbetet fungerar" (s. 498), "det finns starka indikationer på att kvalitetsarbetet inte fungerar tillfredsställande i socialtjänsten idag" (s. 48), "intresse för frågan bland ansvariga nämndpolitiker är lågt" (s. 49), "kommunerna kommer att behöva bygga upp en kompetens för att själva kunna genomföra vissa samhällsekonomiska analyser (s. 966), "endast ett fåtal kommuner följer upp resultatet av de insatser som ges" (s. 503). Utredningen nämner även de svårigheter som finns inom delar av socialtjänsten med personal- och kompetensbrister (s. 275). Utifrån dessa förutsättningar menar SBU att det kommer att krävas omfattande och särskilda satsningar för att uppfylla förslaget om ny lagstiftning avseende att öka kvaliteten och basera verksamheten på vetenskap och beprövad erfarenhet. SBU bidrar gärna med kompetens avseende systematik, transparens, ekonomiska analyser samt framtagandet av vetenskaplig sammanställd kunskap.

Övergripande utveckling och förändringsbehov

SBU menar att de livsvillkor som gäller personer med funktionsnedsättning inte uppmärksammas av utredningen och att personer med funktionsnedsättning generellt har getts mindre utrymme i betänkandet än andra tydligt definierade målgrupper inom socialtjänstens verksamheter. SBU menar att det ur ett kunskaps- och jämlikhetsperspektiv vore förtjänstfullt för den nya socialtjänstlagens utformning att även inkludera kunskap och analys knuten till personer med funktionsnedsättning.

Lagens tillämpningsområde

SBU ser positivt på att utredningen föreslår en definition av begreppet socialtjänst då tydliga begrepp och definitioner är en av förutsättningarna för god utvärderingskvalitet och jämförelser. Då verksamhet enligt Lag om stöd och service för vissa funktionshindrade inte ingår vore det önskvärt enligt SBU, om utredningen tydliggjorde vilka konsekvenser detta kan få. Särskilt avses förutsättningar för utveckling av kunskapsbaserade insatser samt nationell statistik för gruppen personer med funktionsnedsättning.

En mer enhetlig begreppsanvändning

SBU anser att det är till nytta både för professionen samt för de myndigheter som ingår i Rådet för styrning med kunskap att lagen innehåller en mer enhetlig begreppsanvändning (s. 317 och framåt). SBU är positiv till utredningens förslag att begreppet insatser används genomgående i en ny socialtjänstlag, liksom att den kategoriserande termen "missbrukare" tas bort ur socialtjänstlagen och omformuleras

till ”personer som har ett missbruk eller beroende” respektive ”får vård [eller omsorg] på grund av missbruk eller beroende”. Förslaget kan öka möjligheterna till en god kommunikation mellan olika parter.

SBU menar att det är önskvärt att samma strävan om en enhetlig begreppsanvändning även gäller i förhållande till annan lagstiftning. Enligt LSS ska personen tillförsäkras goda levnadsvillkor medan i SoL endast skäligen. I betänkandet beskrivs att det inte går att utesluta att en ändring till goda levnadsförhållanden i SoL skulle innebära en ökad ekonomisk kostnad (s. 666). Utredningen bedömer att de därmed är förhindrade av sina direktiv att föreslå just det begreppet men föreslår skäligen levnadsförhållanden (s. 666). Vi ser positivt på detta närmande och det vore önskvärt om förslaget baserades på vetenskaplig kunskap, systematiska uppföljningar, kunskap om personers situation, kontextuella omständigheter, samt erfarenheter och önskemål.

Begreppet kunskap förekommer i betänkandet på flera ställen. SBU menar att det behöver tydliggöras vilken typ av kunskap som avses, till exempel juridisk kunskap, vetenskaplig kunskap eller erfarenhetsbaserad kunskap. Dessa olika kunskapsstyper används ofta i samspel, men fyller olika kunskapsluckor. All kunskap ger inte samma grad av evidens och SBU menar att det hade varit önskvärt med klargöranden från utredningen, inte minst beträffande distinktionen mellan vetenskaplig och erfarenhetsbaserad kunskap.

Socialtjänstens mål

SBU finner det positivt att en ny socialtjänstlag ger socialtjänsten förutsättningar för långsiktiga, tidiga och förebyggande insatser (7.3). SBU menar att hälsoekonomiska och samhällsekonomiska aspekter ska följas upp i anslutning till dessa förslag. Tyvärr görs detta alltför sällan inom socialtjänstens verksamheter varför behovet av sådana analyser är stort. Detta avser alla grupper inom socialtjänstens verksamhet, inklusive personer med funktionsnedsättning.

Lagens inriktning på vissa grupper

SBU har flera processer där personer med egen erfarenhet av socialtjänsten (brukare, anhöriga, närstående) inkluderas i diskussioner för att ta fram relevanta frågeställningar som ska generera vetenskaplig kunskap. SBU anser att det är förtjänstfullt att utredningen uppmärksammar anhörigas situation och aspekter (s. 412). Det är av vikt att personer med egen erfarenhet av att ta del av socialtjänstens insatser även är delaktiga i de processer som är relevanta, vilket inkluderar framtagandet av nya insatser, uppföljning av dessa samt forskning om insatserna.

Det är även av vikt att den nationella statistiken tydligt definierar målgrupper för att möjliggöra en bättre träffsäkerhet i framtagandet av statistik. Detta för att erhålla underlag om specifika målgruppers behov, i vilken utsträckning dessa behov tillgodoses genom socialtjänstens insatser samt för att ta fram relevanta vetenskapliga kunskapsunderlag.

SBU menar även att en indelning i målgrupper måste beakta personer med samsjuklighet och/eller komplexa problem. En alltför snäv och ensidig målgruppsindelning riskerar att motverka ett helhetsperspektiv vid bedömning av

insatsbehov inom vård och omsorg, och missgynnar metodutveckling och forskning. SBU ställer sig av detta skäl även positivt till utredningens förslag om en samlad översyn av huvudmannskapet för missbruks- och beroendevården.

Samhällsplanering

SBU ser positivt på socialtjänstens skyldighet att aktivt delta i samhällsplaneringen och särskilt att deltagandet ska baseras på kunskap om människors levnadsvillkor (s. 440 och framåt).

Planering av insatser

I SBU:s uppdrag ingår att utvärdera metoder ur ett hälsoekonomiskt perspektiv. I kombination med att efterfrågan på hälso- och sjukvård och omsorg hos befolkningen är hög och dessutom ökar uppstår ett gap mellan vad samhället kan erbjuda och vad som efterfrågas. Därför behöver man göra prioriteringar mellan olika behandlingar, eller diagnostiska metoder, som resurserna ska läggas på. Hälsoekonomiska utvärderingar är ett stöd för beslutsfattare att avgöra huruvida en metod ger så pass mycket hälsa och livskvalitet att det står i proportion till vad den kostar.

SBU menar att hälsoekonomiska metoder är tillämpliga också inom ramen för ekonomiska utvärderingar av insatser inom socialtjänsten. Även om hälsa inte alltid ingår som ett viktigt utfall i de utvärderingarna, är den hälsoekonomiska metodiken likartad.

Kvalitet inom socialtjänsten

Utredningen tar upp att en god kvalitet inom socialtjänstens verksamheter förutsätter uppföljning (s. 491). SBU instämmer med utredningens skrivning. Om inte klienternas/brukarnas behov är belysta vid en systematisk uppföljning samt att de arbetssätt som ska följas upp är noggrant beskrivna, försvåras implementering av effektiva metoder som bör komma personerna till del. För att underlätta metodutveckling och forskning kan det vara av vikt att på nationell nivå ha enats om ett antal centrala variabler som följs upp (risk- och skyddsfaktorer eller funktionshindrande/ främjande faktorer).

Eftersom LSS insatser inte ingår i begreppet socialtjänst kommer personer som får LSS inte inkluderas vilket är problematiskt ur ett uppföljnings- och forskningsperspektiv.

Uppföljning

SBU ser med gillande på förslaget att socialtjänstlagens nuvarande formulering om att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras kompletteras med ett uttryckligt krav på uppföljning. Rådet för styrning med kunskap föreslås få en roll när det gäller att skapa en gemensam nationell struktur för uppföljning (s. 500). SBU ingår i Rådet för styrning med kunskap och vill gärna delta i diskussioner och utformande av ett förslag på en nationell struktur.

En kunskapsbaserad socialtjänst

Vetenskap och beprövad erfarenhet

SBU ser mycket positivt på lagförslaget att verksamheten ska baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet (s. 521 och framåt). Att införa ett lagstöd för användande av forskning inom praktiken menar SBU vara ett stort och synnerligen nödvändigt steg framåt för att nå en kunskapsbaserad socialtjänst - till nytta för klienter/brukare, närstående, personal och allmänhet. Lagstiftning är ett viktigt demokratiskt verktyg och centralt i socialtjänstens verksamhet. Användningen av vetenskap och beprövad erfarenhet är i linje med den lagstiftning som sedan länge finns inom hälso- och sjukvården liksom inom skolans sakområde. Det vore mycket positivt att denna legala skillnad mellan viktiga områden i en välfärdsstat tas bort. Avsaknad av en sådan skrivning i en kommande socialtjänstlag, som ska gälla i årtionden framöver, ökar risken för att målet att åstadkomma en kunskapsbaserad socialtjänst inte uppnås.

Kunskapsstyrning

SBU ser även positivt på att utredningen föreslår regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning för att trygga samarbete mellan staten och kommunerna, och mellan kommunerna (s. 537). SBU menar att detta även bör inkludera regionerna. SBU önskar att utredningen tydligare belyser hur SBU och andra myndigheter kan få en mer aktiv roll i kunskapsstyrningsprocessen. SBU är gärna delaktiga i denna utredning. Vi delar utredningens förslag att ett stödpaket i form av resurser bör ges i förhållande till lagförslaget att införa vetenskap och beprövad erfarenhet tydligare inom socialtjänstens verksamhet.

Regionala samverkans- och stödstrukturer

I betänkandet betonas att de regionala samverkans- och stödstrukturerna behöver få till stånd en praktisknära forskning, genomföra effektutvärderingar, jämförande studier och regionalt samordnade utbildningar (s. 525). Inom missbruks- och beroendområdet finns en rad exempel där standardiserade bedömningsmetoder använts systematiskt för att följa upp och utvärdera behandlingsutfall och där resultatet använts som underlag för verksamhetsutveckling. SBU anser att dessa åtgärder möjliggör och bidrar till en kunskapsbaserad socialtjänst. SBU är gärna delaktig i att ge stöd till de regionala stödstrukturerna samt FoU-enheter om vår expertis efterfrågas. SBU kan exempelvis bistå med olika typer av forskningssammanställningar liksom med råd och utbildning om detta. Om kommunerna använder sig mer av systematisk uppföljning kan en sammanställd forskning fungera som en referenspunkt om vad som kan anses vara tillräckligt bra insatser för olika målgrupper. SBU kan ta fram "referensvärden" för olika behandlingsinsatserns effekter, i likhet med hälso- och sjukvården. Ett sådant samarbete skulle understödja utvecklingen mot införandet av kvalitetsregister inom socialtjänsten.

SBU delar även utredningens förslag om att det är av vikt att säkra de regionala samverkans- och stödstrukturernas (RSS) fortlevnad för att möjliggöra en kunskapsbaserad socialtjänst. De regionala stödstrukturerna skulle gynnas av ett statligt finansiellt stöd för att bibehålla och förstärka samverkansarbete och kunskapsstyrning

inom socialtjänsten. Det är av vikt att stödstrukturerna ännu tydligare kommer ut i de kommunala verksamheterna för att kunna stödja en evidensbaserad praktik. Inte minst bör RSS-strukturen tillförsäkras kapacitet att stödja implementering av insatser med påvisad effekt.

SBU deltar i flera samverkansarenor, bland annat i Partnerskapets möten, något som SBU ser som mycket värdefullt och vi vill gärna utveckla vår delaktighet och roll där (s. 538).

Specialisering och kunskapsbas

Professionens möjligheter till kunskapsutveckling begränsas av många faktorer, exempelvis hög ärendebelastning, stor personalomsättning, liten tillgång till vetenskaplig litteratur med mera. Kunskapsbasen påverkas även av den kompetens nyutbildade socionomer bidrar med, därmed är frågan om grund- och vidareutbildning av socionomer relevant i sammanhanget. Socionomutbildningen är en generalistutbildning medan det professionella sociala arbetet i många kommuner är specialiserat eller funktionsindelad. I Sverige saknas i stor utsträckning påbyggnadsutbildningar som knyter an till denna specialiserade struktur. Man kan jämföra med hälso- och sjukvården som är specialiserad och har etablerade fördjupningsutbildningar inom de olika specialiseringarna.

Möjligheten till specialisering inom socialtjänstens område kan innebära en utökad möjlighet att få mer kunskap om ett visst område och även ökad förståelse för vikten av att även inkludera forskning i de beslut som fattas, både på person- och verksamhetsnivå. SBU ser positivt på förslaget att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av professionens roll och nuvarande beslutsordning inom socialtjänsten (s. 546).

Överförbarhet av forskningsresultat

Utredningen diskuterar överförbarhet av forskning gjord i andra länder (s. 523). SBU diskuterar överförbarhetsaspekter i våra rapporter. SBU menar att sakkunnigas kompetens, i kombination med användning av internationellt utvecklade system för att bedöma hur säkra vi kan vara på forskningsresultat, erbjuder fler möjligheter än tidigare i att mer transparent bedöma överförbarhet av resultat från internationella studier till svenska förhållanden. Interventioner och resultat kan vara överförbara trots olikheter i kultur, social välfärd och andra kontextuella faktorer. Även små effekter kan vara av värde.

Kunskapsstöd

Utredningen menar att utbudet av olika typer av kunskapsstöd finns i relativt hög utsträckning (s. 976). SBU delar inte den bilden fullt ut utan menar att det behövs fler vetenskapliga kunskapsunderlag och även fler kunskapsstöd. En annan viktig aspekt är att belysa hur de kunskapsstöd som redan finns används inom socialtjänstens verksamheter.

Nationell statistik

SBU välkomnar varmt förslaget om en ny lag om socialtjänstdataregister som baseras på individstatistik (s. 551 och framåt). Ett nytt socialtjänstdataregister möjliggör ökat fokus på behoven hos enskilda klientgrupper samt torde synliggöra behovet av var det behövs bedrivs mer forskning.

SBU ser andra viktiga vinster med en individbaserad statistik som kan aggregeras:

- En bättre statistik antas kunna stödja arbetet med att motverka missförhållanden, en viktig kvalitetsaspekt (s. 489).
- Genom att den viktiga kedjan behov – insats – resultat kan följas på individnivå ges underlag till grupsammanställning. Sådana data kan även vara förtjänstfullt i ett längre tidsperspektiv, inte minst ur ett jämlikhetsperspektiv.
- Aggregerad data kan bidra till att bättre studera vad organisation och organisering av svensk socialtjänst betyder för verksamhetens kvalitet, men också för personalens arbetsituation och arbetsmiljö (s. 520).

Insatser utan behovsprövning

Även insatser som ges utan behovsprövning behöver dokumenteras och följas upp. SBU är positivt till utredningens skrivning om betydelsen av dokumentation och att detta fastslås i lagstiftning. Detta är av vikt, både ur ett allmänt perspektiv av välfärd men också för att möjliggöra forskning om dessa insatser; vilka insatserna är, för vilka behov de ges och vad resultaten blir. SBU menar att detta kan vara av särskild vikt i ett inledande skede för att få kunskap dels om dessa tidiga, förebyggande insatser verkligen kommer in tidigare i personers liv, dels att inte sårbara personer riskerar att falla mellan tidiga insatser och det som ges med stöd av bistånd. En central forskningsfråga är därför om insatserna och behoven kommer att skilja sig åt mellan de som ges via denna ingång respektive via biståndsbeslut.

En risk med insatser utan föregående behovsbedömning är om de bidrar till ökad ojämlikhet, om redan marginaliserade grupper trängs undan än mer, som en följd av kostnadsökningar som kan väntas när en rad insatser ges utan föregående behovsbedömning. Om beslutet att tillhandahålla en viss insats överlämnas till enskilda aktörer, som ofta agerar med vinstintresse, finns risk att behovsperspektivet inom socialtjänsten urholkas.

SBU:s rapporter domineras av det vetenskapliga underlaget för en viss insats, men oftast ingår även ett kapitel om etiska aspekter. En viktig del i arbetet med att beskriva etiska aspekter på utvärderade metoder är målkonflikter eller intressemotsättningar som finns inom respektive grupp, eller mellan olika grupper. Det kan exempelvis vara patienter/klienter/brukare, olika professioner, anhöriga, andra grupper som drabbas av alternativkostnaden samt medborgarna. SBU:s roll är i allmänhet inte att klargöra vilka intressen som har företräde, utan snarare att beskriva hur själva konflikten ser ut och vilka intressen som behöver balanseras. En annan etisk aspekt är om användningen av

en insats drivs av efterfrågan snarare än av ett konstaterat behov. Behov och risk för undanträngning är således väsentliga aspekter i SBU:s rapporter.

Förtydligat barnrättsperspektiv

SBU anser att det är positivt att tiden för gallring och sekretess för barnakter ses över. För det enskilda barnets möjlighet att få mer kunskap om hens historia bedöms det vara av stor betydelse, vilket förslaget beskriver väl. SBU menar även att bevarande av akterna är av vikt för såväl kvalitativ som kvantitativ forskning som bedrivs, eller kan bedrivas, inom området.

SBU välkomnar ett ytterligare utvecklat resonemang och förtydligande av det funktionsrättsperspektiv som är knutet till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Reglering av äldreomsorgen

SBU ser, med tanke på den demografiska utvecklingen, positivt på en särskild utredning om en eventuell ny lag för äldreomsorgen.

Samverkan mellan kommuner

SBU anser att den ökade möjligheten till samverkan mellan kommuner (s. 883) kan bidra till att fler evidensbaserade metoder införs. I mindre kommuner finns inte alltid det befolkningsunderlag och de resurser som krävs för att implementera en viss typ av evidensbaserad insats så detta borde kunna möjliggöra och främja sådana satsningar.

Förhållandet mellan socialtjänstlagen och annan lagstiftning

SBU är mycket tveksamt till skrivningen om att utredningen inte anser det möjligt eller lämpligt att vetenskap och beprövad erfarenhet ska gälla verksamhet enligt LSS.

Handläggning och dokumentation

SBU ser positivt på utredningens förslag om att Socialstyrelsen bör se över och samordna regelverk, handböcker och bedömningsinstrument så långt det är möjligt (s. 943). SBU ser även positivt på att användningen av strukturerade bedömningsinstrument betonas på flera håll i utredningen. SBU vill dock tillägga att dessa bedömningsinstrument ska baseras på forskning och vara validerade för den målgrupp och för det syfte som de ska används för.

Beslut i detta ärende har fattats 2021-01-26 av SBU:s generaldirektör Susanna Axelsson. Therese Åström har varit föredragande och samrådande har varit Sofia Tranæus, Marit Eskel, Gunilla Fahlström, Susanna Larsson-Tholén och Nils Stenström.