

Socialutskottets öppna seminarium
om socialtjänstlagen med fokus på
dess utformning och tillämpning inom
socialtjänsten den 28 januari 2010

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-85943-85-2
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2010

Förord

Socialutskottet anordnade den 28 januari 2010 ett öppet seminarium om socialtjänstlagen med fokus på dess utformning och tillämpning inom socialtjänsten.

Som utgångspunkt för seminariet fanns rapporten 2009/10:RFR3 Forskning som berör socialtjänstlagen och kompletterande regelverk. Seminariet inriktades på två ämnen som tas upp i rapporten: ”Ramlag kontra detaljlagstiftning” och ”Kompetens och kunskap – viktiga faktorer för rättssäkerhet”.

I denna rapport publiceras en utskrift av seminariet. De bilder som visades vid seminariet och programmet återfinns i bilagor till rapporten.

Stockholm i februari 2010

Kenneth Johansson
Ordförande

Monica Dohnhammar
Kanslichef

Socialutskottets öppna seminarium om socialtjänstlagen med fokus på dess utformning och tillämpning inom socialtjänsten

Torsdagen den 28 januari 2010 kl. 9.30–12.00 i Skandiasalen

Deltagande inbjudna:

Inbjudna föreläsare:

Anna Hollander, professor i rättsvetenskap med inriktning på socialt arbete, Stockholms universitet

Karsten Åström, professor i rättssociologi, Lunds universitet

Björn Blom, professor i socialt arbete, Umeå universitet¹

Elisabeth Hajtowitz, chef för FoU i Väst/GR, Göteborgsregionens kommunalförbund

Inbjudna för att ge reflektioner:

Akademikerförbundet SSR

Christin Johansson, ordförande

Titti Fränkel, utvecklingschef

Barnombudsmannen

Fredrik Malmberg, BO

Christopher Carlson, jurist

Marina Gunnmo Grönros, jurist

Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS)

Yngve Sundin, vice ordförande

Socialstyrelsen

Håkan Ceder, överdirektör

Helena Nordman, jurist

¹ Björn Blom deltog ej i seminariet på grund av att han fick förhinder att komma. Hans PowerPoint-bilder finns på sid. 50–53 i denna rapport.

Övriga inbjudna:

Institutet för framtidsstudier

Hanna Zetterberg Struwe, kommunikationsansvarig
Renate Minas, forskare

Riksdagens ombudsmän, JO

Catrine Björkman, föredragande
Yvonne Dahlstedt, föredragande
Linda Bågling, föredragande
Anna Sollerborn, föredragande
Mathias Wastesson, föredragande
Helena Johansson, föredragande

Socialdepartementet

Eva Franzén, departementssekreterare, analysfunktionen
Karin Bergh, ämnesråd, enheten för sociala tjänster

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Camilla Sköld Jansson, handläggare, avdelningen för vård och omsorg
Ellinor Englund, förbundsjurist, avdelningen för juridik
Pär Ödman, förbundsjurist, avdelningen för juridik

Från socialutskottet deltog:

Kenneth Johansson (c), ordförande
Cecilia Widegren (m)
Magdalena Andersson (m)
Christer Engelhardt (s)
Marianne Kierkemann (m)
Lars U Granberg (s)
Barbro Westerholm (fp)
Marina Pettersson (s)
Jan R Andersson (m)
Lennart Axelsson (s)
Anders Andersson (kd)
Margareta B Kjellin (m)
Elina Linna (v)
Maria Kornevik Jakobsson (c)
Thomas Nihlén (mp)
Finn Bengtsson (m)
Ann Arleklo (s)
Kerstin Engle (s)
Rosita Runegrund (kd)

Eva Olofsson (v)
Lars-Axel Nordell (kd)
Solveig Hellquist (fp)

Ordföranden: Jag hälsar alla välkomna till socialutskottets öppna seminarium om socialtjänstlagen.

Jag heter Kenneth Johansson. Jag representerar Centerpartiet och är ordförande i socialutskottet.

I dag ska vi genomföra ett öppet seminarium här i Skandiasalen som ligger i anslutning till riksdagshuset i Stockholm. Det är ett seminarium på temat socialtjänstlagen med fokus på dess utformning och tillämpning.

Jag säger välkommen till medverkande och inbjudna gäster, till socialutskottets ledamöter, till medierepresentanter, tv-tittare och ganska många som finns på åhörarläktaren här ovanför samt de som följer detta via storbilds-tv i en annan lokal här i riksdagen.

Vi är mycket glada att detta har rönt så stort intresse. De frågor vi ska diskutera är viktiga välfärdsfrågor som betyder mycket för samhället i sin helhet, men de rör också enskilda människor.

Vår uppgift i utskottet är att medverka i ett nationellt ansvarstagande och att ge bästa tänkbara förutsättningar för övriga aktörer och ytterst för den enskilda människan att leva ett bra liv.

Jag uttrycker det gärna som att mobilisera kraften hos enskilda människor med ett i grunden starkt skyddsnät när vi behöver det.

Socialutskottet bereder för närvarande ett hundratal motioner som direkt rör socialtjänsten. Det är ett viktigt och återkommande arbete där dagens seminarium är av betydelse.

Något som är nytt är att vi i utskottet har i uppdrag att utveckla mer systematiska kontakter med forskarvärlden. Därför har socialutskottet låtit genomföra en inventering av forskning som berör socialtjänstlagen och angränsande regelverk i syfte att få en bild av vad som görs eller inte görs på området.

Forskare och experter har intervjuats under ledning av forskningssekreterarna Helen Limén och Erik Axelsson vid riksdagens utredningstjänst. Projektet har granskats av ansvariga forskare, och hela översikten har kvalitetssäkrats av professor Anna Hollander vid Stockholms universitet.

Flera av forskarna har pekat på problem och brister när det gäller tillämpningen av gällande regelverk på området, men även när det gäller resurs-, kvalitets-, kompetens- och forskningsfrågor.

Allt framgår av en rapport som vi har tagit fram och som ser ut så här. Den finns att tillgå. Allt som står i rapporten – det är värt att kommentera – står respektive forskare för.

Dagens seminarium är ett ytterligare sätt att gå vidare, fördjupa och belysa dessa viktiga frågor.

Vi kommer att följa det program som är utsänt, med ett undantag. Björn Blom som efter pausen skulle ha medverkat kommer att medverka med hjälp av överlämnade powerpointbilder. Snöovädret har gjort att han blev kvar i Umeå.

Därför blir det en justering på den punkten.

Med de orden önskar jag er återigen varmt välkomna. Vi går nu in på programmet. Först ut är Karsten Åström från Lunds universitet som under rubri-

ken ”Att förena juridik, politik och social kunskap” ska hjälpa oss att diskutera viktiga erfarenheter och framtidsfrågor.

Karsten Åström: Jag ska koncentrera mitt anförande till rena lagstiftningsfrågor. När man stiftar lag konstruerar man någonting – det vet ju ni som sitter här och är lagstiftare. Det är en sak vad man vill göra, vilka mål och värden man vill värna, en annan sak är hur man konstruerar en lag så att den verkar i en riktning så att man uppnår det man kan betrakta som sin politiska vilja.

Jag har valt rubriken ”Att förena juridik, politik och social kunskap” eftersom jag tror att det är en viktig utgångspunkt när man diskuterar den sociala lagstiftningen.

Vi kan gå tillbaka till 1980-talets socialtjänstlag som ju finns kvar mer eller mindre oförändrad från den tiden. Den var en innovation i den meningen att man försökte förena två grundläggande sätt att lagstifta. Vi har rättsstatens lagstiftning som har som grund att vila på likabehandling – alla som befinner sig i samma situation ska behandlas lika av de lagtillämpande myndigheterna under objektivitet. Endast de förhållanden som ligger till grund lagstiftningsmässigt ska kunna vägas in i avgörandet.

Rättssäkerhet är ett annat honnörsord. Det innebär att rättsliga beslut fattas på ett sådant sätt att det finns en öppenhet och en tydlighet och att man motiverar sina beslut och därmed kan kontrollera dem.

Förutsebarhet är något väldigt viktigt. Lagstiftningen ska hjälpa oss att förutse verkligheten framöver, det vill säga att vi ska kunna veta vilka handlingar som inte är accepterade och kanske till och med belagda med straff. Vi ska också kunna veta vilken social trygghet vi kan tänkas ha i framtida situationer redan innan de inträffar.

Det är rättsstatens grundläggande principer.

Vad man gjorde i socialtjänstlagen och en rad andra lagstiftningar vid den tiden och därefter var att man tillmätte lagstiftningen en mycket större instrumentalitet. Man är tydligare med vad man vill uppnå. Därför har man i socialtjänstlagen en portalparagraf som sätter upp ett riktmärke för hela lagens tillämpning.

Den borgerliga rättsstatens tillämpning sker framför allt efter det att någonting har hänt – först händer det något, sedan fattar man beslut. Man har ju inte en brottnålsprocess mot någon för att man tror att personen kanske kommer att begå ett brott framöver. Först ska något ha hänt.

På det sättet skiljer sig det som man skulle kunna kalla välfärdsstatens rätt. Den är hela tiden framåtblickande i sin tillämpning. Man fattar ett beslut i en socialförvaltning, i en domstol eller i någon annan myndighet för att någonting ska inträffa i framtiden. Jag brukar säga att man inte omhändertar ett barn med tvång för att något har hänt utan för att någonting inte ska hända i framtiden. Det är en viktig skillnad.

Den lagstiftning som vi diskuterar här i dag bygger på båda dessa principer. Den bygger framför allt på rättsstatliga principer eftersom lagstiftningen i grunden är konstruerad som en rättighetslag.

Vem har då makten över lagen?

Den ursprungliga makten har ni i riksdagen. Det är ju ni som bestämmer vad som ska stå i den. När lagen väl är stiftad och har blivit gällande är det för vissa lagstiftningar bara den juridiska delen som är aktuell. När det gäller brottsbalken till exempel handlar det om juridiska beslutsmetoder. Det är ett juridiskt förhållningssätt som avgör hur vi fattar beslut.

Socialtjänstlagen, LSS, hälso- och sjukvårdslagen och en del andra lagar tillämpas på ett lite annorlunda sätt, eftersom det är flera olika aktörer med olika bakgrund, olika kompetens och olika mandat som fattar beslut i enskilda ärenden.

Förutom de juridiskt grundade besluten är det de politiskt grundade besluten. Socialtjänstlagen medger ganska stor frihet för de enskilda kommunerna att utforma sin verksamhet.

Ett stort utrymme är lagt på det som vi kallar det sociala arbetet, det vill säga det professionella kunnandet som måste komma fram för att man ska kunna uppnå goda lösningar.

När jag har intervjuat kommunpolitiker och företrädare för socialtjänsten – chefer, handläggare och socialsekreterare – har de ofta en överdriven tilltro till sin betydelse i den här makttriangeln. Socialarbetarna säger att det är de som bestämmer över lagen. Politikerna säger att det är de som har ansvaret och bestämmer. Juristerna säger att det till syvende och sist är de som har makten när det hamnar i domstol. I någon mening har de rätt allihop, men det skapar samtidigt en komplicerad situation som vi måste vara medvetna om.

Jag tänker i första hand prata om lagstiftningen och lagstiftningens konstruktion, men jag ska ge några exempel ur den empiriska forskningen om den här lagstiftningens tillämpning som jag tycker pekar mot att lagstiftningen faktiskt har betydelse. Det vore ju lite trist att sitta här och säga att det inte spelar någon roll vad ni gör och att verkligheten på något sätt lever vidare ändå. Helt grundlöst är det inte att säga så, men visst har lagstiftningen betydelse.

Under slutet av 1990-talet gjordes den största och mest grundläggande förändringen av socialtjänstlagen. Det var när man tog bort rättighetskonstruktionen för vissa sociala insatser och därmed besvärsrätten. När man studerar vad som hände i verkligheten kan man se att det hade betydelse för verkligheten.

Det kom att skapa någon sorts prioritetsordning i många kommuner. Man prioriterade det som folk hade rättighet till och prioriterade ned det som folk inte hade rättighet till. Det var inte alls lagstiftarnas mening att det skulle bli på det sättet.

Själva lagstiftningskonstruktionen har alltså betydelse för vad som händer i verkligheten.

Vi kan titta på socialarbetare som rättstillämpare. Det är ändå socialarbetare som till 95 procent, kanske mer, tillämpar socialtjänstlagen. Sedan kommer domstolarna med någon procent. Socialarbetaren har en annan professionell bakgrund än juristen. Det är viktigt att betona – jag vet inte om någon av de

senare talarna kommer att göra det – värdet av den sociala professionen som en generalistkompetens. Jag tror att det är viktigt. Jag kommer tillbaka till det.

Det har också betydelse hur man definierar rättigheter. LSS och socialtjänstlagen är båda rättighetslagar, men de är konstruerade på olika sätt. Socialtjänstlagen är en ganska öppen rättighetslag. Man kan i princip ha rätt till vad som helst, om det på ett relevant sätt kan täcka den enskildes behov.

LSS är konstruerad på ett helt annat sätt. Där finns tio insatser, och man kan pricka av om man har rätt till någon av dem. Det leder till olika förhållningssätt när man tillämpar lagarna i praktiken, även om det är samma myndigheter, kanske till och med samma individer, som tillämpar dem.

I forskningen om socialtjänstlagens tillämpning har vi sett mycket av lokala schabloniseringar, det vill säga kommunala riktlinjer, när det gäller både de som är officiella och antagna av politiskt beslutande organ i kommunen och de som bara finns där. När jag har forskat om socialtjänstens tillämpning har jag ofta stött på regler som att man inte har rätt till personlig assistent om man inte har behov 24 timmar per dygn. Nu är man inne och hanterar det lagstiftningsmässigt. Det är en praxis som har funnits i många kommuner och som inte har någon grund i lagstiftningen utan har vuxit fram. Det är en viss fara med den här typen av ramlagstiftning att verkligheten fyller på med ett regelsystem. Samtidigt är det meningen att den ska göra det. Det är själva poängen. Men det måste ha en grund i lagstiftningen.

För många år sedan försökte jag hitta ett begrepp för hur man ska förstå sociallagstiftningens tillämpning. Jag kom då att prata om parallella normbildningsprocesser. Det tycker jurister i regel inte om eftersom det egentligen bara ska finnas en. Jag menar att det finns flera.

En normbildningsprocess pågår i centrala myndigheter som Socialstyrelsen. Andra normbildningsprocesser pågår i enskilda kommuner, genom kommunförbund, i domstolar och så vidare. Det finns alltså en massa olika normbildningsprocesser som har parallella liv. Ibland träffar de varandra, men inte alltid.

Nästa bild har jag kallat makten över lagen. Ni kommer ihåg triangeln med politik, juridik och socialt arbete. Här har jag gjort en fyrhörning i stället och på så sätt fått ett nytt hörn som vi kan kalla ekonomi.

Det är alldeles uppenbart, och forskning visar att de ekonomiska förhållandena i kommunerna har väldigt stor betydelse för hur man kommer att tillämpa lagstiftningen. Det är ingen tvekan om det.

Samtidigt finns det inte någonstans i lagstiftningen någon reservation för att ekonomiska förhållanden i kommuner ska påverka enskilda biståndsbeslut. Det är också en parallellitet – ett spår fungerar utan det andra.

Det beror på – och det är också styrkan i lagstiftningen – att den både reglerar individuella rättigheter och kommunens mer generella kollektiva skyldigheter att sörja för vissa grupper, att bygga ut välfärden för äldre, för barn, för missbrukare och så vidare. Poängen med lagstiftningen när den antogs var att man skulle komma bort från det individstyrda, det vill säga att socialtjänsten gör något bara när en individ begär bistånd. Socialtjänsten ska ju göra

mycket dessförinnan för att inte alltför många ska behöva komma och ansöka om bistånd.

Finansieringen av socialtjänsten regleras inte i lagstiftningen. I den danska och i den finska lagstiftningen finns det en viss reglering av finansieringen av socialtjänstens verksamhet. Längre tillbaka fanns det en central styrning av finansieringen när man hade riktade transfereringar från stat till kommun. Det var så barnomsorgen byggdes upp en gång i tiden. För varje barnomsorgsplats som kommunen hade fick man en viss peng från staten.

Avslutningsvis har vi legalitet och legitimitet. Med legitimitet menar jag att den ska accepteras hos allmänheten i kommunen, bland professionella och bland socialtjänstens klienter. Det ska man skilja från legalitet. Legaliteten är den vertikala pilen på bilden. Det är där lagstiftningen i enskilda fall ska tillämpas på ett sådant sätt att de principer som ligger till grund för lagstiftningen effektueras i varje enskilt fall och på ett korrekt sätt enligt de rättsstatliga principerna. Legaliteten kan också vara komplicerad, men den är i någon mån enklare än den horisontella dimensionen som är orsak-effekt.

Det är viktigt att man i lagstiftningsprocessen och när man tillämpar lagstiftningen ser på vad det är som skapar legitimitet åt ett beslut.

Om man fattar ett beslut i kommunen på politiska grunder men försöker klä det i juridiska argument och säger att det är ett beslut som man fattar för att man måste och det är uppenbart att man egentligen inte måste utan att det är ett politiskt ställningstagande ska man säga det. Då är det den politiska dimensionen som ska ge legitimitet åt beslutet.

Samma sak gäller när man tittar på den sociala professionen och lagstiftningen. Den sociala professionen måste ha styrkan att säga att beslutet inte direkt följer av lagen utan av ett gott socialt arbete, god social kunskap och väl beprövad erfarenhet – för att använda hälso- och sjukvårdens terminologi.

Jag tror att det har haft en viss betydelse. Man har ofta kritiserat socialtjänstlagen för att vara vag och för att den tillämpas olika. Ibland är det faktiskt motiverat att tillämpa den olika. Det är inte nödvändigtvis innehållet i beslutet som ska vara lika utan det man beslutar om, nämligen effekterna för enskilda individer. Det är de som ska vara lika. Det är viktigt att förstå när det gäller den här typen av lagstiftning.

Ordföranden: Hjärtligt tack, Karsten Åström som är professor vid Lunds universitet i dessa frågor.

Jag lämnar över till Anna Hollander som är professor vid Stockholms universitet. Hennes anförande har fått rubriken ”Socialtjänstlagen inför 2010 – ett vägval”.

Anna Hollander: Jag ska försöka knyta an till Karsten Åströms inlägg. Vi har inte koordinerat oss i detalj, men jag tror att det ändå kommer att stämma bra. Jag kommer kanske att vara något mer konkret och gå in på detaljer när det gäller socialtjänstlagen.

”Socialtjänstlagen inför 2010 – ett vägval” är en rubrik som jag formulerade mot bakgrund av de utredningar som pågår och som berör socialtjänstlagen på olika sätt.

Lagstiftningens roll som politiskt styrmedel i det moderna samhället har en väldigt viktig funktion, särskilt när det gäller att genomföra sociala reformer. De olika lagstiftningsstrategierna är omdiskuterade. Att över huvud taget använda lagstiftning som styrmedel är omdiskuterat och komplext och ofta motsägelsefullt.

Socialtjänstlagen riktar sig, liksom LSS, LVU och LVM, till relativt små grupper i samhället och är selektiv på grund av att den förutsätter en individuell behovsprövning för rätten till insatser.

Socialtjänstlagen och övriga lagar skiljer sig från lagstiftning inom socialförsäkringsområdet i det avseendet. Inom socialförsäkringen bygger man på mer generella principer för insatser, även om förändringar mot ökad detaljreglering har skett inom detta område under 1990-talet.

Konsekvenserna av selektiv lagstiftning är att orsaker till enskildas sociala behov, till exempel fattigdom, missbruk eller annat inte accepterat beteende, lättare söks hos individerna själva och inte i strukturella förhållanden som skapar villkoren för individerna.

Det så kallade fattigvårdstänkandet finns fortfarande kvar i socialtjänstlagen och i dess tillämpning. Inslagen av regler för kontroll av enskilda och krav på motprestation har ökat i SoL de senaste åren.

Kopplingen mellan socialförsäkringssystemet och socialbidragssystemet behöver därför förstärkas och göras tydligare med fokus på medborgarnas sociala rättigheter. Jag vill göra en koppling till Karstens kommentar och nämna kommunernas generella ansvar för medborgarna.

Socialtjänstlagen har sedan den trädde i kraft 1982 ändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen. När lagen antogs beslutade den dåvarande regeringen att kontinuerliga uppföljningar skulle göras mot bakgrund av bland annat den valda lagstiftningsstrategin, det vill säga lagens ramlagskonstruktion som innebär en normativ öppenhet, vilket Karsten nämnde.

De övergripande målen för en sammanhållen socialtjänst som uttrycks i SoL markerade tillsammans med en helhetssyn på samhället och individen ett förändrat förhållningssätt till sociala problem och hur de bör lösas i förhållande till tidigare lagstiftning. De många lagändringarna och olika tillägg i lagen har dock successivt förändrat och delvis underminerat lagens ursprungliga konstruktion och möjligheter att tillämpas enligt sitt syfte.

Lagen betonar att det är den enskildes behov som ska ligga till grund för bistånd, inte orsaken till behovet. Det är grundläggande.

När flera särskilda grupper har lyfts in i SoL, till exempel brottsoffer och anhöriga, motverkas detta perspektiv. Förändringarna har skapat oklarheter om hur prioriteringar i lagen bör göras.

Ett annat uttryck för förändringar av SoL är förslagen på fler selektiva lagar. Utöver LSS föreslås nu en särskild lag för barn och unga, LBU. Enligt min mening är det märkligt att tvångsmässiga ingripanden till skydd och stöd

för barn i sina grundläggande förutsättningar inte har förändrats sedan den första barnavårdslagen antogs 1902.

Ökad levnadsstandard, ökade kunskaper om människors levnadsvillkor och konsekvenser av dessa, ökade materiella och immateriella insatser för familjer samt omfattande institutionella förändringar har inte i grunden påverkat lagstiftningens innehåll och syfte. Den särskilda lag för barn och unga som nu eventuellt kommer att föreslås ändrar inte på detta förhållande.

SoL:s karaktär av ramlag har paradoxalt nog i princip inte ifrågasatts i de förändringar som har gjorts av lagen över tid. Det påpekade också Karsten Åström. Det framgår också av propositionen till vår nuvarande SoL som antogs 2002. SoL:s karaktär av ramlag får också starkt stöd av forskare i både rättsvetenskap och socialt arbete enligt socialutskottets rapport.

Ur ett konstitutionellt perspektiv innebär ramlagstiftning att det normativa innehållet främst bestäms av andra professionella än jurister, till exempel socionomer, läkare, lärare och så vidare.

Det är riksdagen som ytterst beslutar om lagstiftningsstrategin för de allmänna målen som det sällan råder någon oenighet om: skälig levnadsnivå, goda levnadsvillkor, barnets bästa och så vidare. Men detta förhållande innebär att tolknings- och tillämpningsproblem ofta uppstår.

Min uppfattning är att det är nödvändigt med ett relativt stort utrymme för skälighetsbedömningar just för de professionella för att de ska kunna genomdriva och tillämpa komplexa sociala reformer och att dessa bedömningar görs av andra professionella än jurister.

Ett ökat rättsliggörande av SoL minskar utrymmet för skälighetsbedömningar och ökar betydelsen av den juridiska professionen, vilket kan garantera rättvisa beslut. Jag återkommer till detta.

Politiker kan i stället tydligare i lagstiftningens förarbeten klarlägga hur olika intressen som lagen förutsätts lösa ska vägas mot varandra. Det är särskilt viktigt med tanke på att jurister och andra professionella förväntas använda lagens förarbeten för tolkning och tillämpning.

Professionella av olika slag som lagtillämpare behöver tydligare ange vilka kunskaper som ligger till grund för de bedömningar och tolkningar som görs av centrala begrepp i lagen, t.ex. vårdbehov, missbruk och barnets bästa. Jag anser också att det behövs bättre kunskaper om lagstiftningen bland många professionella.

Juristerna i domstolarna har främst rollen som granskare av beslut enligt SoL och av att de fattas på ett godtagbart sätt. Den juridiska processen behöver därför utvecklas för att kunna garantera framför allt socialt godtagbara resultat. Jag menar där, precis som Karsten Åström, att juristerna behöver kunna ifrågasätta den professionella kompetensen på ett tydligare sätt.

Jag vill här nämna att det finns en forskare i social rätt i Göteborg som heter Sara Stendahl som har gjort intressanta studier just om bl.a. lagen om rätten till sjukpenning som visar just på dessa problem och frågor.

Rättssäkerheten i beslut enligt socialtjänstlagen ifrågasätts ofta, och kritiken förknippas ofta med osäkerhet i det rättsliga innehållet, dvs. mål, principer och öppna normer.

Det är viktigt att skilja mellan formell och materiell rättssäkerhet. Den formella rättssäkerheten handlar om tydliga beslutsprocesser, och den materiella rättssäkerheten avser själva innehållet i beslutet. Den formella rättssäkerheten diskuteras inte så mycket i dag. Men det finns anledning att uppmärksamma hur tydlighet och insyn i beslutsprocessen kan tillgodoses med förändrade beslutsordningar, när utredningar läggs ut på entreprenad eller på privata företag och så vidare. Detta kan försvåra myndighetens insyn i och kontroll av beslutsunderlaget och inte minst den enskildes rätt till insyn i handläggningsprocessen.

Den viktigaste rättssäkerhetsfrågan i socialtjänsten är, som jag ser den, den enskildes svaga position i förhållande till myndigheter. Principer om frivillighet och samverkan i lagstiftningen samt regler om partsinsyn och möjlighet till juridiskt biträde under processen har inte kunnat stärka den enskildes position i förhållande till myndigheten i någon högre grad eller tydliggjort de faktiska intresse- och maktfrågor som finns inbyggda i all social lagstiftning.

Jag ska också kommentera frågan om legitimitet i beslutsfattandet. Lagstiftningens legitimitet motiveras i vår rättsordning, i den svenska rättsordningen samt genom den representativa demokratin som innebär att de folkvalda politikerna stiftar lag och genom skrivna förarbeten utfärdar anvisningar om hur lagen ska tolkas.

Lagens styrande och konfliktlösande funktioner kan komma till uttryck genom att man anger sanktioner, styr resursfördelningen samt fastställer vilka syften och mål som ska prägla den offentliga verksamheten. Men det räcker inte med detta. Vikten av att beslutsprocesser uppfattas som legitima i betydelsen rättssäkra, rättvisa och framför allt socialt acceptabla är av grundläggande betydelse för stabiliteten i det moderna samhället. Det är i princip alla eniga om. Däremot har vi begränsade kunskaper om hur legitimiteten faktiskt fungerar i förhållande till olika beslutsstrategier i offentlig förvaltning, till exempel beslutsstrategier som bygger på professionella beslut, politikerorienterade beslut, brukarorienterade beslut, korporativa beslutsprocesser och så vidare.

Det finns också en förvaltningsrättslig tradition som samspelar med en historiskt förankrad folkhemsidéologi med betoning av samverkan mellan staten och samhället, och det är ibland svårt att skilja det ena från det andra. Det märker jag bland annat när jag undervisar blivande socionomer och jurister på universitetet. Domstolarna är auktoritära uttolkare av demokratiskt lagfästa regelverk, det vill säga auktoriteten motiveras i kraft av domarnas juridiska kompetens och ställning snarare än på grund av hur de faktiskt löser de rättsliga konflikterna.

Jag menar därför att det är viktigt att hitta angreppssätt och metoder för att kritiskt studera den offentliga förvaltningens beslutsfattande för att kunna

förändra det. Det gäller alltså både politiker, professionella och jurister i domstolarna.

Beroende av vilken beslutsstrategi som används, vilka fakta och omständigheter som dominerar beslutsprocessen, kan det resultera inte bara i att *ett* rätt beslut fattas utan kanske flera. Det handlar alltså inte bara om *ett* rätt beslut utan om flera. Det viktiga i det moderna och komplexa samhället är inte längre rätt eller fel utan hur argumentationen – motiven för besluten – kan förstås utifrån ett legitimitetsskapande perspektiv, det vill säga att besluten är socialt acceptabla i förhållande till den professionella kunskap som råder och i relation till juridiska generella giltighetskrav.

Ordföranden: Nästa programpunkt är att två personer ska reflektera över det som vi hittills har hört.

Helena Nordman: Jag vill inleda med att tacka för att Socialstyrelsen har blivit inbjuden hit. Det är högaktuella frågor, inte minst med tanke på Barnskyddsutredningens förslag om att bryta ut vissa bestämmelser om barn och unga ur socialtjänstlagen. Även vår överdirektör Håkan Ceder finns med här på seminariet.

Jag skulle vilja ta detta tillfälle i akt att reflektera kring socialtjänstlagen som ramlag och då beröra frågan om på vilket sätt som Socialstyrelsen kan bidra till att tillgodose ett eventuellt behov av mer detaljerade normer till socialtjänstlagen.

Jag skulle också kortfattat vilja reflektera kring frågan om att just lyfta ut vissa grupper ur socialtjänstlagen och samla dem i en särskild lag.

Socialtjänstlagen är, som vi har hört, en målinriktad ramlag. För att socialtjänstlagen ska kunna tillämpas i enskilda fall behöver lagen på ett eller annat sätt fyllas ut. När detaljerna inte framgår av lagen får, som vi också har hört, andra källor större tyngd vid tillämpningen. Det gäller till exempel uttalanden i förarbeten, domstolspraxis, kommunala riktlinjer och även Socialstyrelsens olika publikationer.

Som expertmyndighet har Socialstyrelsen till uppgift att ge stöd i hur socialtjänstlagen ska tillämpas. Det gör vi på olika sätt. Men framför allt ger vi ut föreskrifter och allmänna råd till socialtjänstlagen.

Sedan årsskiftet har Socialstyrelsen fått vissa utökade möjligheter att ge ut föreskrifter till socialtjänstlagen genom att vi har fått fler så kallade normgivningsbemyndiganden från regeringen. Det är något som Socialstyrelsen har efterfrågat och som vi således välkomnar. Men en förutsättning för att Socialstyrelsen ska kunna ge ut föreskrifter med stöd av dessa nya bemyndiganden är att föreskrifterna kan kopplas till skyddet för liv, personlig säkerhet och hälsa. Dessutom får föreskrifterna bara gälla vissa grupper i socialtjänstlagen. Det är grupperna barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning, missbrukare och brottsoffer.

Föreskriftsarbetet är en mycket viktig och prioriterad fråga på Socialstyrelsen. Hur dessa nya bemyndiganden kommer att användas inom myndigheterna ska vi nu analysera. I detta arbete ingår både att titta på hur behovet av föreskrifter ser ut och just vad dessa nya bemyndiganden medger för föreskrifter.

De föreskrifter till socialtjänstlagen som nu är på gång och som diskuteras inom myndigheten är bland annat en revidering av föreskrifterna om ledningssystem för kvalitet inom socialtjänstlagen, föreskrifter om missbruk och föreskrifter om våld mot kvinnor.

Jag vill också kortfattat kommentera frågan om att just lyfta ut vissa grupper ur socialtjänstlagen. En viktig utgångspunkt för socialtjänstlagen är helhetssynen på socialtjänsten. Tanken är även att socialtjänstens arbetssätt ska präglas av en sådan helhetssyn. Men förutsättningarna för helhetssynen har ändrats en del över tid sedan socialtjänstlagen kom till.

Det är inte ovanligt att socialtjänsten är uppdelad på olika nämnder ute i kommunerna. Det påverkar naturligtvis hur socialtjänsten arbetar. Det kan också finnas väldigt starka skäl för att fokusera på en särskild grupp i en särskild lag. Det kan tydliggöra gruppens behov på ett annat sätt och stärka gruppens och den enskildas ställning i förhållande till andra.

En grupp som redan har lyfts ut, som vi har hört här, är personer med funktionshinder – genom LSS. Dessa personer har rätt till insatser enligt en annan särskild lag.

Men innan fler olika grupper lyfts ur socialtjänstlagen är det viktigt att utreda och analysera vilka konsekvenser det får för just helhetssynen inom socialtjänsten. Bland annat är det viktigt att titta på de erfarenheter som man har gjort med LSS. Det gäller till exempel: Vad har LSS inneburit för helhetssynen kring människor med funktionshinder?

Det är också viktigt att ställa frågan varför en viss grupp ska lyftas ur socialtjänstlagen och inte en annan och vad det får för konsekvenser för de grupper som inte kommer att regleras i en särskild lag.

Yngve Sundin: Jag började arbeta som socialassistent i januari 1971, vilket var under den nuvarande socialtjänstlagens graviditetsperiod, en med senare mått mätt tämligen lång grossess kan man tycka.

Mycket av det som står i denna rapport tycker jag handlar om att man har pekat ut en resursfråga. Därför har jag med en bild som egentligen kanske inte berör själva frågorna så mycket.

Vad det handlar om är att socialtjänstlagen egentligen står för ett ganska omfattande välfärdsåtagande gentemot medborgarna. Frågan utifrån demografi, skattebas, klimat och annat är: Hur mycket är vi beredda att avstå från i form av privat konsumtion för den offentliga? Det tycker jag är en kärnfråga.

Jag ska övergå till att tala om socialtjänstlagen. Vi menar att det är en studie i en helhetssyn, och en helhetssyn inte i bemärkelsen organisation utan mer ett förhållningssätt. Vi i Föreningen Sveriges Socialchefer menar att lagen omges av ett ramverk där man har alla medborgares väl som utgångs-

punkt uttryckt i portalparagrafen och uttryckt i de skyldigheter som kommunerna har att göra strukturella och allmänt inriktade insatser och kravet på att ta reda på vad medborgarna har för behov och att ge ganska omfattande information.

Vad händer om man gör som föreslås i Barnskyddsutredningen, som föreslås när det gäller äldre, som diskuteras i Missbruksutredningen och som förmodligen delvis gäller funktionshindrade?

Vi ser med viss oro på denna utveckling. Vi tror på en sammanhållen socialtjänstlag, oavsett detaljeringsgraden. Socialtjänstlagen i dag är ett konglomerat av allmänna formuleringar, välfärdskrav, skyldigheter och rättigheter. Den är egentligen allting. I den meningen, som Anna Hollander var inne på, är den inte alldeles enkel att orientera sig i.

Vi tror också att det krävs en ökad professionalisering och därmed en översyn, inte minst efter Högskoleverkets granskning, av socionomutbildningen. Över hälften av högskolorna bedriver en utbildning som inte svarar upp mot de krav som finns. Men det finns andra skäl att se över denna utbildning.

Vi tror också, som någon var inne på, att det inte bara är lagstiftningen som avgör medborgarnas väl och ve. Vi tror att man måste samordna och strategiskt satsa på ett annat sätt när det gäller verksamhetsutveckling och forsknings- och utvecklingsfrågor.

Vi tycker att det är en obalans mellan profession, politik och juridik. Framför allt tycker vi att politikerna ska ta ett tydligare grepp om välfärdsfrågorna och tydligare peka ut vilka behov som ska tillgodoses. Därför har vi krävt en parlamentarisk prioriteringsutredning.

Vi tycker också att det i nuvarande lagstiftning, bland annat genom de begrepp som Anna Hollander nämnde om skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor, finns olikheter mellan grupper. Grupper med mindre behov har större rättigheter än grupper med större behov. Det manifesteras ganska tydligt i några undersökningar som jag har läst bland annat i Göteborg. Vad händer om man får en kontaktperson och ledsagarservice med stöd av SoL respektive LSS? Det visar sig att man i båda fallen bedöms ha behov av det. Men om man får det enligt LSS får man betydligt mer insatser än om man får det enligt SoL. Det tycker vi är en principiell orättvisa.

Sedan finns det ett problem. För att klara detta måste man ha ekonomiskt mycket starkare kommuner. Det kan man lösa genom att slå ihop kommuner, vilket Ansvarsutredningen har avvisat. Då måste man hitta en modell där man garanterar välfärden för medborgarna genom en hårdare styrning och kommuner i samverkan. Vi anser därför att det är rimligt att man ser över socialtjänstlagen. Det är naturligtvis inte rimligt att en trettioårig lagstiftning håller i alla delar även om den är bearbetad ett par gånger. Det finns bara en lag som klarar det, och det är den från 1979 och som ger kommunerna rätt att anställa handikappade om Arbetsförmedlingen inte kan ordna jobb, även om Konkurrensverket inte gillar denna lagstiftning, men den lever fortfarande.

Man kan problematisera detta och resonera om det. Vi landar lite grann i att det är bra med en ramlag i goda tider. Om det ska vara likhet måste det nationella ansvaret öka. Vi tycker att kommunerna är bättre utförare än staten. Vi tycker inte att domstolarna ska överta politikens roll. Vi kräver ökad professionalitet. Förmodligen pekar det däremot mot en ökad nationell finansiering på något sätt.

Sedan har vi försökt svara på dessa frågor. Bör socialtjänstlagen göras mer detaljerad? Ja och nej. Vi tycker att det måste bli bättre samordning mellan olika behovsgrupper och bättre kompetensbeskrivning av personal i olika verksamheter men att man måste hitta ett sätt att bibehålla det lokala inflytandet. Vi har olika förutsättningar att lösa problem i olika delar av landet. Vi tycker inte att man ska lyfta ut grupper. Det kanske har framgått tidigare. Och vi tycker att det finns ett problem med socionomutbildningen om man ska klara forskningsinriktning och bli bättre på socialrätten. Granskningen har visat att man på många håll är dålig på detta. Det handlar om att förstärka juridikdelen. Utbildningen ska bli enhetligare över landet, och man ska uppnå en bättre koppling till verkligheten i den verksamhetsförlagda utbildningen.

Frågan om behörighet och legitimation är knepig. Men vi tycker att det också är en fråga som man borde titta närmare på. Den är inte helt oproblematisisk.

Ordföranden: Det finns åtta frågeställare som nu ska få ställa sina frågor.

Marina Pettersson (s): Jag vill tacka alla föredragshållare. Min fråga riktar sig till Karsten Åström och Yngve Sandin.

Rättstillämpare i socialt arbete, de som tolkar och tillämpar lagen, är oftast inte jurister utan socionomer som inte har djupare kunskap i lagtolkning och juridisk metod. Behövs det mer kunskaper och en förändrad utbildning för socionomer när det gäller juridisk kompetens just för att öka rättssäkerheten och likabehandlingen för den enskilde? Behövs det en legitimering av socionomer, och skulle det stärka rättssäkerheten?

Magdalena Andersson (m): Jag tackar för intressanta föredragningar. Någon-
ting som är aktuellt för oss är Vanvårdsutredningen, som säkert ni också har ägnat mycket tid åt. Utredaren Göran Johansson var i socialutskottet i förra veckan och berättade om den. Man känner en mycket stor vanmakt över det som har hänt dessa människor.

Frågan är: Hur gör vi för att vi inte ska få en ny vanvårdsutredning om cirka 30 år då man kommer att berätta om vad som händer barnen i dag.

Göran Johansson berättade att det redan på 40-talet fanns instruktioner för hur socialarbetare skulle arbeta med barn: ta dem åt sidan, prata enskilt med dem och så vidare. Det finns vittnesmål om att det inte har följts.

Jag satt med i utredningen Källan till en chans som blev klar 2005. Rädda Barnen, som fanns med i utredningen, berättade att när de pratar med barn

som är omhändertagna i dag säger de samma sak, nämligen att man inte pratar enskilt med dem.

Om vi nu har en lag, föreskrifter och annat där det sägs att man ska lyssna på barnen för att det ska bli bra undrar jag: Hjälper det med en förändrad lagstiftning? Är det det som gäller? Jag riktar min fråga till Karsten Åström.

Jag har en fråga till. Jag inbillar mig att vi kommer att behöva omhänderta barn också i framtiden, även om drömscenariot är att det inte skulle vara så. Karsten Åström talade om hur tvångslagstiftningen fungerar, men du sade inte hur du tyckte att det skulle vara.

Karsten Åström: Den första frågan om socialarbetarnas juridiska kompetens har diskuterats länge. Jag tror att det skedde någonting som var mycket gott när lagstiftningen kom på 80-talet. Det påverkade naturligtvis också utbildningen, även de juridiska inslagen i socionomutbildningen. Jag tror att det är viktigt att man höjer den juridiska kompetensen men kanske inte bara på det traditionellt juridiska sättet. Jag tror att man ska utveckla den kompetens som behövs för att handha just denna typ av lagstiftning där vi faktiskt väldigt sällan kan hitta ett entydigt och klart svar i lagstiftningen när det gäller vilket beslut som vi ska fatta i ett biståndsärende och så vidare, utan där vi hela tiden behöver kombinera den sociala kunskapen med den juridiska arbets- och beslutsmetoden. Detta borde utvecklas än mer. Jag vet att detta utvecklas på socialhögskolorna. Jag har själv varit med om det på 80-talet. Men det behövs än mer.

När det gäller kompetensfrågorna tror jag att det inte enbart handlar om socionomernas kompetens utan även om juristernas kompetens. Jag har studerat ett stort antal överklagade äldreomsorgsärenden i landets förvaltningsdomstolar. Där är det ganska ofta en nästan skrämmande tillämpning. Domstolarna vågar inte eller kan inte – eller också finns det någon annan anledning – gå in och titta på de argument som faktiskt finns.

Det juridiskt tunga argumentet som konstituerar rätt till äldreomsorg är trygghet. I domstolarna klarar man inte av att hantera trygghetsrekvisitet. Detta behövs alltså inte bara på socionomsidan utan också på domstolssidan. Jag tror att detta kräver andra juridiska arbetsmetoder än de traditionella. Socionomer och jurister får utveckla dem tillsammans.

Frågan om barnen bollar jag över till Anna Hollander.

Yngve Sundin: Jag kan vara kortfattad. Jag håller med Karsten Åström till hundratio procent.

När jag såg utvärderingen av Högskoleverket kunde jag konstatera att man släpper ut socionomer som förmodligen inte skulle klara myndighetsutövningen i alla delar av socialtjänsten. Det pekar på att det finns avgörande brister i utbildningen i dag på lärosätena i landet.

Men jag tror att det är socialrätten som ska stärkas. Jag har läst rapporten.

Jag kommer ihåg hur det var på den tiden då utredningarna granskades av socialkonsulenter innan de kom upp i länsrätten. I dag finns det inte någon sådan granskning, utan utredningarna går direkt till domstolen. Sedan får försvarsadvokaterna ägna sig åt detta, och de har uppenbarligen inte tid att ägna särskilt mycket tid åt klienterna.

Det är alltså lika viktigt att titta på domstolssidan som på socialarbetarsidan.

Anna Hollander: Jag tänkte bara kortfattat säga att det naturligtvis behövs en barnlagstiftning i Sverige. Jag menar framför allt att det generella stödet till barn och föräldrar behöver stärkas. Där kan kommunerna göra mycket på samma sätt som staten. Det finns redan möjligheter, och utformningen av nuvarande regler, till exempel i femte kapitlet, i socialtjänstlagen ger detta utrymme.

Det som alltid är komplicerat är naturligtvis att reglera förutsättningarna för ingripanden i enskilda fall. Det är där som jag är kritisk mot att de rekvisit som finns i lagstiftningen i dag i princip är desamma som 1902 i den första barnavårdslagen. Jag menar att man måste ta sin utgångspunkt i kunskaper om vilka barn och familjer det handlar om när omhändertaganden sker. Utifrån den kunskapen ska man bygga lagstiftningen. Jag hinner inte gå in på det i detalj. Jag menar att det är helhetssynen som är en viktig utgångspunkt och grundläggande för framför allt relationerna mellan barn och föräldrar i förhållande till samhällets ansvar. Detta bryter man i och med det nya lagförslaget.

Maria Kornevik Jakobsson (c): Jag tackar för att vi får vara här i dag. Jag tycker att detta är en av de absolut viktigaste frågorna.

Jag har en fråga till Karsten Åström som gäller en förstärkning av socio-
nomutbildningen och att lära sig ledarskap. Det är en otroligt stor skillnad på hur ledarskapet fungerar inom olika socialtjänster.

Jag tänker också på utbildningen när det gäller vanvård, steg 1-utbildningen som de flesta socionomer som ska jobba inom familjerätten har. Det har ingenting med barns eller ungdomars utveckling att göra. Det är socionomerna som ska tala med barnen enligt det nya förslaget. Då krävs det också otroligt god kunskap om vad det är som barnet svarar på.

Jag har en fråga till Yngve Sundin också. Det har varit regel att den kommun som har omhändertagit ett barn också har behållit detta ärende i kommunen. Det som vi nu ser, med fasa kan jag tycka, är att kommunerna släpper ärendet om de biologiska föräldrarna flyttar. Är det någonting som ni tycker är bra, eller är det någonting som ni ser en fara i?

Barbro Westerholm (fp): Jag vill först ställa en fråga till Socialstyrelsen. När vi inte har pengar till allt måste vi prioritera. I hälso- och sjukvårdslagen finns etiska principer för prioritering. Det finns det inte i socialtjänstlagen. Social-

chefernas förening hade detta med på sin lista. Funderar Socialstyrelsen vidare på eventuella initiativ från Socialstyrelsens sida?

Den andra frågan ställer jag till Yngve Sundin. Flera säger att vi inte ska lyfta ut fler grupper ur socialtjänstlagen. Det handlar om hur vi hanterar hälso- och sjukvårdslagen samt socialtjänstlagen till exempel när det gäller äldre. Vilka behov har egentligen biståndshandläggarna av utbildning inte bara i socialtjänstlagen utan också i hälso- och sjukvårdslagen så att till exempel multisjuka äldres behov därmed blir väl tillgodosedda?

Karsten Åström: Jag tror att man har kommit dithän att den sociala utbildningen måste specialiseras mycket bättre, kanske kopplat till legitimeringsfrågan som jag tidigare fått men som jag glömt att svara på. Jag tror att det där skulle kunna kombineras och ges ett annat innehåll. De flesta andra utbildningar specialiseras ju.

Särskilt ledarskapet nämndes här. På skolsidan finns särskilda rektorsutbildningar just i ledarskapsfrågor. Något liknande skulle mycket väl kunna tänkas inom de sociala utbildningarna. Det är ett så brett kunskapsfält att jag tror på en specialisering, som redan skett. Vi har ju socionomutbildningar med olika inriktningar på äldre och så vidare, så sådant finns delvis redan.

Yngve Sundin: Vi har i och för sig sett ett antal exempel på att människor förflyttar sig mellan olika kommuner och på att ansvaret då försvinner. Det är klart att det inte är bra. Men jag är inte säker på att det inte finns anledning att ha ett system med överföring. Poängen är att överföringen från en kommun till en annan ska fungera. Det kan ju också finnas ekonomiska incitament för att göra det ena eller det andra. Det kan möjligen hanteras på ett annat sätt.

Jag hörde inte Barbro Westerholms fråga.

Barbro Westerholm (fp): Biståndshandläggare har att möta personer med både sociala behov och hälso- och sjukvårdsbehov. Då vill det till att biståndshandläggarna har kunskap för att kunna bedöma båda behoven. Det finns exempel på att man bara ser till de sociala behoven, vilket är till men för besluten. Min fråga handlar om behovet av särskild utbildning av de här grupperna.

Yngve Sundin: Det är egentligen en mycket större fråga därför att det finns ett behov av vidareutbildning. Det som hänt inom socialtjänsten är att vi, fastän vi har en ramlag och en helhetssyn, har specialiserat oss alltmer. Vi har gått från kanske 20 procent till 80–90 procent av kommunerna som har olika typer av specialiteter. Det i sig kräver vidareutbildning och kompetenshöjning inom olika delar av socialtjänsten, inte bara inom biståndsbedömningen. Det behövs alltså utbildning.

Vad vi lite grann menar är att vi måste hitta en socionomutbildning och en erfarenhetsbaserad, och vi måste kunna få en vidareutbildning. Man bör

kunna titta på en annan konstruktion av socialtjänstlagen, och arbetsgivaren måste ta ett tydligare ansvar för vidareutbildningen – fortbildningen menar jag ska vara en del av utbildningen – just därför att den situation som människor lever i blir alltmer komplex och ställer högre krav.

Håkan Ceder: Barbro Westerholm frågade om prioriteringar i socialtjänsten. Vi har väckt den frågan några gånger. Men samtidigt finns det självklart en avgörande skillnad mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst när det gäller förutsättningarna för mer systematiska prioriteringar. Som flera varit inne på bygger socialtjänstlagen på lagstadgade rättigheter för den enskilde.

Samtidigt ser vi att kraven på socialtjänsten hela tiden ökar. Man får ansvar för allt fler nya grupper. Bara det faktum att diskussionen finns och lever och också är väldigt viktig tycker vi är ett tillräckligt skäl för att göra en mer samlad översyn. Vi skulle alltså inte ha något emot det förslag som Sveriges socialchefer tidigare fört fram.

Eva Olofsson (v): I första hand skulle jag vilja rikta min fråga till Anna Holander som sade att fattigvårdslagstiftningen fortfarande lever. Det tolkar jag som att den enskilde har en svag ställning och att vi uppfostrar och kontrollerar på olika sätt. Vad behöver ändras för att vi ska komma bort från fattigvårdslagstiftningen?

Vi har ju varit inne på detta med att bryta ut olika grupper och att ha kvar helhetssynen i socialtjänstlagen. Jag uppfattar att väldigt många här vill att vi, innan vi så att säga börjar plocka, ser över alltihop så att man ser konsekvenserna. Finns det erfarenheter från andra länder beträffande till exempel de mest utsatta med missbruk och med behov av ekonomiskt bistånd, och finns det en egen lagstiftning? Hur påverkar det i så fall?

Finn Bengtsson (m): Ordförande! Jag vill först tacka föredragandena här. Framför allt tycker jag att Yngve Sundin ska ha en eloge för hans kloka slutsatser som jag i allt väsentligt instämmer i.

En viktig reform har under den här mandatperioden beslutats av riksdagen, nämligen om att överföra tillsynen av socialtjänsten från länsstyrelserna till Socialstyrelsen. Detta föranleder två frågor. För tids vinnande riktar jag båda frågorna till Karsten Åström.

Först gäller det överföringen och din triangel. Innebär det att du när det är en nationaliserad tillsyn, som förhoppningsvis blir bättre och mer likriktad, kanske vill lägga till en triangel eller en fyrkant när det gäller dem som ska uttolka lagen? Det gäller alltså granskningsfunktionens implikation på socialtjänstarbetarna.

Det föranleder en följdfråga. Det normala arbetssättet för Socialstyrelsen är att granska dem som man legitimerar. Lite grann ställer det legitimationskravet i en annan dager. Är det så att detta skärper intresset för att titta på socionomutbildningen inte minst när det gäller både utbildningsinnehåll och

legitimationen för att Socialstyrelsen ska kunna bedriva ett riktigt tillsynsarbete?

Anna Hollander: När det gäller fattigvårdssynen säger man, och för detta finns det vetenskapligt stöd, att bemötandet av människor som behöver bistånd ofta av enskilda själva uppfattas som väldigt kontrollerande. I viss mån ligger det i lagstiftningens konstruktion eftersom det väldigt starkt betonas – detta är ju grunden för all lagstiftning – att den enskilde ska försörja sig helst genom eget arbete eller på annat sätt. Men i socialtjänstlagen kan utredningen om hur man på annat sätt kan försörja sig bli väldigt konfliktfylld. Dels handlar det om kravet på hur många arbeten man ska söka, även om det inte finns några arbeten. Dels handlar det om huruvida man kan vara försörjd genom närstående eller på annat sätt.

Parallellt pågår nu en diskussion om att människor just som människor i någon mening har rättigheter; vi kan ställa vissa krav på staten. Här ligger att människor som söker socialtjänstens bistånd i de flesta fall oförskyllt har hamnat i sin situation. Det är en väldigt svår balansgång. Huvudsakligen handlar det naturligtvis om hur man bemöter den enskilde. Men det är också fråga om en intressekonflikt och om en konflikt kring resurser och på många nivåer så att säga. Den är det inte lätt att lösa.

Här kan man säga att socialtjänstlagen betonar vikten av, och har goda motiv för det, att framför allt lyssna på den enskilde och på vilka argument den enskilde har. Många gånger kan man se att det lätt blir så att myndigheten bestämmer vilken insats en person kan anses ha rätt till och som inte alls har med den enskilde att göra.

Som jag tog upp i mitt anförande gäller frågan den enskildes rättsliga position, att den enskilde blir beroende av myndighetens stöd. Det handlar mer om en kunskap att *se* att det faktum att en person blir beroende av myndighetens stöd skapar ett dilemma som myndighetspersonen, socialsekreteraren, måste vara medveten om och försöka motarbeta så att det inte får negativa konsekvenser. Dock finns här en uppenbar intressekonflikt.

Karsten Åström: Det gäller tillsynen och förändringar i denna samt kopplingen till min triangel. Trianglar är mycket bra därför att då behöver man inte blanda in alltför många hörn. Det är alldeles riktigt att triangeln påverkas eftersom ytterligare en maktfaktor så att säga kommer in över lagens tillämpning. Frågan är om det inte är dags för mig att göra om den triangel som jag i väldigt många år använt, för det är inte bara detta som pekar i den riktningen. Det finns också en massa andra tendenser i lagstiftningen som pekar mot den centrala maktens ökade betydelse. Det har vi också sett i och med införandet av de centrala socialbidragsnormerna till exempel. Det var kanske det första stora inslaget i sammanhanget.

Också själva tillsynen och kopplingen till proportioner kan, tror jag, spela en viktig roll – naturligtvis lite grann beroende på hur tillsynen ska gå till och

i förhållande till vad man ska "tillsyna". Den tillsynskommitté som för ett antal år sedan presenterade ett betänkande om all tillsyn av all regional och kommunal verksamhet hade en idé om att bara utöva tillsyn över sådant som är enkel rättstillämpning, där man svarar ja eller nej.

Den viktigaste delen av tillsynen är naturligtvis, menar jag, att "tillsyna" i förhållande till de mål som finns i lagstiftningen och hur man genom politiska, juridiska och professionellt grundade beslut kommer fram till dessa.

Lars-Axel Nordell (kd): När socialtjänstlagen kom till hade vi bakom oss en lång tid med ekonomisk tillväxt. Det var först in på 80-talet som man verkligen började spara i kommunernas budgetar. Jag är, och har alltid varit, tillskyndare av en gemensam socialtjänstlag, något som jag tror har varit en styrka, liksom av att man har kunnat prioritera.

Det vi nu har kunnat se är att vissa grupper får svårt att komma till tals. En sådan grupp är de i missbrukarvården. Ofta handlar det om en svag ekonomi och om missbrukare som många gånger inte är motiverade. Den gruppen ser jag i dag råkar illa ut. De blir nedprioriterade i kommunerna. Framför allt tänkte jag fråga Yngve hur han ser på problematiken när det gäller just missbrukarvården.

Solveig Hellquist (fp): Det som väldigt mycket bekymrar mig är attityden till socialtjänsten. Socialtjänsten ska arbeta med verkligt utsatta grupper och finnas tillgänglig också på julafton och skärtorsdag, då inga andra finns tillgängliga. Men gjorda opinionsundersökningar visar att man inte har allmänhetens, mediernas eller andra professioners tilltro. Det gäller en mängd saker – utbildning, resurser, ledarskap och socialtjänstens faktiska verktyg i lagstiftningen exempelvis. I vilken ända ska vi börja för att förändra attityden till socialtjänsten och till dem som jobbar där? Jag ställer min fråga till Karsten.

Lennart Axelsson (s): Yngve Sundin frågade – jag tycker som han – hur mycket vi är beredda att avstå från privat konsumtion till förmån för det offentliga. Oavsett hur lagstiftningen ser ut hamnar vi där någonstans; det är fråga om resurser. Ett av Yngves förslag handlar om en ökad nationell finansiering.

Karsten Åström uttryckte att ekonomiska förhållanden inte ska få avgöra hur besluten ser ut – det är väl riktigt, men trots allt gör de det – och att finansieringen inte regleras i nuvarande lagstiftning. Min fråga till Karsten Åström – såvitt jag förstår håller Anders Ceder med när det gäller finansieringen – är om han också tycker att det bör vara en ökad nationell finansiering.

Jag har också en fråga till Anna Hollander som kort nämnde kopplingen mellan socialförsäkringssystemen och SoL: Vad anser du om den förändring som skett de senaste åren?

Yngve Sundin: Jag är inte säker på att detta med missbrukarvården är en penningfråga. Jag tror att den viktigaste satsning som kan göras för att få en bra missbrukarvård är att man ökar kompetensen ute i kommunerna och hos dem som jobbar där, att man använder sig av den forskning som finns och att man jobbar på ett annat sätt än tidigare. Vi har faktiskt satsat oerhört mycket pengar på att placera människor i hem för vård och boende, vilket varit ett fullständigt misslyckande. Ekonomiskt är det den största katastrofen när det gäller vad vi i socialtjänsten ägnat oss åt. Vanvårdsutredningen är ett annat exempel på hur illa det kan gå när det gäller tvånget och behandlingen.

Höj alltså kompetensen! En legitimation – detta sagt med anknytning till vad som nyss sades – kan ge socialarbetarna lite råg i ryggen gentemot kommunstyrelsens ekonomiska grundbult så att säga när det gäller att hävda sig gentemot politiken och att hävda människors rätt till olika typer av insatser.

Karsten Åström: Frågan om hur man ska förändra attityderna till socialtjänsten är inte särskilt lätt. Men vi kan gå tillbaka till mitt anförande och den sista bilden där jag tryckte på att det gäller att uppnå både legalitet och legitimitet för socialtjänstens beslut och verksamhet; det är där någonstans vi befinner oss.

Det gäller att fatta beslut som allmänheten känner en tilltro till, vilket egentligen är en självklarhet. Någon patentmedicin för detta har jag inte. Men därmed kommer vi över till den fråga som ställts om finansieringen av socialtjänstens verksamhet. I dag krävs det väldigt mycket av en kommun när det gäller att kunna ha en god socialtjänst och att uppnå nämnda legitimitet, accept och tilltro. Det är väl på det sättet att de sociala frågorna inte är tillräckligt väl hanterade i de enskilda kommunerna, av flera skäl. Ett skäl är naturligtvis det ekonomiska.

På frågan om man i framtiden bör titta på om det ska vara en högre grad av nationell finansiering av den kommunala socialtjänsten blir nog svaret ett ja. Detta måste man titta på. Man kan inte pressa ut hur mycket som helst av den kommunala socialtjänsten och samtidigt bevara tilltron till verksamheten utan att resurser tillförs.

Håkan Ceder: Jag vill bara tydliggöra att jag inte hade någon synpunkt på finansieringsansvaret mellan stat och kommun. Vad jag sade är att vi gärna ser en diskussion om prioriteringar i socialtjänsten och om förutsättningarna för sådana prioriteringar.

Anna Hollander: Min tanke när det gäller närmandet mellan socialtjänstlagen och den allmänna socialförsäkringen är inte att regleringen i socialtjänstlagen ska föras över till socialförsäkringen. Jag menar i stället att de generella principerna ska förstärkas i socialtjänstlagen, med betoning på att man kan nå grupper av medborgare i kommunerna genom generella satsningar – alltså inte bara knyta till individuella beslut; jag vet inte om du förstår vad jag me-

nar. De generella principerna finns i 5 kap. socialtjänstlagen och riktas till vissa grupper där man inte tänker sig att man ska bedöma ett enskilt behov. Här menar jag att kommunerna har släppt det strukturella, generella arbetet. Här kan man lägga mer resurser och nå fler.

Jag menar också att kopplingen till socialförsäkringssystemet kan förtydligas. Det gäller de generella principerna och på något sätt synen på medborgarna för att lite mer komma bort från fattigvårdstänkandet. Här gäller det generella principer för bistånd, inte en detaljreglering; det är svårt att snabbt förklara det.

Framför allt hamnar vi hela tiden beträffande det generella perspektivet i en situation där det blir fråga om ekonomin och om vilken nivå människor ska kunna leva på. Det där kan man på olika sätt arbeta med, bland annat individuellt förstås. Men i kommunerna är det mycket viktigare att se att man kan nå funktionshindrade, äldre, barn och andra med ett generellt stöd – då tillsammans med andra myndigheter, till exempel med skolan när det gäller barn.

Yngve Sundin: Det tydligaste exemplet på vad som borde göras gäller försörjningsstödet, för det varierar så mycket över tid och påverkar fördelningen av resurser till de andra. Dessutom styrs det oerhört tydligt i lagstiftningen. Kommunerna kan egentligen inte göra så mycket annat.

Ordföranden: Nu har vi klarat av första halvlek, så nu behöver vi ladda lite grann inför andra halvlek. Klockan 11.05 är det återsamling för att köra i gång igen.

(Paus)

Ordföranden: Vi hälsar välkommen Elisabeth Hajtowitz som kommer att tala under rubriken Kompetens och kunskap, infrastruktur för regionalt lärande.

Elisabeth Hajtowitz: Jag ska alltså prata om stöd för utveckling av socialtjänsten, och jag ska berätta om FoU-verksamheter som riktar sig till socialtjänsten. Jag ska ge ett exempel på ett FoU-arbete, och jag ska förmedla några tankar om en möjlig utveckling.

Ni ser (bild) en karta med FoU-verksamheter som riktar sig till socialtjänsten, hela socialtjänsten eller delar av den. Det är 32 verksamheter som finns spridda runt om i landet. De omfattar 289 av Sveriges kommuner enligt min senaste beräkning.

Många av de här verksamheterna är tio år eller äldre och har expanderat mycket sedan start. Många av dem har startats tack vare statliga stimulansbidrag. Jag tror att ungefär 20 av verksamheterna riktar sig till hela socialtjänsten. Några riktar sig till enbart äldreomsorg och äldreomsorg och ytterligare

några till enbart individ- och familjeomsorg, men de allra flesta till hela socialtjänsten. Det finns mycket samarbete mellan de här FoU-verksamheterna som är förenade i en förening som heter FoU Välfärd. En hel del av de här verksamheterna bedrivs i nära samarbete med landsting, framför allt de FoU-verksamheter som riktar sig till äldreomsorgen.

Vad är detta för verksamheter? Vad gör de? Alla vill vara en mötesplats för forskning och praktik, och man vill stödja en kunskapsbaserad socialtjänst. Det gör man på många olika sätt, med många olika typer av aktiviteter – jag återkommer till det. Man arbetar mycket med kunskapsspridning, men inte bara med att sprida kunskaper utan också med att kommunicera kunskaper. Man arbetar huvudsakligen med lokala och regionala uppdrag, inte enbart, men huvudsakligen.

Vad finns det för olikheter mellan de här 32 verksamheterna? Det finns naturligtvis stora olikheter, liksom det finns stora likheter. Men en olikhet är befolkningsunderlag. Varför är det intressant? Jo, därför att det påverkar ekonomin. Många av de här verksamheterna finansieras utifrån antalet kommuninvånare. Såvitt jag vet varierar naturligtvis befolkningsunderlaget starkt. Jag tror att Skåne är stort, med dryga miljonen. Jag vet inte exakt hur många verksamheter som finns i det som heter FoU Skåne. Den verksamhet som jag själv kommer ifrån och som heter FoU Väst har ett befolkningsunderlag på 900 000, medan jag tror att Finspång som har en FoU-verksamhet i samarbete med landsting och Linköpings universitet har drygt 20 000. Det här påverkar ekonomin för de här verksamheterna.

De här verksamheterna arbetar inte enkom utifrån ett basanslag från kommun och ibland landsting, utan man arbetar också med intäkter, projektanslag och forskningsanslag. I den verksamhet som jag själv representerar utgörs 20 procent av den kommunala finansieringen, medan 80 procent är annan finansiering. Men det varierar. Det finns de som arbetar på annat sätt. Jag skulle kunna tänka mig att när det gäller omsättning kanske den minsta verksamheten omfattar 1 ½ miljon medan den största omfattar bortåt 19 miljoner.

Det är skillnader också på hur man samarbetar, och det har naturligtvis att göra med i vilken region man finns. När jag går in på de här FoU-verksamheternas hemsidor blir jag ganska tagen när jag ser hur stort kontaktnät man har och hur mycket man samarbetar för att göra så mycket som möjligt utifrån en ofta ganska låg basfinansiering. Man samarbetar med länsstyrelsen, SKL, Socialstyrelsen, Hjälpmedelsinstitutet, Ungdomsstyrelsen och så vidare, och man samarbetar naturligtvis med högskolor och universitet. Det ser olika ut. Det finns de som samarbetar med en institution eller en högskola och kanske till och med tillsammans med en eller två forskare. Så finns det de som samarbetar utifrån mycket större universitetsnätverk. I min region har vi Göteborgs universitet och samarbetar med åtminstone tio institutioner.

När det gäller organisation och organisering av de här verksamheterna är inte skillnaden egentligen så stor därför att de flesta finns inom kommuner eller kommunalförbund. Några riktar sig till en kommun, Umeå, Malmö, jag nämnde Finspång, någon finns inom en högskola, till exempel Sjuhärad.

När det gäller inriktning har jag redan sagt att det kan vara hela socialtjänsten, alltså äldreomsorg, individ- och familjeomsorg och handikappomsorg, men det kan också vara delar av socialtjänsten. Men beroende på förutsättningarna gör man naturligtvis olika saker. De flesta arbetar med utvärdering på ett eller annat vis. Man lär ut metoder för utvärdering, självutvärdering, och man jobbar med utvärderingsuppdrag. Det gör inte alla men en del. En del har mer av en mäklarfunktion. Andra har doktorander och skriver vetenskapliga artiklar. De flesta skriver rapporter regelbundet, och de publiceras på hemsidorna i fullskala. Rapporterna, och jag kan bara svara för min verksamhet, används i undervisning på högskolor och universitet.

Jag ska ge ett exempel på ett FoU-arbete. Det är egentligen inget typiskt FoU-arbete, för det är så stort, men jag är övertygad om att det finns FoU-arbeten av liknande karaktär som är mycket mindre. I Västra Götaland har kommuner och Västra Götalandsregionen gått samman för att skriva riktlinjer som ska reglera samarbetet mellan kommunerna och Västra Götalandsregionen när det gäller barn och ungdom med sammansatt psykisk, psykiatrisk och social problematik. Det är naturligtvis ett lovligt initiativ. Som ni alla förstår ligger det mycket arbete bakom de här riktlinjerna.

Det känns väldigt roligt att vi för några år sedan fick uppdraget att utvärdera implementeringen av de här riktlinjerna. Det har vi gjort enligt konstens alla regler. Vi har intervjuat många verksamhetsföreträdare. De här riktlinjerna skulle kunna omfatta bortåt 60 000 personal. Vi har alltså intervjuat många; vi har skickat ut två enkäter med några års mellanrum för att se hur riktlinjerna används och om de kommer till nytta.

Om den studien skulle jag kunna säga jättemycket, men jag nöjer mig med att lyfta fram två saker som har kommit fram i den slutrapport som alldeles strax är klar; i nästa vecka kommer den. Det ena är, och det har nämnts här, att för att kunna implementera riktlinjerna krävs det en infrastruktur. Att leda och styra infrastruktur är inte samma sak som att leda och styra i linjeorganisationer och i hierarkier. Infrastruktur grundar sig på nätverk, och det är något annat. Nätverk låter sig inte inordnas i linjeorganisationer. Då är det viktigt att såväl chefer som politiker är med i det. Här har chefer och politiker en mycket viktig roll att fylla för att de här riktlinjerna ska komma till användning.

Det andra och inte minst lika viktiga är att genom den här studien uppstod frågan: Ska de här riktlinjerna vara redskap för ekonomisk fördelning mellan olika verksamheter? Är det vad de är till för? Eller är de till för att vara utvecklingsredskap för att på ett bättre sätt kunna stödja barn och ungdomar i behov av stöd?

Självklart sällar jag mig till dem som svarar: det senare.

För att verkligen stödja implementeringen av riktlinjerna, inte bara som redskap för ekonomisk ansvarsfördelning, har vi jobbat på olika sätt. Det ena är att vi har en tidning som heter Forum. Den har bred spridning. Vi har skrivit mycket om implementeringsstudien, om riktlinjerna, i den. Vi har publicerat en delrapport och kommer med en slutrapport alldeles strax som jag sade.

Vi har ordnat mängder av seminarier för personer engagerade i de här riktlinjerna. Det har varit många diskussioner kring dem. Vi har ordnat ett antal större konferenser, inte om riktlinjerna utan om barnens behov. Det är konferenser där bland annat Bo Vinnerljung – han är citerad i den skrift som nyligen kommit ut – har varit med. Bo Vinnerljungs teorier har lett till att vi ska starta ett antal forskningscirkel för medarbetare i de 49 kommunerna i Västra Götaland och medarbetare inom sjukvården och skolan.

Vi har inte minst blivit uppmanade att ge några goda exempel. Socialtjänsten är full av dåliga exempel. Men vi har alltså blivit uppmanade att komma med några goda exempel. De finns att hämta där riktlinjerna har använts så att det har blivit bra för barn och unga. Vi har bildat ett forskningsnätverk med tio institutioner från Göteborgs universitet för att sprida forskning kring barns och ungas väl. Vi har flera nya studier på gång. Det är så nätverk möter nätverk.

Det här är alltså ett sätt för oss att hantera det. Det är återigen ett stort projekt, men det kunde också ha varit ett litet projekt.

Utifrån denna och många andra erfarenheter ska jag säga någonting om utvecklingsmöjligheter för de här FoU-verksamheterna. I första hand vill jag lyfta fram samarbete landsting, region och kommun emellan. Min erfarenhet är att genom gemensam kunskapsutveckling, gemensamma kunskapsprojekt kan det bli ett bättre samarbete mellan till exempel sjukvård och socialtjänst. Det är faktiskt min erfarenhet.

FoU-verksamheterna skulle kunna komplettera varandra på många olika sätt mycket mer än vad som sker i dag. Då menar jag inte enmans- och/eller tiomansenheter; jag menar de nätverk som finns runt om dessa FoU-verksamheter. Jag ser dem som kunskapsnoder. De här noderna skulle kunna komplettera varandra mycket mer.

Jag ska ta ett exempel som blir ett retroaktivt exempel, och det är Kompetensstegen för äldreomsorgen. Många FoU-verksamheter har varit engagerade i Kompetensstegen. Man har t.ex. gjort lokala och regionala utvärderingar, och man har tagit fram studiematerial. Det finns massor med erfarenheter om hur man kan arbeta med kompetensutveckling för äldreomsorgen men också om hur man tar hand om stora statliga satsningar. Här var det en miljardsatsning. Då finns det nationella uppföljningar, och jag menar att här skulle man kunna samordna och ta vara på den regionala och lokala kunskap och erfarenhet som finns mycket mer. Man skulle också kunna tänka sig att de här verksamheterna i större utsträckning hade kompletterat varandra och gjort olika saker. Alla behöver inte göra samma sak.

Man kan i större utsträckning än vad som görs i dag jobba med jämförande studier där man till exempel jämför olika metoders effekter och har kontrollgrupper. Man får helt klart ett större underlag om man tittar på hela landet. Så kan man i mycket större utsträckning än i dag arbeta med webbaserat interaktivt lärande.

Vad jag vill säga med detta är att det finns stora förutsättningar att jobba för en fortsatt utveckling av en kunskapsbaserad socialtjänst, och det finns en infrastruktur för detta.

Ordföranden: Nästa programpunkt är att två personer ska reflektera över det som vi hittills har hört.

Christin Johansson: Tack för inbjudan till denna angelägna hearing i viktiga frågor. Min bakgrund är att jag är socionom och har jobbat i kommunal socialtjänst ett antal år innan jag blev ordförande för vårt fackliga yrkesförbund.

Vi har berört många viktiga frågor här i dag – lagstiftningen, utbildning, förutsättningarna – och det är dem jag kommer att beröra. Det har skett en oerhört positiv utveckling inom socialtjänsten, även om man kan rikta mycket kritik. Det kommer larmrapporter, det har presenterats en vanvårdsutredning och vi kan ha synpunkter på hur det hela fungerar. Men det är viktigt att ha med sig att det har skett en utveckling i positiv riktning, med alltmer kunskapsbaserad socialtjänst. Vi vet allt bättre vad vi gör och vad det får för effekter, och forskning finns på fältet.

Med det sagt är det ingenting som inte kan utvecklas än mer. Om någon undrar varför jag satt ordet kvalitet inom parentes är det för att jag ursprungligen fick ett uppdrag att prata om Kompetens och kunskap – viktiga faktorer för rättssäkerhet. Då kände jag att jag inte kunde låta bli att skriva dit även kvalitet, för jag tror att det är en viktig förutsättning för annat.

Vad är det som är viktiga förutsättningar? Vi har varit inne på utbildningen här, och det har också refererats till den utvärdering som har gjorts av socionomutbildningen och som innehåller en hel del kritik. Men den innehåller också exempel på utbildningar som håller väldigt hög kvalitet. Vi tillhör dem som tycker att de mål som formulerades för den nya socionomutbildningen var väldigt kloka och bra, med en skärpning av vetenskapligheten, självständigheten och de olika kunskapsområdena, inte minst inom barnområdet och till viss del inom rättstillämpningen. Men vi tillhör de remissinstanser som tyckte att just rättstillämpning, kunskap om samhället och lagstiftning var viktiga faktorer att lyfta fram i en ny socionomutbildning.

Däremot menar vi att för att kunna leva upp till de här målen på ett klokt sätt krävs det att grundutbildningen förlängs till fyra år. De mål som har plus-sats på jämfört med den gamla utbildningen är så pass omfattande i både djup och antal att för att hålla kvaliteten menar vi att det skulle vara nödvändigt med en fyraårig utbildning.

Vi skulle också bygga på för att säkra kompetens och kvalitet med specialistutbildningar, som flera har varit inne på här i dag. Socionomutbildningen ska vara en generalistutbildning, men det finns ett behov av att fördjupa kunskaperna inom de olika specialområdena. Barnskyddskommittén har presenterat förslag om specialistutbildning när det gäller barnområdet. Man kan tänka

sig områden som missbruk, äldre, ledarskap, ett antal olika områden på master-nivå.

Forskning om kunskapsbaserad socialtjänst har jag satt upp som en viktig faktor för fortsatt utveckling, för rättssäkerhet och kvalitet. Det är viktigt att det arbetet fortsätter både med ny forskning och kunskap och med implementering och korsning mellan praktik och forskning som kan bli bättre.

Jag hoppar över behörighetskrav så länge och återkommer till dem. Med den tillsyn som har antagits har vi stora förhoppningar om att det ska bli bra, att man har den tillsyn som krävs över kommunerna.

Sist vill jag lyfta fram att professionens villkor och förutsättningar ändå är grunden. Vi kan ha en väldigt god lagstiftning, vi kan ha en högkvalitativ utbildning och forskning, men det krävs också att kommunerna tar ett ansvar att ge rimliga villkor och förutsättningar. Där kan vi konstatera att det varierar, och konjunkturen får ett alltför stort genomslag på den lagstiftning vi har, och det är olyckligt.

Jag vill lite mer fördjupa mig i frågorna om behörighetskrav och legitimation. Det är oerhört viktiga frågor för oss, och det är oerhört viktiga frågor för de människor och brukare som har kontakt med socialtjänsten.

Det finns en bild i dag inom allmänheten att en socialsekreterare eller en behovsbedömare inom äldreomsorgen alltid är socionom. Men det är inte reglerat i dag. Kommunerna har möjlighet att anställa andra. Även om det finns allmänna råd från Socialstyrelsen och olika texter i förarbetena finns det inte en garanti för medborgarna. Samhällets allra mest utsatta medborgare – barn i behov av stöd och skydd, missbrukare, våldsutsatta kvinnor, äldre och funktionshindrade – tillhör grupper som inte är garanterade att få möta en person med en viss utbildning när de ska få sina behov prövade. Jag tycker att det är en oerhört viktig och värdeladdad fråga, en värdegrund att kunna stå upp för. Jag möts ibland av: "Alla är ju socionomer, så det spelar ingen roll." De allra flesta är det, men alla är inte det, och det finns situationer där vi anmält kommunen för att man konsekvent anställt folk på myndighetsutövande befattningar helt i avsaknad av akademisk utbildning.

Som en anekdot, utan att dra några som helst jämförelser i övrigt, kan jag nämna att jag fick ett mejl från en av våra förtroendemän som informerade mig om att man nu har behörighetsreglering för hovslagare. Jag har naturligtvis ingenting emot att hästarnas hovar blir väl omhändertagna, absolut inte. Men en behörighetsreglering för socialtjänstens arbete med samhällets mest utsatta medborgare är en anständighet.

Sist skulle jag vilja ställa några frågor som det kanske är dags att fundera över: Var ska gränsen gå för det demokratiska inflytandet i enskilda ärenden, och vad ska styra valet av insatser för klienter och utsatta människor?

Jag har självklart all respekt för det politiska ansvar lagstiftare har att fastställa ambitionsnivåer, fördela resurser, sätta upp mål för verksamheten samt genomföra kontroll och utvärdering av den verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten. Det är dock inte utan att jag funderar, inte minst när forskarna

här tidigare var inne på den fjärde hörnan om ekonomi, på vad det är som ska avgöra om en missbrukare får vård eller om ett barn får det stöd det behöver.

Jag tror att vi måste gå mot en utveckling som är en förlängning av den satsning ni faktiskt har gjort, alltså mot en alltmer kunskapsbaserad socialtjänst där vi vet alltmer om vad som görs och vad det får för effekter. Vi menar att detta, alltså den evidens som finns på området, måste styra valet av insatser. Det ska inte vara som i dag att delegationen kan variera från kommun till kommun och från konjunktur till konjunktur och att andra faktorer kan avgöra. Jag säger inte att det är ett stort problem, men jag tror att det är en viktig fråga att diskutera inför framtiden. Hur ska det se ut? Hur ska människors rätt till bistånd prövas?

Ordföranden: Vi tackar Christin Johansson och går snabbt vidare till barnombudsmannen Fredrik Malmberg.

Fredrik Malmberg: Tack för inbjudan och chansen att kort få ge mina reflektioner om den sociala barnvården, vilket är min ingång i detta.

Jag ger genast ordet till en flicka som ingår i det expertråd jag har bildat med barn och unga som är eller har varit omhändertagna i samhällets vård. Efter en kort diskussion med henne ställde hon en fråga till mig: Fredrik, barnkonventionen gäller väl inte för barn som är på institution? Jo, svarade jag förstås, hur tänker du nu? Nej, sade hon, så kan det inte vara. Jag var 13 år. Jag blev inlåst, och personalen tog min dagbok. De läste högt ur den inför alla och skrattade åt mina personliga tankar. Jag var helt maktlös, förnedrad och ensam med mina tårar. Barnkonventionen kan inte gälla där.

Under mitt arbete med barnens rättigheter, tidigare för Rädda Barnen och nu som barnombudsman, har jag slagits av några saker. Jag har mött många kunniga, engagerade och djupt empatiska vuxna som sliter med något av det svåraste som finns, nämligen att fatta ofta livsavgörande beslut om barn som befinner sig i utsatta situationer. Men jag har också mött och lyssnat till många barn och unga som känner sig maktlösa, som inte förstår vad som händer, som inte känner att vuxna ser, som inte blir tillfrågade och som inte upplever sig bli lyssnade på.

Även om mycket, som Christin var inne på, trots allt blir bra – många barn blir hjälpta, och vi har många vad vi kan kalla vardagshjältar att tacka för otroliga insatser i den sociala barnvården – tycker jag att vår inställning som beslutsfattare och makthavare måste vara att barnrättsperspektivet behöver stärkas. Vad jag ser vuxna experter, som vi har här, men också – om ni ursäktar – de verkliga experterna, nämligen de barn och unga som själva just nu möter eller har mött den sociala barnvården, lyfta fram är vikten av att vi tar oss an två utmaningar. Vilka är de?

Den första utmaningen handlar om det som flickan i mitt expertråd vittnade om: det stundtals bristfälliga barnperspektivet. Den andra utmaningen

handlar om den bristande rättssäkerheten, något som kan manifestera sig i att barn kan få helt olika stöd enbart beroende på var i landet de råkar bo.

Hur säkerställer man den första utmaningen, alltså barnperspektivet? Enligt FN:s barnrättskommitté i Genève är det helt avgörande att barnets rätt att komma till tals respekteras. Barnet måste veta om sina rättigheter, förstå sammanhanget och ges tillfälle att berätta vad hon eller han tycker och tänker. Det är faktiskt så att barnkonventionen är glasklar på denna punkt – artikel 12 ger barnet en villkorslös rätt att komma till tals i frågor som rör barnet. Inflytandet över det som verkligen blir beslutat ska bero på barnets ålder och mognad, men rätten att bli hörd och få säga sin mening inför beslut som rör en själv gäller helt utan inskränkning.

I svensk lagstiftning begränsas dock denna rätt, ofta felaktigt, med vad man kallar ett olämplighetsrekvisit: Man säger att barnet ska höras om det inte är olämpligt. Förutom att denna begränsning saknar stöd i barnkonventionen menar jag att den i praktiken ger ett kryphål som har lett till att tjänstemän på ett felaktigt sätt faktiskt har begränsat barns rätt att komma till tals. Det har påverkat besluten negativt och också bidragit till den känsla av maktlöshet som många barn i den sociala barnavården ger uttryck för när jag pratar med dem.

Den andra utmaningen handlar om rättssäkerhet. Jag frågar er i socialutskottet: Hur många fall om barn som får illa anmäls till socialtjänsten i Sverige? Hur ofta inleds utredningar? Vilka åtgärder leder dessa utredningar till? Vad är effekten av de åtgärderna? Jag vet att ingen av er kan svara på dessa frågor, och jag vet också att de inte heller kan besvaras i särskilt många av landets kommuner.

Vi känner resultatet av bristfällig styrning och uppföljning. Under decennier har det kommit uppföljningar, och nu nyligen kom en stor studie av socialtjänsten i Skånes kommuner där man följde upp 18 000 anmälningar om barn som får illa. Det visar sig att det är mycket stora skillnader mellan kommunerna, inom kommunerna och mellan handläggare i hur anmälningar till socialtjänsten hanteras och hur man bedömer om ett ärende ska gå till utredning eller inte. I rapporten från Kommunförbundet Skåne konstaterar man svart på vitt att det till sist är tjänstemannens magkänsla snarare än innehållet i anmälan som avgör om en utredning inleds. Det konstateras också att barn som bedöms vara i behov av samhällets stöd inte får det.

För att avrunda: Jag anser att kritiken från FN:s barnrättskommitté mot de lokala skillnaderna i Sverige måste tas på allvar. Jag anser att det krävs ett nationellt ansvarstagande i form av tydlig nationell styrning och uppföljning av den sociala barnavården för att säkerställa att barn som får illa får ett likvärdigt stöd över landet. Det krävs dock också att insatserna utvärderas och att de som är ytterst berörda – barnen och ungdomarna – får möjlighet att påverka och komma till tals. Är det någonting vi ska lära oss av Vanvårdsutredningen är det detta: vikten av att barn och unga faktiskt blir lyssnade på.

Barnombudsmannen kommer under 2010 att lyssna särskilt noga på barn och unga som bor på HVB-hem och i familjehem. Vi kommer att lyssna på

vilka råd de har att ge oss och även er makthavare. Därför avslutar jag med en fråga till utskottets ledamöter: Är ni intresserade av att möta och lyssna på barn och unga och ta del av deras råd om och erfarenheter av den sociala barnvården? Om så är fallet återkommer vi gärna.

Ordföranden: Jag tror inte att jag behöver rådfråga, utan jag kan nog å utskottets vägnar svara ja på den frågan. Återkom gärna! Vi ser fram emot det. Tack, Fredrik Malmberg, barnombudsman! Då är vi framme vid frågor och diskussion, och vi har sex frågeställare. Först ut är Christer Engelhardt.

Christer Engelhardt (s): Min fråga går till Christin Johansson från Akademikerförbundet. Jag tycker att det är en intressant diskussion – och vi har hållit på med den länge – om behörighetskrav och legitimering. Vi var inne på det lite tidigare också, i den förra frågestunden.

Vi landar oftast i att man inte jobbar under eget ansvar och att man har delegation. Du var själv inne på var gränsen för det demokratiska inflytandet går, och oftast hamnar det i att man om man ska ha det ena måste minska det andra. Har ni funderat någonting på hur man skulle kunna ha en lämplig kombination? Hur ska man kunna ha ett bättre behörighetskrav och legitimering och ändå behålla det demokratiska inflytande som många av våra socialnämnder sitter med, med lokala politiker och så vidare? Det skulle vara intressant att få höra lite mer om det.

Jan R Andersson (m): Man möter alltför ofta människor som beskriver en vanmakt. Det är ofta en vanmakt i kontakten med socialnämnder och kommunala nämnder. Dessa personer beskriver att de står helt utan möjlighet att påverka de beslut som fattas av politiker och socialarbetare. Man säger också att man när man får ett beslut i sin hand inte har en aning om varför beslutet ser ut som det gör. Utifrån dessa människors perspektiv finns det ingen legitimitet i de beslut som har fattats.

Många har i dag varit inne på detta med utbildning och att rättssäkerheten är väldigt viktig. Även om en utbildning kommer till, förändras och delvis har förändrats kommer det att ta väldigt lång tid innan den får genomslag i alla kommuner. Mina frågor går till Karsten generellt och Socialstyrelsen specifikt: Vilka förändringar behöver göras? Behövs exempelvis ett ökat lagstöd för att stärka kvaliteten i utredningarna så att man i slutändan får legitimitet för de beslut som fattas? Vad kan tillsynen göra för att förbättra kvaliteten i utredningen och därmed också legitimiteten för beslut?

Christin Johansson: Vi har naturligtvis funderat mycket på detta, och man kan väl säga att vi när det gäller behörighetsreglering menar att det är fullt möjligt att fastställa detta redan i dag eller i morgon. Det som krävs är att bestämma sig för vilken typ av utbildning och kunskaper som krävs för att

utföra vissa arbetsuppgifter. Barnskyddskommittén föreslår socionomexamen. Vi hade tyckt att man skulle sätta kravet ett snäpp högre: socionomexamen plus ett års yrkeserfarenhet som ett minimum innan personen självständigt får handlägga myndighetsutövning. Den delen går alltså att reglera i dag. Oavsett all annan utveckling vi genomför är detta fullt möjligt att göra i dag.

Legitimation är en mer komplex fråga. Vi har ett tjänstefelsansvar, en brottsbalk, en politisk roll och det faktum att man arbetar på delegation. Vi menar att det också är möjligt, men jag får tillstå att det kanske kräver en egen utredning där man tittar på helheten. Behörighetsreglering är däremot fullt möjlig att bestämma sig för och fastställa här och nu.

Karsten Åström: Vi är tillbaka i den ganska komplicerade frågan om vilket ansvar den enskilda handläggaren eller den enskilda socialsekreteraren ska ha och om det behövs ett tydligare lagstöd för detta. Det finns andra verksamhetsområden som har andra blandformer av politiskt inflytande och tjänstemannainflytande, till exempel hälso- och sjukvården. Där finns det en ganska tydlig uppdelning mellan ett administrativt ledningsansvar, ett medicinskt ledningsansvar och det ansvar som den enskilda yrkesutövaren har. Jag kan inte se varför man inte skulle kunna hitta någon form av lagstöd eller reglering, och då skulle man föra över en del av det som nu är politikerbeslut till tjänstemannabeslut.

När det gäller tillsynen och hur den kan påverka detta tror jag att den är viktig, och mycket har hänt där. Samtidigt vill jag dock varna lite för den tillsyn som tillsynskommittén förordade, nämligen att man bara skulle syna den myndighetsutövning som är direkt och som kan sägas vara rätt eller fel beslut. Hade man denna mer inskränkta tillsyn skulle man missa en väldigt stor del av socialtjänsten. Det har dock pågått ett väldigt bra arbete kring detta på Socialstyrelsen, där man har utvecklat någon sorts instrument för en god social tillsyn som då skulle innefatta dessa olika delar av socialtjänstens verksamhet. Jag tror mycket på detta. Jag har själv varit lite inblandad i det, åtminstone när det började, så det känns lite förmätet att säga att jag tror på det, men jag tror att det är en väg att gå.

Håkan Ceder: Jag uppfattade Jan R Anderssons fråga som hur man ska stärka rättssäkerheten för barn och ungdomar i den sociala barn- och ungdomsvården, och jag vill lyfta fram tre saker.

Det första är det vi kan göra på normeringsområdet. Vi har under de senaste ett till två åren levererat handböcker till socialtjänsten i dokumentation och handläggning av ärenden, specifikt hur man handlägger barn- och ungdomsfrågor. Syftet är just rättssäkerheten. Nu har vi, som Helena Nordman var inne på, ett vidgat mandat att ge ut föreskrifter på bland annat barn- och ungdomsområdet. Vi ska se över hur långt vi kan komma med det.

Det andra är tillsynen. Jag tror att den samordnade tillsynen ger helt nya förutsättningar. Nationell samordning är mycket bättre för att komma till rätta med en del av de problem du pekade på.

Det tredje, som inte har varit uppe, är möjligheten att styra mot rättssäkerhet genom kvalitetsindikatorer och öppna jämförelser. För bara någon månad sedan, tror jag, tog vi fram det första paketet för att mäta kvalitet i barn- och ungdomsvården, och där finns rättssäkerhetsparametrarna med som viktiga delar.

Maria Kornevik Jakobsson (c): Jag tänkte först ställa en fråga till barnombudsmannen Fredrik Malmberg, som gjorde ett mycket klokt inlägg. Tror barnombudsmannen att det är nödvändigt att kompetenshöja frågeställaren – i det här fallet socionomen – så att den både ser och hör vad barnet säger?

Sedan riktar jag mig till Christin Johansson. Vi pratar mycket om kompetenshöjning. Man ska lägga på ett år – och det tror jag är jättebra – med juridik och specialkunskap om barn och äldre med mera. Jag hörde förut att du sade att det fanns kontor som inte hade socionomer, men tror vi att det finns någon möjlighet att släppa in andra akademiska utbildningar på socialkontoret, utbildningar som redan har den kompetensen?

Anders Andersson (kd): Jag riktar mig till Elisabeth Hajtowitz. Det var en härlig och spännande redovisning du gjorde av FoU-arbetet. Jag vet att vi måste vara beredda att titta på de brister eller, som någon uttrycker det, de hål som finns i osten. Vi ska dock inte glömma att det finns viss ost däromkring, och jag tycker att FoU-arbetet var ett uttryck för att den kunskapsbaserade socialtjänsten faktiskt har tagit en del steg framåt.

Min fråga till dig, förutom den bild du har beskrivit för oss, är följande. Drivkraften i detta är olikheter. Jag har som många andra politiker följt FoU-arbetet, och jag vet att vi ibland behöver ha nationella riktlinjer och peka med hela handen. Här har vi dock kunnat se, bland annat i den rapport du har gett och som jag vill utvärdera: Är en del av olikheterna en drivkraft som ger växt- och utvecklingskraft? Det är det ena. I så fall kanske vi ibland behöver ha detta för att utveckla och inte stå stilla. Det ligger i det kommunala självstyret.

Min andra fundering gäller det du sade om jämförande studier. Jag vill höra vem du har tänkt dig. Är det SKL, eller vilka kan samordna och se till att få dessa jämförande studier så att man behåller drivkraften men samtidigt ser till att utveckla detta område? Av tidsskäl begränsar jag mig, herr ordförande, till detta även om jag hade några frågor till.

Ordföranden: Det mottages med tacksamhet.

Fredrik Malmberg: Jag kan ge ett väldigt kort svar. Som du är inne på är det alldeles uppenbart att kompetensen måste höjas. Det kan inte vara så som det också pekas på i den blå boken att de som hanterar de svåraste utredningarna många gånger är de som är nytexaminerade.

Det är alltså ett par saker. Dels måste man se över socionomutbildningen och förstärka inslag som handlar om kunskap om barns utveckling, barns rättigheter och samtalsmetodik, dels måste man naturligtvis se över vilka man sätter på denna typ av utredningar. Dessutom måste det finnas en backup med specialistkompetens, och det är särskilt ett problem i små kommuner att man inte har det. När det kommer komplexa fall sitter rätt få personer och ska hantera alla de ärendena, och det är helt omänskligt. Det finns alltså mycket att göra.

Christin Johansson: Det är ett komplext kunskapsområde, och socionomutbildningen är den utbildning som passar bäst för myndighetsutövning i socialtjänsten. Jag är inte ensam om den analysen.

Det blir lätt svart eller vitt, men både och pågår samtidigt. Det finns ett oerhört kvalificerat arbete, och det har skett en utveckling. BBIC och sådana system har förbättrat rättssäkerheten och förutsättningarna, och det finns också ett stort driv och engagemang hos majoriteten av landets socialsekreterare. Men det är klart att det inte går att försvara de situationer där det inte fungerar eller där det brister. En verklighet är dock att vi har exempel på kommuner där antalet barnavårdsanmälningar har ökat med 100 procent under ett år och där man inte har förstärkt personalsidan på något sätt. Det är klart att det leder till lägre kvalitet, mindre samtal med barnen och också en hög personalomsättning. Det handlar alltså också om förutsättningarna i socialtjänsten och om prioritering.

Som jag sade innan tror jag också att det är en generalistutbildning och att vi ska ha respekt för att olika specialkunskaper kräver ytterligare påbyggnad, att man kan bygga upp specialistutbildningar och att man som arbetsgivare lokalt lyckas locka dem med erfarenhet att stanna kvar och utvecklas i yrket, så att det inte blir de nytexaminerade som sitter på de svåraste uppgifterna. Det är också en utmaning.

Elisabeth Hajtowitz: När det gäller olikheter instämmer jag väldigt mycket i detta. Här finns en unik möjlighet när det gäller små kommuner och stora kommuner, små landsting och stora regioner, små högsolor och stora universitet och så vidare. Sedan tror jag dock också mycket på att det finns en ömsesidighet mellan det regionala och det mer nationella, statliga.

När det gäller jämförande studier är det första jag vill säga att det kan komma från verksamheterna själva. Man kan till exempel ta hemmaplanslösningar för barn och ungdomar och organisera sig för att göra jämförande studier. Sedan kan naturligtvis SKL och andra ha en roll. Ofta kräver sådana

större satsningar pengar, och det finns pengar att söka från olika håll. Jag hoppas att jag har svarat på dina frågor.

Anna Hollander: Jag skulle vilja ta upp att huvudproblemet i socialt arbete är att klarlägga problem. Det har hänt mycket på området genom att vi har fått olika manualer och genom kravet på evidensbaserad praktik, men varken manualer eller evidensbaserat socialt arbete löser alla dessa frågor. Att klarlägga problem förutsätter noggranna kunskaper om villkor och omständigheter, och det finns fortfarande svårigheter här. Det visar sig i studier att det är insatserna som styr och inte enskilda människors behov och problem. Vi måste komma bort från det synsättet, och det gör man delvis med manualerna. Man kan dock missa saker trots manualerna.

Barnavårdsutredningar – men också utredningar om vuxna – behöver beakta vuxnas och barns egna beskrivningar och upplevelser av sin sociala situation som oerhört viktiga informationskällor. De lyser ofta med sin frånvaro. Det är lite grann det som är fattigvårdsstämpeln, som jag återkommer till. Det finns också mycken kunskap att inhämta från medicinska hälsoundersökningar som metod som är användbar i socialt arbete ibland – t.ex. frågor om självskattad hälsa. Barnets egen beskrivning av sin situation kan ge honom eller henne inflytande. Detsamma gäller vuxna.

Eva Olofsson (v): Jag tycker att det är väldigt bra att barnombudsmannen har lyft upp barn som är på institution och familjehem. Det känns jättebra och viktigt.

Vi har pratat mycket om kompetensen i myndighetsutövningen på socialkontoret men kanske inte lika mycket om den kompetens som i alla fall jag har erfarenhet av är spretigare när vi kommer ut till de HVB-hem som är många och har många utförare. Finns det anledning att ställa striktare krav på dem, och i så fall vilka? Jag frågar Fredrik och Yngve.

Solveig Hellquist (fp): Anna Hollander har tangerat detta med manualer, evidensbaserad praktik och så vidare. Jag har inte forskning eller evidens bakom min fråga, men utifrån signaler från fältet ibland pratas det så mycket om mallar, metoder, indikatorer och nyckeltal att man nästan glömmer bort att prata om just det sociala arbetet. Jag tänker så här: Håller det sociala arbetet i form av möten med människor, berättelser om människor, på att försvinna? Sitter vi i stället framför blanketter och datorer och tror att vi kan förändra världen på det sättet? Jag kan fråga Anna Hollander.

Ordföranden: Vi ber om korta svar.

Fredrik Malmberg: Man kan säga att det är helt uppenbart att kraven måste skärpas. Professor Kjell Hansson vid Socialhögskolan i Lund, som har för-

djupat sig i behandlingsmetoderna på HVB-hem, menar att man vet oerhört lite om vilken vård som används. Det tycker jag är helt oacceptabelt. Vi talar ändå om en situation där samhället har tagit på sig ett oerhört stort ansvar när barn och unga har omhändertagits, och så har vi väldigt dålig koll på vilka metoder som används. Jag har pratat med barn och unga som nämner att man ibland använder något som kallas miljöterapi. Vad innebar då detta i det fall som man berättade om för mig? Jo, det var att man fick tvätta ägarens bilar. Det var miljöterapi. Det finns alltså en hel flora av metoder som används och som inte är utvärderade.

Jag kan också kort ställa frågan om vilka krav som måste uppfyllas. Hemmen får nu i sina ansökningar själva definiera målen för god kvalitet i den verksamhet de ska bedriva. De definierar dessa mål själva, och det menar jag är orimligt. Det måste ställas krav på vad det är för någonting vi köper för skattebetalarnas pengar och vad det är för vård vi ger.

Yngve Sundin: Jag delar den uppfattningen.

Anna Hollander: Kunskapsbaserat socialt arbete betyder att arbetet ska vila på vetenskap och beprövad erfarenhet, och det gäller både analyser av orsaker till sociala problem och val av insatser. Att vi kallar det detta är en inriktning, men jag håller helt och hållet med om att manualer och olika typer av styrmedel som ska underlätta arbetet kan göra att man riskerar att tappa bort fokus på kunskaperna och framför allt på hur man definierar sociala problem. Det finns tydliga exempel på att detta håller på att ske, och det är inom socialförsäkringsområdet där manualerna används frekvent. Det hoppas jag att vi faktiskt försöker motarbeta.

Ordföranden: Vi har använt denna förmiddag till utomordentligt väsentliga frågor. Vi från utskottet tycker att det har varit väl värt att använda tid och förberedelser till detta. Vi har fått inspel och kunskaper som gör att vi inser att vi har mycket att ta tag i och tillsammans med bland annat forskarvärlden gå vidare med. Det handlar kanske om att kvalitetssäkra beslut. Det handlar om att kvalitetssäkra den verksamhet som ytterst har att betjäna enskilda människor som är i behov av socialtjänstens insatser. Även om vi tror att politiken löser allt är det inte så, utan det handlar om att vi måste samspela, ta del av varandras kunskaper och inse att ett bra beslut bygger på ett bra beslutsunderlag. Jag tycker att det är väl värt att vi erinrar oss detta.

Jag vill också säga att socialutskottet på tisdag nästa vecka befinner sig i Genève och besöker FN:s barnrättskommitté. Vi fick alltså den signalen, och vi tar den snabbt. Vi verkställer för att se till att vi ska lyssna på, ta del av och också efterleva det vi har utlovat att vi ska göra.

Jag vill rikta ett varmt tack till alla som på ett mycket förtjänstfullt sätt har medverkat, till alla som har lyssnat på oss och dessutom till mina kolleger. Vi får utmana varandra. Nu kavlar vi upp ärmarna och fortsätter att utveckla

arbetet och ser till att vi, för våra medmänniskor och oss själva, fullgör vårt ansvar. Tack ska ni ha! Seminariet är härmed avslutat.

BILAGA 1

Bilder från seminariet

Att förena juridik, politik och social kunskap

Karsten Åström, Lunds universitet

Bild 1



Bild 2

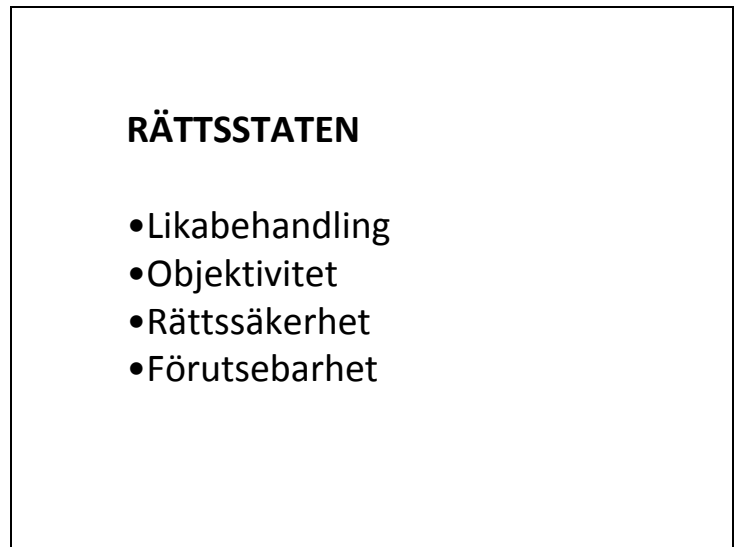


Bild 3



Bild 4



Bild 5

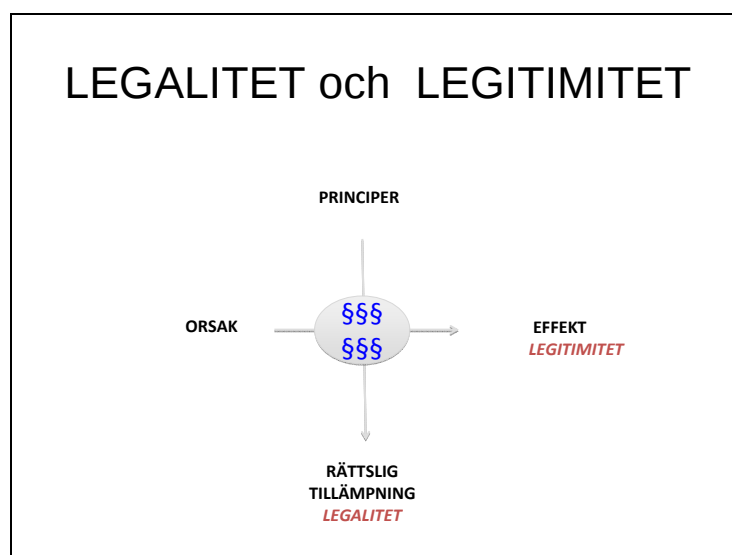
Socialtjänstlagens tillämpning
Några empiriska exempel:

- Förändrad praxis efter inskränkning av besvärsmålsrätt
- Socialarbetare som rättstillämpare
- Rättigheter i förhållande till behov eller insats
- Lokala schabloniseringar
- Domstolars bristande förmåga att hantera sociala argument

Bild 6



Bild 7



Socialtjänstlagen inför 2010 – ett vägval!

Anna Hollander, Stockholms universitet

Bild 1



Bild 2

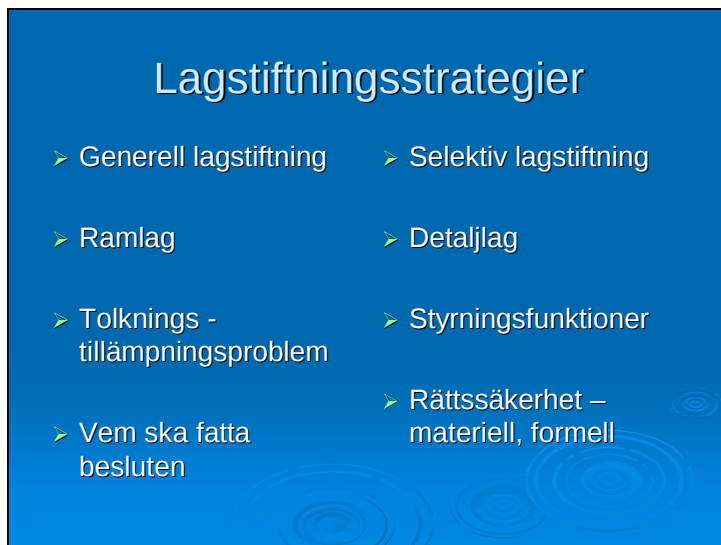


Bild 3



Reflektioner

Yngve Sundin, Föreningen Sveriges Socialchefer

Bild 1

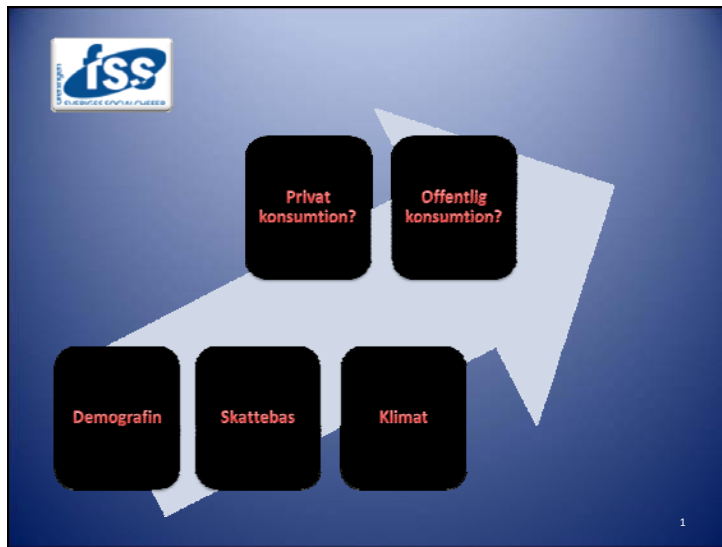


Bild 2



Bild 3

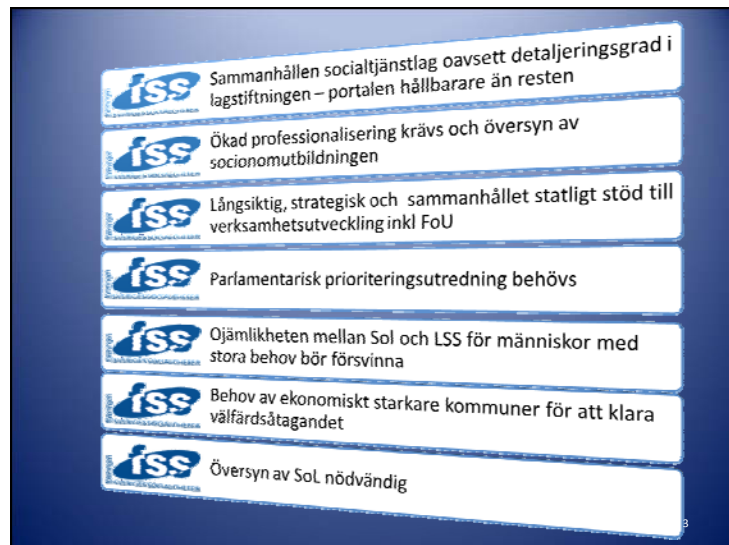


Bild 4

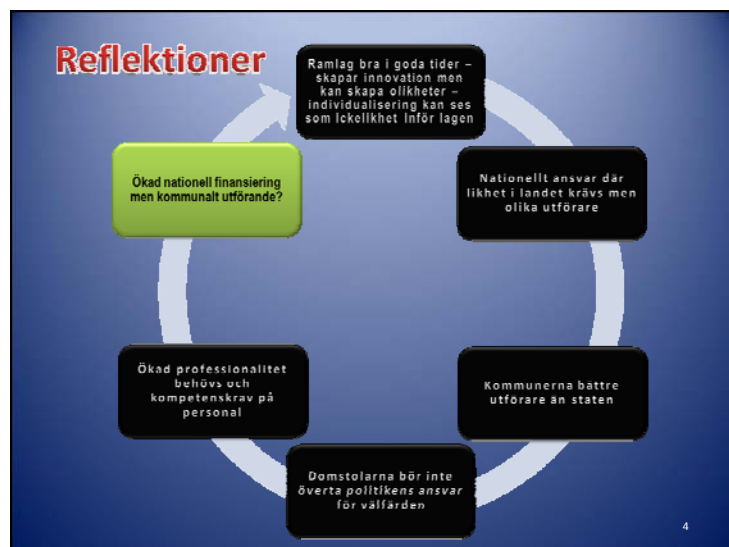


Bild 5

- Bör socialtjänstlagen göras mer detaljerad? **Ja och nej – bättre samordning mellan olika behovsgrupper och kompetensbeskrivning av personal men bibehåll det lokala utförandet/inflytandet**
- Bör man lyfta ut vissa grupper ur den nuvarande lagstiftningen och samla dem i en egen detaljerad lag? **Nej, bibehåll en samlad lagstiftning**
- Behöver socionomutbildningen förändras för att stärka kompetensen hos socialarbetare? **Ja, forskningsinriktning, förstärkt juridik, enhetligare utbildning över landet och bättre koppling till praktiken. Behörighet/legitimation bör prövas men är inte oproblematis**
- Hur kan man förstärka FoU-enheternas roll i kunskapsuppbyggnaden? **Genom långsiktigt stöd till regionala FoU-strukturer med ett tydligt uppdrag och koppling till nationella kunskapscentra - jmf pågående plattformarbete**
- Hur kan man säkerställa en långsiktig kompetensuppbyggnad? **Se ovan**

5

Socialt arbete i socialtjänsten – vilken typ av kunskap behövs?Björn Blom²

Bild 1



Bild 2

Socialt arbete i socialtjänsten är en komplex verksamhet		
Enkelt: Följa ett recept	Komplicerat: Skicka en raket till månen	Komplex: Uppfostra ett barn
Receptet är grundläggande	Instruktioner är nödvändiga	Instruktioner har begränsad betydelse
Recept är testade för att garantera replikering	Att skicka en raket till månen ökar möjligheten för att nästa år OK	Att uppföstra ett barn ger erfarenhet men garanterar inte att man lyckas med nästa
Recept producerar standardiserade resultat	Raketer är lika i väsentliga avseenden	Alla barn är unika och måste förstås som individer
De bästa recepten ger goda resultat varje gång	En hög grad av säkerhet när det gäller resultatet	Ständigt osäkert hur resultatet blir

Skillnader mellan enkla, komplicerade och komplexa problem
(anpassning av Glouberman & Zimmerman, 2002)

² Björn Blom deltog ej i seminariet på grund av att han fick förhinder att komma.

Bild 3

Socialtjänstens arbete påverkas av mer än bara SoL

Socialtjänstens arbete påverkas bl.a. av:

- andra lagar
- kommunernas ekonomi
- lokala riktlinjer
- socialtjänstens olika organisationsmodeller
- lokala politiska och demografiska förhållanden
- omvärldens tryck och förväntningar
- forskning, utbildning, utvärdering
- andra myndigheters sätt att organisera sitt arbete

Viktigt att beakta det sociala arbetets komplexa karaktär och sammanhang när lagstiftning och kunskapsbaserad diskuterar.

Komplexiteten kan inte lagstiftas bort – den måste hanteras med hjälp av kunskap!

Bild 4

Hur hänger rättssäkerhet och kunskap ihop?

Rättssäkerhet kan förstås på två sätt:

- *Formell rättssäkerhet* syftar på förutsebarhet och likabehandling
- *Materiell rättssäkerhet* fokuserar på att rättstillämpning är etiskt/moraliskt god (och effektiv)

Det innebär att ökad juridisk kunskap bara är en bit i ett större pussel.

Om socialtjänstens insatser ska vara effektiva krävs ett antal grundkomponenter:

- *Breda och djupa kunskaper* – för att kunna förstå, förklara och hantera klienters problemsituation
- *Stort handlingsutrymme* – för att flexibelt kunna anpassa insatser till klienters mångskiftande och komplexa problemsituationer (bra med ramlagstiftning)
- *Möjlighet att skapa goda klientrelationer* – för att kunna bemöta och bistå på ett etiskt och kvalificerat sätt (bra med organisationer som inte tvingar in socialarbetare i snäva fack)
- *Tillräckliga ekonomiska resurser* – för att kunna organisera och bedriva kvalificerat socialt arbete

Därför behövs olika slags kunskaper (och mycket annat) för att förbättra rättssäkerheten inom socialtjänsten.

Bild 5



Bild 6

Kunskapsbaserad är mer än evidensbaserad!

Nödvändigt med kunskapsbaserad som omfattar *flera olika kunskapstyper* och *kunskaper om* det sociala arbetets *samtliga aspekter* (villkor, processer och resultat).

Evidensbaserad praktik (som primärt fokuserar på vissa insatsers effekter), kan inte ersätta annan kunskapsutveckling.

Bild 7

Dessutom...

Nödvändigt att landets samtliga socionomutbildningar håller en hög kvalitet och ger likartade kunskaper. *F.n. varierar innehåll och kvalitet för mycket.*

Personal på alla nivåer inom socialtjänsten behöver återkommande *kvalificerad vidareutbildning* på högskolenivå. *Otillräckligt med grunda internutbildningar.*

Fler socialarbetare och klienter bör bli *producenter* i utvärdering, forskning och utvecklingsarbete. *Otillräckligt att betrakta socialarbetare och klienter som enbart kunskapskonsumenter eller objekt för utvärdering och forskning.*

Minska avståndet mellan praktik och forskning i socialtjänsten:

- Samverkan: fler socialarbetare och forskare (och klienter) bör arbeta, utvärdera och forska tillsammans
- Kombinationstjänster: forskande socialarbetare och kliniskt verksamma forskare
- FoU-enheter är viktiga kopplingspunkter mellan praktik och forskning

Kompetens och kunskap

Elisabeth Hajtowitz, FoU i Väst

Bild 1



Bild 2

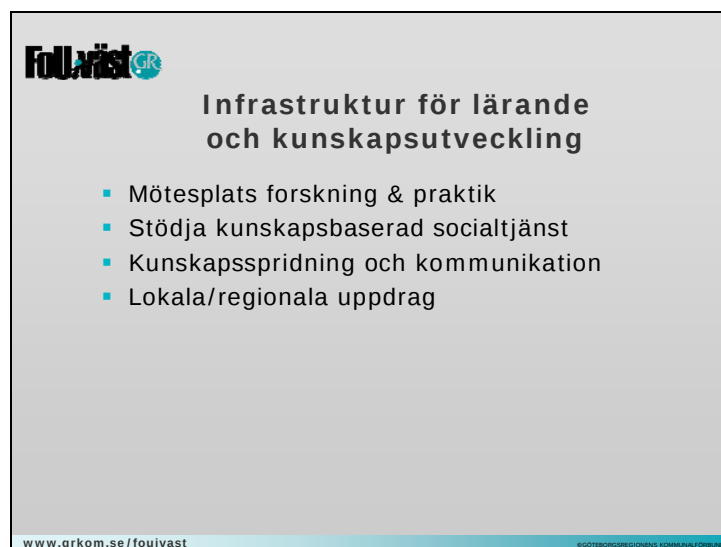


Bild 3



Olikheter

- Befolkningsunderlag
- Ekonomi & finansiering
- Samarbetspartners/nätverk
- Organisation
- Innehåll

www.grkom.se/fouivast

© GOTEBORGSREGIONENS HVBESKÄFTIGANDE

Bild 4



Implementeringsstudie av Västbus

FOURUM-tidskrift

Goda exempel Rapporter

Forskningscirklar Seminarier & konferenser

Forskningsnätverk Nya studier

Nätverk möter nätverk

www.grkom.se/fouivast

© GOTEBORGSREGIONENS HVBESKÄFTIGANDE

Bild 5



Utvecklingsmöjligheter

- Samarbete landsting/region och kommun
- gemensam kunskapsutveckling
- Kompletterande studier och samarbete
- bättre samordning
- Jämförande studier
- Webbaserat och interaktivt lärande

www.grkom.se/fouivast

Reflektioner

Christin Johansson, Akademikerförbundet SSR

Bild 1



Bild 2



BILAGA 2

Socialtjänstlagen – med fokus på dess utformning och tillämpning inom socialtjänsten

Seminarium torsdagen den 28 januari 2010, kl. 9.30–11.50

Plats: Skandiasalen (Mynttorget)

Välkomna till ett seminarium med syftet att belysa socialtjänstlagen och dess tillämpning ur ett forskningsperspektiv. Tre forskare och en representant för en FoU-enhet kommer att hålla korta anföranden med efterföljande diskussion. Föredragshållarna presenteras närmare på sidan 4.

Bland annat kommer följande frågor att belysas:

- Bör socialtjänstlagen göras mer detaljerad?
- Bör man lyfta ut vissa grupper ur den nuvarande lagstiftningen och samla dem i en egen detaljerad lag (exempelvis en lag om stöd och skydd för barn och unga)?
- Behöver socionomutbildningen förändras för att stärka kompetensen hos socialarbetare (t.ex. för att ge djupare kunskaper i juridik och införa en legitimation)?
- Hur kan man förstärka FoU-enheternas roll i kunskapsuppbyggnaden?
- Hur kan man säkerställa en långsiktig kompetensuppbyggnad?

Bakgrund

Socialutskottet har låtit genomföra en inventering av forskning som berör socialtjänstlagen (SoL) och kompletterande regelverk. Det övergripande syftet med inventeringen var att ge socialutskottet en bild av pågående och nyligen avslutad forskning som berör socialtjänstlagen och angränsande regelverk. Utskottet konstaterar att flera forskare pekar på brister och problem när det gäller tillämpningen av gällande regelverk på området. Utskottet har valt att anordna ett seminarium inom två ämnen som tas upp i rapporten: ”Ramlag kontra detaljlagstiftning” och ”Kompetens och kunskap – viktiga faktorer för rättssäkerhet”.

Ramlag kontra detaljlagstiftning

Flera forskare anser att den nuvarande utformningen med SoL som ramlag är den mest ändamålsenliga. En fördel med SoL:s öppna konstruktion är att en handläggare kan skapa bra helhetslösningar för individen om resurserna finns tillgängliga. En mer detaljerad lag begränsar insatserna till det som nämns i lagen. Andra förespråkar en mer detaljerad lagstiftning och är kritiska till hur kommunernas interna riktlinjer har påverkat socialtjänstens arbete. De menar att kraven behöver höjas – förslagsvis genom en mer detaljerad lagstiftning.

Kompetens och kunskap – viktiga faktorer för rättssäkerhet

De senaste åren har utvecklingen gått mot en kunskapsbaserad socialtjänst även om det fortfarande till stor del saknas forskning om och utvärdering av effekten av socialtjänstens insatser. Socialarbetarnas kunskaper om rättskäl-
lor, grundläggande juridisk argumentation och metod och rollen som myndighetsutövare är ofta alltför svaga och nedprioriterade i förhållande till kunskaper om socialt arbete. Problem med rättsosäkerhet kan till viss del lösas genom att socialarbetarnas kunskap och kompetens förstärks.

Program

9.30–9.35	Öppnande, Kenneth Johansson, socialutskottets ordförande
9.35–9.50	Att förena juridik, politik och social kunskap, Karsten Åström Socialtjänstlagstiftningen karakteriseras av individuella rättigheter, kommunal självstyrelse och social professionalism. Hur kan man förena rättssäkerhet, lokal anpassning och professionalitet för att uppnå socialpolitiskt definierade mål? – Erfarenheter och tankar om framtiden.
9.50–10.05	Socialtjänstlagen inför 2010 – ett vägval!, Anna Hollander Valet av lagstiftningsstrategi har betydelse för hur orsaker till sociala problem identifieras och kan lösas. Legitimiteten i beslutsprocessen och hur den kan stärkas är ett annat centralt tema som kommer att belysas.
10.05–10.15	Reflektioner av Helena Nordman, jurist, Socialstyrelsen och Yngve Sundin, vice ordf., Föreningen Sveriges Socialchefer
10.15–10.35'	Diskussion
10.35–10.50	Kaffe och smörgås
10.50–11.05	Socialt arbete i socialtjänsten – vilken typ av kunskap behövs? Björn Blom ³ Socialt arbete i socialtjänsten är en komplex verksamhet som i praktiken påverkas av mycket mer än bara sociallagstiftningen. Vilka faktorer påverkar socialtjänstens arbete? Vilken sorts kunskaper behövs, och hur kan kunskapsuppbyggnaden inom socialtjänsten påverka rättssäkerheten? Vad kan förbättras och hur?
11.05–11.20	Kompetens och kunskap – infrastruktur för regionalt lärande, Elisabeth Hajtowitz En introduktion ges till FoU-verksamheter för socialtjänsten i Sverige med fokus på deras spridning, intentioner och ekonomi. Exempel på innehåll i ett FoU-projekt ges med belysning på dess nätverk och resultat. Slutligen ges en vision om FoU-enheternas utvecklingsmöjligheter i framtiden samt hur samarbetet mellan berörda parter och den nationella infrastrukturen för lärande kan utvecklas.
11.20–11.30	Reflektioner av Christin Johansson, ordförande, Akademikerförbundet SSR och Fredrik Malmberg, barnombudsman
11.30–11.45	Diskussion
11.45–11.50	Avslutning

³ Björn Blom deltog ej i seminariet på grund av att han fick förhinder att komma.

Föredragshållarna:

Anna Hollander, professor i rättsvetenskap med inriktning på socialt arbete vid Stockholms universitet. Anna Hollanders forskning är inriktad på olika socialrättsliga frågor vid gränsen till andra ämnesområden, främst socialt arbete. De senaste åren har hon ägnat en stor del av sin forskning åt studier av barnets rättsliga ställning inom olika rättsområden. En central fråga i hennes forskning är att klargöra barns ställning i olika rättsliga situationer, bl.a. barnets rättsliga ställning i socialtjänstlagen (SoL) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).



Karsten Åström, professor i rättssociologi vid Lunds universitet. Karsten Åström har bl.a. forskat på de rättsliga förutsättningarna för, och kraven på, de aktuella aktörernas arbete rörande barn som brottsoffer med syfte att belysa förhållandet mellan den rättsliga regleringen och aktörernas agerande. Resultat visar exempelvis att förändringar som införs, t.ex. i form av ny lagstiftning, riskerar att bli verkningslösa om de inte samtidigt åtföljs av insatser i form av bl.a. tillräckliga resurser som möjliggör för aktörerna att ta till sig och följa lagstiftningen.



Björn Blom, professor i socialt arbete vid Umeå universitet. Björn Bloms forskning har tre huvudinriktningar: socialtjänstens organisering och klientarbete; utvärdering, kunskapsbildning och verksamhetsutveckling i socialt arbete; socionomers lärande och kunskapsanvändning. Samtliga inriktningar bottnar i en gemensam frågeställning: Hur bedriver man socialt arbete så att det bäst gagnar socialt utsatta människor? För att ta sig an den frågeställningen har Björn Blom studerat hur socialt arbete bedrivs inom ramen för olika organisationsmodeller.



Elisabeth Hajtowitz, chef för FoU i Väst/GR (Göteborgsregionens kommunalförbund). Elisabeth Hajtowitz fick 1999 i uppdrag att bygga upp en FoU-verksamhet för GR-kommunerna. Hon har erfarenhet av kunskapsstöd och kunskapsutveckling inom alla socialtjänstens områden, dvs. äldreomsorg, handikappomsorg och individ- och familjeomsorg. Elisabeth Hajtowitz arbetar för ett mer ömsesidigt erfarenhetsutbyte och samarbete mellan



universitet, kommuner och landsting genom de regionala FoU-verksamheterna. FoU i Väst bedrivs utifrån en nätverksbaserad tanke och är en verksamhet som utvecklas genom samspel med andra. Elisabeth Håjtowitz har i sitt arbete alltid varit engagerad i kompetensutvecklingsfrågor och samverkansfrågor och har även samarbetat med Göteborgs universitet .

Inbjudna organisationer och myndigheter

Akademikerförbundet SSR

Barnombudsmannen

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap

Föreningen Sveriges Socialchefer

Institutet för framtidsstudier

Riksdagens ombudsmän, JO

Rädda Barnen

Socialdepartementet

Socialstyrelsen

Sveriges Kommuner och Landsting