

Handläggare

Catrine Ahlman
Telefon: 08-50825155
Rebecca Hedenstedt
Telefon: 08-50825413
Lisa Gagnerud
Telefon: 08-50825356
Erika Márkus
Telefon: 08- 50825370

Till

Socialnämnden
2023-12-12

Hur socialtjänsten kan bevilja fler insatser utan att de föregås av individuell behovsprövning

Redovisning av budgetuppdrag 2023

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som redogörelse för budgetuppdraget.

Sammanfattning

I Stockholms stads budget för 2023 fick socialnämnden i uppdrag att i samråd med kommunstyrelsen utreda hur socialtjänsten kan bevilja fler insatser utan att de föregås av individuell behovsprövning.

Förvaltningens tjänsteutlåtande redovisar kostnadsberäkningar för tre olika insatser:

- gruppsamtal för vuxna som är utsatta för våld i nära relation
- digitala fixare för vuxna med funktionsnedsättning som riskerar att hamna i ett digitalt utanförskap
- föräldralots för föräldrar som behöver guidning och praktiskt stöd när det gäller sina barns sociala utveckling.

Kostnadsberäkningar har tagits fram i samarbete med stadsledningskontoret.

Förvaltningen anser att det framöver behöver göras fördjupade analyser som även tar andra aspekter i beaktan. Exempel på sådana är minskad administration och ett eventuellt minskat behov av mer omfattande och kostsamma insatser på sikt.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som redogörelse för budgetuppdraget.

Bakgrund

I Stockholms stads budget för 2023 fick socialnämnden i samråd med kommunstyrelsen i uppdrag att utreda hur socialtjänsten kan bevilja fler insatser utan att de föregås av individuell behovsprövning i syfte att säkerställa likställighet i tillgång till insatser inom staden.

Statlig utredning har lämnat förslag för en hållbar socialtjänst. Bakgrund till socialnämndens uppdrag är den översyn av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som regeringen beslutade om i april 2017 och som presenterades i *"Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag"* (SOU 2020:47). I utredningen lämnas förslag som tillsammans skapar förutsättningar för en hållbar socialtjänst.¹

Utredningen föreslår bland annat att socialnämnderna ska få befogenhet att kunna besluta om att en eller flera insatser ska tillhandahållas utan föregående individuell behovsprövning. Förslaget är att bestämmelsen ska vara ett komplement till rätten till bistånd enligt nuvarande 4 kap. 1 § SoL.

Socialnämnden får enligt dagens bestämmelse erbjuda vissa öppna insatser till enskilda i form av service (utan behovsprövning). Dessa insatser ska vara allmänt riktade och generellt utformade. Utredningen framhåller att dagens regelverk inte är tillräckligt flexibelt då utrymmet att tillhandahålla insatser på något annat sätt än efter utredning och behovsprövning är begränsat.

Förutom att kunna ge insats snabbt när den enskilde är motiverad syftar förslaget till att göra insatserna mer lättillgängliga för invånarna. Förhoppningen är bland annat att socialtjänsten ska kunna nå fler individer och familjer i ett tidigare skede, innan problematik eskalerar. Ytterligare en förhoppning är att lagförslagen ska ge socialtjänsten bättre förutsättningar att hjälpa målgrupper som idag är svåra att nå. Drivkraften bakom förslaget är att skapa en effektivare organisation med ökat fokus på förebyggande och stödjande arbete samt möjliggöra tidiga insatser utan utredning och bedömning. För att nå dit behöver socialtjänsten enligt utredningens bedömning kunna tillhandahålla fler insatser även utan behovsprövning.²

Tidigare budgetuppdrag i Stockholms stad

I Stockholms stads budget för 2021 fick socialnämnden i uppdrag att utreda hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning. Redovisning av budgetuppdraget för 2021 gjordes i en rapport till socialnämnden där socialförvaltningen beskrev behov, möjligheter och utmaningar med

¹ SOU 2020:47

² SOU 2020:47, sid 53

att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning.³ Förvaltningen föreslog vidare utredning, till exempel av ekonomiska aspekter.

Socialförvaltningen fortsatte under 2022 i ett nytt budgetuppdrag med att stödja stadsdelsförvaltningarna inför en kommande omställning. Fokus då låg på ökad brukardelaktighet i omställningsarbetet och att hitta former för en användardriven socialtjänst.

Ärendet

Förvaltningens tjänsteutlåtande redovisar framtagna kostnadsberäkningar för tre olika insatser som skulle kunna ges utan individuell behovsprövning:

- gruppsamtal för vuxna som är utsatta för våld i nära relation
- digitala fixare för vuxna med funktionsnedsättning som riskerar att hamna i ett digitalt utanförskap
- föräldralots för föräldrar som behöver guidning och praktiskt stöd när det gäller sina barns sociala utveckling.

För varje insats görs en beskrivning av hur insatserna skulle kunna ges utan individuell biståndsprövning samt en möjlig kostnadsberäkning. Siffrorna gällande omfattningen ska ses som ett räkneexempel.

Urvalet av de tre insatserna har gjorts utifrån förslag som framkommit under workshops med stadsdelsförvaltningar och socialförvaltningen under 2021. Insatserna berör även målgrupper som lyfts inom SOU 2020:47. Det görs ingen prioritering i förhållande till andra insatser utan utgör endast tänkbara exempel.

Beskrivning av insatserna och målgrupperna

Gruppsamtal för vuxna utsatta för våld i nära relation

Utredningen Framtidens socialtjänst lyfter att insatser som riktar sig till våldsutsatta personer skulle kunna ges utan individuell behovsprövning.⁴ Inom Stockholms stad finns fyra relationsvåldscentrum (RVC) och samtliga tillhandahåller gruppsamtal för våldsutsatta. Varje grupp tillfälle är två timmar och leds av två behandlare under 20 tillfällen. Insatsen är biståndsbedömd och behovet utreds och beslutas av respektive relationsvårdsteam (RVT) inom den stadsdelsförvaltning som den enskilde bor i, alternativt av enheten för hemlösa på

³ Hur socialtjänsten ska övergå till att bevilja fler insatser utan individuell behovsprövning, i enlighet med den föreslagna nya socialtjänstlagen, SoL. D.nr. 3.1.1-302/2021

⁴ SOU 2020:47

socialförvaltningen. På ett av stadens RVC erbjuds gruppsamtal utan insatsbeslut.

Innan den enskilde deltar i gruppsamtal föregås det alltid av individuella samtal som kan variera i antal. Det fattas inga separata beslut av RVT om insats när en person går över från individuella samtal till att ingå i gruppsamtal.

Det finns ingen statistik i Stockholms stad som anger exakt hur många personer som gått i gruppsamtal under 2022. Men utifrån insamlat material som inkommit från tre av stadens RVC har en uppskattning gjorts av antal deltagare. Varje RVC har haft en till två grupper igång under 2022, med cirka åtta deltagare per grupp. Ett RVC redovisar att de har haft totalt 15 deltagare under 2022. Utifrån dessa uppgifter har snittantalet personer i gruppverksamhet varit 10-15 personer per RVC per år, vilket blir cirka 50 personer sammanräknat för alla fyra RVC.

Kostnadsberäkning

En undersökning från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) visar att drygt var femte person i befolkningen någon gång i livet har varit utsatt för våld i nära relation.⁵ Totalt var 2 984 våldsutsatta personer kända av socialtjänsten i Stockholms stad under år 2022. Under 2022 hade RVT 1 707 aktuella ärenden, både våldsutsatta och våldsutövare. Av dessa beviljades 953 vuxna samtalsstöd på någon av stadens fyra RVC. RVC hade också kontakt med personer som inte hade biståndsbeslut om samtalsstöd och totalt var det 1 010 vuxna som hade kontakt med RVC under 2022, inräknat de med biståndsbeslut och de utan beslut. Av de 1 010 som hade kontakt var 895 våldsutsatta.⁶ Under 2022 deltog cirka 50 personer i gruppsamtal inom RVC.

I räkneexemplet nedan har en uppskattning gjorts om antalet personer som får gruppsamtal skulle öka till 100 personer. I räkneexemplet ingår fyra kartläggningssamtal (individuella samtal) och därefter gruppsamtal vid 20 tillfällen två timmar per gång med två familjebehandlare. Utifrån uppgift från RVC kan de individuella samtalen inför gruppsamtal variera i antal.

Antal personer som skulle kunna bli aktuella för gruppsamtal om insatsen gavs utan individuell behovsprövning är svår att uppskatta och för att kunna göra en bedömning krävs en vidare behovsanalys. Exemplet nedan ska därför endast ses som en uppskattning och inte en beräkning av ett reellt behov.

⁵ Brott i nära relationer – en nationell kartläggning, Rapport 2014:8 från Brottsförebyggande rådet, sid 8.

⁶ Socialtjänstrapport 2022

Insats kartläggningssamtal på RVC	
Uppskattat antal personer som kommer att söka insatsen	100
Insatsens antal timmar/person/år	4
Kostnad/år/tkr	325,0
Kostnad/person/år/kr	3 250
Insats gruppssamtal på RVC	
Uppskattat antal personer som kommer att söka insatsen	100
Insatsens antal timmar/person/år	40
Kostnad/år/tkr	810,0
Kostnad per grupp/år/tkr	64,8
Kostnad/person/år/kr	8 100
Total kostnad/person/kr	11 350

Kartläggningssamtalen beräknas till fyra timmar per år och person. Det motsvarar en årskostnad för staden på cirka 0,3 mnkr. Gruppssamtalen motsvarar 12 till 13 grupper med åtta deltagare i varje grupp. Gruppssamtalen beräknas till 20 tillfällen per person, med två timmar per tillfälle. Varje grupptillfälle har två närvarande familjebehandlare. Det motsvarar en årskostnad för staden på cirka 0,8 mnkr. I beräknade kostnader ingår totala lönekostnader för befattningen familjebehandlare, lokalkostnader samt kostnader för dator och telefon. I lönekostnaderna ingår kostnader för lön, semesterersättning, vikariekostnad samt kostnader för personalomkostnadspålägg.

Digitala fixare

Fixartjänst är ett exempel på en insats inom stadens äldreomsorg som ges till personer över 69 år utan individuell behovsprövning. En fixartjänst är ofta praktisk, men inkluderar också stöd att använda digitala verktyg.⁷ Enligt stadens funktionsbeskrivning är syftet med tjänsten att ”öka den äldres digitala kompetens, möjliggöra och förenkla användandet av digitala enheter för att skapa en fungerande vardag”.

Faktorer för digitalt utanförskap

Den vanligaste orsaken att inte använda internet är ålder, men flera studier visar på en koppling mellan socioekonomisk status, etnicitet och digitalt utanförskap, och visar att digitalt utanförskap leder till sämre utveckling, exempelvis när det gäller utbildning, inkludering i samhället eller en persons emotionella situation.⁸ Gynnsamma insatser för digital inkludering är att motivera, skapa tillgång, främja färdigheter och främja användning.⁹ Digitala fixare är ett

⁷ Enligt 2 kap 7 § Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner, utan individuell behovsprövning, tillhandahålla servicetjänster åt personer som har fyllt 69 år.

⁸ Digitalt utanförskap, en forskningsöversikt, E. Wihlborg m.fl., s. 24, Linköpings universitet, 2019.

⁹ Ibid, s. 3-4

exempel på hur en kommun kan främja digital inkludering genom motivationshöjande insatser samt att stärka färdigheter och användning.

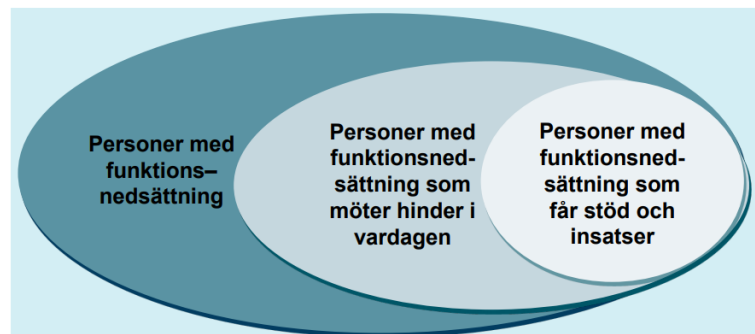
Digitalt utanförskap hos personer med funktionsnedsättning

Socialstyrelsens sammanställning av insatser till personer med funktionsnedsättning för år 2022 beskriver det digitala utanförskapet hos personer med funktionsnedsättning. En av de främsta orsaker till att enskilda söker stöd av personligt ombud är svårigheter kopplade till den omfattande digitaliseringen hos myndigheter vilket påverkar förutsättningarna för de grupper som saknar e-legitimation eller bank-id.¹⁰

För vissa personer med funktionsnedsättning blir digitala kanaler tillgängliga först när de får stöd att hantera tekniken. Utmaningen bekräftas av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys som till exempel lyfter att en del personer med funktionsnedsättning inte alltid har kompetens och förmåga att på egen hand tillgodogöra sig konsumentprodukter eller hjälpmedel för att använda internet.¹¹

Kostnadsberäkning

Personer med funktionsnedsättningar utgör en heterogen grupp. Bilden nedan illustrerar hur sammansättningen av personer antas se ut.



Källa: *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning – Lägesrapport 2018, Socialstyrelsen.*

Personer med störst behov av stöd ingår i riskgruppen att hamna i ett digitalt utanförskap. En person med insatser från kommunen kan ha behov av återkommande stöd att använda digitala enheter i vardagen. Förslagsvis ges det stödet bäst av medarbetare som arbetar inom utförarverksamheterna. Erfarenheter från pandemiåren tyder dock på att många personer upplevde en brist på stöd i användandet av digital teknik.¹² Förutom direkt stöd till enskilda

¹⁰ Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning, lägesrapport 2022, s 95, Socialstyrelsen.

¹¹ Ibid. S 79.

¹² Stockholms stads funktionshindersombudsman, Rapport 2021, s 23, Dnr KS 2021/840

individer kan en digital fixare även fylla en roll att utbilda personalen.

En digital fixare som ska kunna utföra sitt arbete på bästa sätt behöver ha kunskap om funktionsnedsättningar, vad dessa innebär i vardagslivet samt pedagogisk kunskap. Stödpedagog är en yrkeskategori som uppfyller dessa kriterier och som redan idag används inom funktionshinderomsorgen.

Insats digital fixare	
Uppskattat antal personer som kommer att söka insatsen	1 070
Insatsens antal timmar/person/år	7
Kostnad/år/tkr	4 715
Kostnad/person/år/kr	4 400

Socialförvaltningen uppskattar att cirka 1 070 personer skulle kunna vara aktuella för insatsen digital fixare. Siffran är en uppskattning som gjorts utifrån antalet vuxna personer som år 2022 hade insatser från staden enligt SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, till följd av en funktionsnedsättning. Hänsyn har också tagits till att insatsen digitala fixare även kan rikta sig till personer som inte har en insats från staden i dagsläget. Det är dock svårt att bedöma den gruppens storlek.

Den hjälp som den digitala fixaren skulle utföra beräknas till sju timmar per år och person. Det motsvarar en årskostnad för staden på cirka 4,7 mnkr för denna insats, utifrån socialförvaltningens antaganden om antal personer som kommer att söka insatsen. I beräknade kostnader ingår totala lönekostnader för befattningen stödpedagog, lokalkostnader samt kostnader för dator och telefon. I lönekostnaderna ingår kostnader för lön, semesterersättning, vikariekostnad samt kostnader för personalomkostnadspålägg.

Föräldralots

Den öppenvårdsinsats som beviljas oftast till barn och familjer i behov av stöd från socialtjänsten är familjebehandling.¹³ Familjebehandling är ett brett begrepp som i huvudsak innebär att föräldrarna genom behandlande samtal utvecklar och anpassar sitt föräldraskap. Familjebehandling kan även innefatta inslag av praktiskt stöd, något som varierar mellan stadsdelsförvaltningarna.

Många föräldrar behöver praktiskt stöd i olika vardagssysslor för att i nästa steg skapa positiva förändringar i sitt föräldraskap. En del föräldrar behöver stödet mer kontinuerligt, andra föräldrar kan befinna sig i en kris och behöver ett tillfälligt praktiskt stöd. I

¹³ Rätt stöd i rätt tid – en genomlysning av socialtjänstdata för barn och unga i Stockholms stad, mars 2022.

uppdraget om god och nära vård lyfter brukarorganisationer intresset för en liknande insats gällande praktiskt stöd i myndighets- och vårdkontakter. Insatsen koordinator, stöd i vårdkontakter riktat till föräldrar till barn med funktionsnedsättning finns som en halvtidstjänst i en stadsdelsförvaltning och i projektform i en annan.

Inom det sociala investeringsfondsprojektet Intensifierad utredning i hemmiljö som pågår i fyra stadsdelsförvaltningar i Söderort och i Järva möjliggörs ett arbetssätt i utredningsprocessen som innebär mer praktiskt stöd till föräldrarna eftersom arbetssättet medför mer tid och ett mer flexibilitet utredningsprocessen. Erfarenheter hittills från berörda medarbetare är att det praktiska stödet till familjerna har varit en framgångsfaktor i utredningsarbetet och hjälpt familjerna.

Föräldralots är ingen befintlig öppenvårdsinsats idag inom stadens socialtjänst utan används här som ett fiktivt exempel för att göra en tänkbar kostnadsberäkning för en insats som förvaltningen bedömer kunna vara till stor nytta för familjer i behov av stöd från socialtjänsten. Den fiktiva insatsen riktar sig främst till föräldrar i behov av stöd i form av guidning och praktiskt stöd vad gäller sina barns sociala utveckling. Exempel på innehåll i stödet kan vara att stötta föräldrarna att hitta fritidsaktiviteter till barnen, läger- och kolloversksamhet, verka för ökad inskrivning på förskola, ge stöd i vårdkontakter med regionen eller i kontakten med andra myndigheter, hjälpa föräldrar att sortera post och fylla i blanketter med mera. Hypotesen bygger på att insatsen föräldralots ges utan bistånd från socialtjänsten och att föräldrarna själva söker detta stöd. Insatsen föreslås utföras av socionomer, föräldrapedagoger eller andra med likvärdig utbildning. Efter ett första kartläggningssamtal görs en planering av insatsens innehåll. Utöver ett kartläggningssamtal ges insatsen i form av fem tillfällen under två timmar. Timmarna fördelas efter den enskildes behov, med barnets behov i fokus.

Kostnadsberäkning

Nedan görs en beräkning på vad insatsen föräldralots skulle kunna kosta för en familj. För att uppskatta antal familjer som skulle kunna bli aktuella för insatsen krävs en vidare behovsanalys.

Insats föräldralots	
Insatsens antal timmar/person/år	11
Kostnad/person/år/kr	8 125

Utöver ett kartläggningssamtal på en timme, beräknas insatsen ges vid fem tillfällen, med två timmar per tillfälle. I beräknade kostnader ingår totala lönekostnader för den fiktiva befattningen föräldralots, lokalkostnader samt kostnader för dator och telefon. I

lönekostnaderna ingår kostnader för lön, semesterersättning, vikariekostnad samt kostnader för personalomkostnadspålägg.

Möjligheter och utmaningar med att tillhandahålla insatserna utan individuell biståndsbedömning

En fördel med att ge ovan beskrivna insatser utan individuell behovsprövning är att det kan medföra ökad tillgänglighet till socialtjänsten då den enskilde själv kan kontakta socialtjänstens öppenvårdsverksamheter utan att behöva genomgå utredning och bedömning. Detta skulle kunna leda till att fler får stöd tidigare innan problematiken har vuxit sig större. En annan fördel för socialtjänsten är att det leder till minskad administration och ett eventuellt minskat behov av mer omfattande och kostsamma insatser på sikt. En viktig aspekt är att se flera insatser till samma målgrupp som en helhet, exempelvis hänger insatsen gruppsamtal nära samman med de individuella stödsamtalen.

Insatserna föräldralots och digital fixare, är insatser av praktisk karaktär. Det kan vara av värde att undersöka om det finns behov av denna form av flexibla och praktiska insatser med låg tröskel för flera av socialtjänstens målgrupper.

En annan viktig del är att säkerställa att vi når alla de målgrupper som är i behov av stöd från socialtjänsten. Det kräver ett proaktivt arbete med att sänka trösklarna till socialtjänsten att arbeta med riktad information, uppsökande arbete och en flexibel socialtjänst som har individens behov i centrum.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 6 december 2023 och funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 7 december 2023.

Jämställdhetsanalys

När den nya socialtjänstlagen träder i kraft 2025 och staden beslutar om att införa möjligheten att ge insatser utan individuell behovsprövning är förvaltningens rekommendation att en jämställdhetsanalys genomförs för varje insats som övergår till att ges utan individuell behovsprövning.

Konsekvenser för barn

När den nya socialtjänstlagen träder i kraft 2025 och staden beslutar om att införa möjligheten att ge insatser utan individuell behovsprövning i ärenden som rör barn eller vuxna där barn påverkas, är förvaltningens rekommendation att en prövning av barnets bästa genom en barnkonsekvensanalys genomförs för varje insats som övergår till att ges utan individuell behovsprövning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Socialtjänsten står inför betydande och komplexa utmaningar och behov som kräver att socialtjänsten utvecklar och anpassar sina arbetssätt och metoder så att de överensstämmer med det som rekommenderas från nationell nivå utifrån bästa tillgängliga kunskap och som möter behoven hos stadens invånare. Staden behöver stärka förtroendet för socialtjänsten, säkra en stabil och trygg kompetensförsörjning inom socialtjänsten samt fortsätta utveckla samverkan med andra myndigheter och aktörer. Stadens socialtjänst behöver också bli bättre på att kontinuerligt följa upp det arbete som utförs för att säkerställa att resurserna används effektivt och att invånarna får bästa möjliga stöd och service.

Under 2024 planeras att lagrådsremiss och proposition presenteras för ny socialtjänstlag som föreslås träda i kraft 1 juli 2025. Den föreslagna lagen är tänkt att ge socialtjänsten möjligheter att ställa om till nya arbetssätt.

Socialförvaltningen har tillsammans med stadsledningskontoret gjort kostnadsberäkningar på tre insatser som skulle kunna ges utan individuell behovsprövning. Detta för att simulera hur beräkningar kan göras om fler insatser ska ges utan individuell behovsprövning. För att kunna göra en prognos av omfattningen av insatserna behöver också en behovsanalys genomföras. Ytterligare en aspekt att väga in vid kostnadsberäkning är att göra en analys av vilka besparingar det kan innebära för myndighetsutövningen om flera insatser kan ges utan föregående individuell behovsprövning. I en långsiktig analys bör Stockholms stad beakta hur kostnadsbesparingar kan göras på lång sikt genom att komma in med tidiga och förebyggande insatser för att förebygga behov av mer ingripande och kostsamma vård- och omsorgsinsatser i ett senare skede.

Arbetet med att identifiera vilka insatser som kan ges utan individuell behovsprövning bör hållas ihop med förberedelsearbetet med de övriga delarna i socialtjänstens omställning. Dessa delar är en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, övergripande planering och planering av insatser samt en kunskapsbaserad socialtjänst. För att bidra till en likvärdig socialtjänst i alla stadsförvaltningar bör socialnämnden hålla samman omställningsarbetet.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som redogörelse för budgetuppdraget.

Veronica Wolgast Carstorp
Socialdirektör
Socialförvaltningen

Lina Blombergsson
Avdelningschef
Socialförvaltningen

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Veronica Wolgast Carstorp, Socialdirektör	2023-11-30
Lina Blombergsson, Avdelningschef	2023-11-30