

YTTRANDE

Diarienummer S2020/06592

Socialdepartementet
103 33 Stockholm
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner
Ågatan 3
582 22 Linköping

Remissvar *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47)*

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner (RSS) är medlemsförening för de tio stadsmissionerna i Eskilstuna, Göteborg, Kalmar, Linköping, Skåne, Stockholm, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro och arbetar för människor som lever i utsatthet och utanförskap i Sverige. Stadsmissionerna arbetar lokalt och regionalt med både akuta insatser och stöd till varaktig förändring. Utöver basbehovsstöd som värme, vila, mat, hygien tillhandahålls även juridisk rådgivning, samtalsstöd och vägledning vidare i samhället. Dessutom driver stadsmissionerna flera offentlig- eller privatfinansierade verksamheter såsom akuthärbärge, skyddat boende, HVB, avgiftningsklinik, äldreboende, barn- och ungdomsmötesplats m.m.

Till stadsmissionernas verksamheter vänder sig personer i svåra livssituationer varje dag. Stadsmissionen möter människor som lever i hemlöshet och fattigdom, de som "faller mellan stolarna" och inte fått stöd från det offentliga, många gånger trots att de har rätt därtill. Vi försöker hitta lösningar på komplexa situationer med psykisk ohälsa, bristande ekonomi, hemlöshet, beroende, arbetslöshet, bristande sociala nätverk. Vi har god kännedom om faktorer som skapar och bidrar till utsatthet och vilka effekter en lagstiftning kan få på både lång och kort sikt.

Sammanfattande kommentarer

Riksföreningen för Sveriges Stadsmissioner (RSS) välkomnar utredningen om *Framtidens socialtjänst* och anser att den lyfter många viktiga och önskvärda förslag för en hållbar socialtjänst i framtiden. Samtidigt vill vi uttrycka vår besvikelse över att utredningen inte i högre grad tagit ställning i viktiga men komplexa frågor, utan hänvisar till nya utredningar eller beskriver utredningens förslag som bra men omöjliga på grund av beställarens krav på kostnadsneutralitet. Vi anser att många av förslagen behöver förtydligas för att säkerställa den enskilda människans rättigheter.

Sverige står inför mycket stora utmaningar där vi kan se att utanförskap och klasskillnader ökar. Ojämligheten mellan människor som har tillgång till arbete, nätverk och god ekonomi - och därigenom goda förutsättningar att klara utsatta livssituationer - och de som inte har det har under flera decennier

ökat. Stadsmissionen möter denna ojämlikhet och bristande resurser bland deltagare och besökare varje dag. En hållbar, effektiv och högkvalitativ socialtjänst är en grundförutsättning för att klara dessa utmaningar.

De förslag som beskriver tidiga insatser och ett större förebyggande perspektiv är viktiga delar som vi anser behöver förtydligas ytterligare. Vi ser en risk att dessa förändringar skapar behov för socialtjänsten att prioritera mellan förebyggande insatser och mer akuta insatser. Ytterst riskerar detta att slå mot de allra mest utsatta grupperna i samhället som redan idag har svårt att få tillgång till de offentliga insatser. Redan idag tar Stadsmissionen och andra civilsamhällesorganisationer ett mycket stort ansvar för samhällets allra mest utsatta. Vi ser en stor risk för ansvarsförskjutning i samhällskontraktet.

Vi delar utredningens resonemang om goda levnadsförutsättningar istället för skälig levnadsnivå och menar att det är fel av utredningen att inte föreslå förändringen.

Sveriges Stadsmissioner anser att en förstärkt samverkan med den idéburna sektorn och dess breda spektra av organisationer beskrivs för dåligt och endast i svepande ordalag i utredningen. Civilsamhällets insatser betyder mycket för de enskilda individer som faller mellan stolarna, både rent faktiskt vad gäller hjälp och stöd men även vad gäller att bära ut dessa målgruppers röster för opinion och påverkan. Civilsamhället bidrar till ett samhälle som blir tillgängligt för alla.

7.3.4 Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv

Att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv anser vi är en av förutsättningarna för att skapa en välfungerande och ändamålsenlig socialtjänst. Förslaget behöver utarbetas tydligare kring vilka åtgärder socialtjänsten ska ha för att tillämpa ett förebyggande arbetssätt.

Utgångspunkten har varit att utredningen inte får lägga förslag som är kostnadsdrivande eller ambitionshöjande. I förslagen att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv konstateras att ju längre tid det tar innan effektiva insatser och åtgärder sätts in, desto mer fördjupas problemen, något som i sin tur ökar lidande och förstärker en negativ kostnadsutveckling. För att klara av detta anser vi att det förebyggande perspektivet bör utvecklas och konkretiseras. Precis som utredningen lyfter fram kan sociala investeringar i ett tidigt skede vara samhällsekonomiskt mer lönsamt, genom att investera i tidiga, förebyggande insatser, vilket minskar behovet av större mer ingripande insatser. Vi vill dock med kraft betona att en omställning till ett fördjupat förebyggande fokus inte innebär att behovet av insatser av mer akut karaktär försvinner. Ett ökat fokus på förebyggande insatser får därmed inte ske på bekostnad av andra insatser. Detta riskerar slå mot utsatta människor i behov av stöd samtidigt som det skulle innebära en allvarlig risk för ansvarsförskjutning i samhällskontraktet. Redan idag vet vi att civilsamhällets organisationer tar ett mycket stort ansvar för samhällets mest utsatta och om kommunernas resurser ska klara fler uppgifter utan att det samtidigt följer med en, åtminstone initial, kostnadspuckel är risken stor att civilsamhället tvingas täcka upp för det offentliga.

Vi delar åsikten att en fungerande samverkan kan bidra till mer effektiva insatser och till att insatser kommer till stånd tidigare. Vidare beskrivs att socialtjänstens arbete behöver utvecklas både inom och utom samverkan. För enskilda individer som genomgår en rehabiliterande process är det ofta avgörande att samverkan sker mellan olika insatser inom socialtjänsten och att det inte uppstår glapp eller otydlighet när en insats övergår till en annan. Brist på samverkan kan tex. förstärka upplevelsen av uppgivenhet

och/eller svek från samhällets sida och vara direkt kontraproduktivt för rehabiliteringsprocessen. Socialtjänsten behöver därför ha ett tydligt ansvar för att samverkan ska ske enligt socialtjänstlagen.

Vi saknar ett resonemang om civilsamhällets omistliga roll i detta, i synnerhet ideella organisationer. Det förebyggande arbetet behöver också genomsyras av att det även ska gälla samverkan med civilsamhället. Vi vill poängtera att hälsofrämjande insatser, samverkan mellan socialtjänst, andra kommunala verksamheter och organisationer från civilsamhället ger positiv effekt. Vi vill därför lyfta vikten av ett delaktighets- och egenmaktsperspektiv, att man sätter målgruppen och brukarna i fokus och garanterar att det förebyggande arbetet utgår från deras perspektiv och identifierade behov vilket vi inte tycker att utredningen är tydlig med.

13.2.5 Det införs krav på ett respektfullt bemötande

Vi tillstyrker förslaget i utredningen med reservation för att en grundförutsättning för ett bra bemötande också kräver rätt resurser och verktyg.

Utredningens förslag om att införa krav på respektfullt bemötande lägger tyngd på flera områden, så som jämställdhets-, jämlikhets-, barnrätts- och kvalitetsaspekterna. Det innebär också att en kontinuerlig kompetensutveckling måste införas för att kunna bemöta människor på ett respektfullt sätt och ta hänsyn till deras förutsättningar samt behov.

I syfte att markera betydelsen av ett respektfullt bemötande och kopplingen mellan bemötande och god kvalitet, föreslår man att det ska införas en ny bestämmelse om att enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov. Som ett led i en sådan bestämmelse behöver socialtjänsten utveckla utvärderingsmetoderna för att avgöra huruvida socialtjänsten efterlever att individen känner sig bemött på ett respektfullt sätt. En definition av skillnaden mellan möte och bemötande kan också tydliggöras i betänkandet.

Utredningen betonar att frågor om bemanning, tidsanvändning och arbetsmiljön i övrigt har betydelse för personalens möjligheter att bemöta den enskilde på ett respektfullt sätt. Vi ställer oss återigen frågande till hur detta kan tillämpas med kravet på att det inte får vara kostnadsdrivande.

16.4.2 Ett mer ändamålsenligt begrepp än skälig levnadsnivå

Vi tillstyrker förslaget om att "levnadsförhållanden" ska ersätta "levnadsnivå" i den bestämmelse som reglerar rätten till bistånd för livsföringen. Vi delar också utredningens resonemang om att den enskilde ska tillförsäkras **goda** levnadsförhållanden och anser att det är den lydelsen som bör antas. Vi menar att det är fel av utredningen att inte föreslå den ändringen. Utredningen borde åtminstone vara tydlig med att en särskild utredning kring förändringen av begreppet bör ske i anslutning till denna utredning.

Vi anser att om man ska kunna uppnå förslagen om ett genomsyrande förebyggande perspektiv och ett förstärkt barnrättsperspektiv bör formuleringen i lagtexten lyda: bistånd för livsföringen ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsförhållanden. Genom att garantera goda levnadsförhållanden, särskilt för barn och unga så kan vi motverka sociala problem och social oro i ett långsiktigt perspektiv. Att garantera goda levnadsförhållanden bör ses som en social investering som kommer att innebära en samhällsekonomisk besparing i ett längre perspektiv och minskat humanitärt lidande, och det bör en Hållbar socialtjänst

eftersträva. I ett långsiktigt perspektiv kommer detta inte vara kostnadsdrivande och därför inte strida mot direktivet som utredningen hävdar.

Frågor som rör missbruks- och beroendevården

22.3.2 Behov av översyn

RSS välkomnar förslaget om att göra en översyn av ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner när det gäller missbruks- och beroendevården. Vi förordar ett sammanhållet huvudmannansvar eftersom detta skulle gynna vårdtagare och bidra till en mer jämlik missbruks- och beroendevård nationellt sett.

De senaste årens beroendeforskning ser på missbruk som en sjukdom ("substansberoende") men synen på människor i beroende från vård och socialtjänst är ofta dömande. Därför förordar vi ett sammanhållet huvudmannansvar där missbruk hanteras som en sjukdom. Detta skulle gynna vårdtagarna och även bidra till en mer jämlik missbruks- och beroendevård nationellt sett.

17.2.1 Linköpingsmodellen

Vi tror att den tidigare kallade Linköpingsmodellen skulle stärka individens egenmakt och självbestämmande och ställer oss således positiva till förslaget. Förändringen skulle troligen även möjliggöra en väg till snabbare insatser utifrån individens egna behov. Dock vill vi varna för att kommunernas självständiga val kommer att minska jämlikheten vad gäller vården nationellt sett om inte förslaget tydliggör kraven på kommunerna eller ändrar huvudmannaskapet. Risken är att utredningens ambitioner om lika möjligheter och rättigheter försämras med en större kommunal valfrihet avseende Linköpingsmodellen. Det finns en överhängande risk att insatser som är frivilliga uteblir i de kommuner som har det ekonomiskt sämst ställt, särskilt för utsatta grupper inom missbruk och beroende. Att ansvaret för strukturella samhällsproblem, såsom hemlöshet på grund av bostadspolitik eller otydlighet i huvudmannaskapet kring beroendevård, förskjuts till att bli ett individuellt problem när individen själv ska ta ansvar att söka hjälp, kan bli en risk med de kommuner där insatser för dessa grupper inte erbjuds. Vi tror även att utredningen har fel i slutsatsen att förändringarna kan ske utan, åtminstone över en tid, ökade kostnader. Förändringar och nya arbetssätt utifrån de nya förutsättningarna i kommunerna skulle vara en process som behöver resurser för att kunna förverkligas. Detta bör åtminstone beaktas.

Frågor som rör skyddat boende och barns rätt

RSS ställer sig bakom ambitionen i utredningen att göra stöd och skydd mer tillgängligt för individen vid det tillfälle hen är motiverad, men anser att konsekvenserna av betänkandet för våldsutsatta kvinnor och barn behöver utredas ytterligare. Det är positivt att öka valfriheten och utrymmet för självbestämmande för våldsutsatta, men det kräver ytterligare omfattande utveckling av strukturer som garanterar kvalitet och rättssäkerhet, än vad betänkandet innehåller.

17.3.2 Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning

I utredningen anges att insatsen skyddat boende för våldsutsatta kvinnor ska inkluderas i de insatser som kommunen ges möjlighet att erbjuda medborgarna genom att den enskilde själv vänder sig till utföraren istället för som idag till socialtjänsten för behovsutredning och biståndsbeslut. Vidare anges att förutsättningen för den enskilde att vända sig till utföraren, är att aktuell utförare har ett befintligt kontrakt med kommunen. Gällande skyddat boende skulle det kunna innebära en betydande risk för den enskildes skydd, om register över sådana kontrakt inte skulle omfattas av sekretess. Om sekretess däremot skulle gälla för avtalen, skulle det bli omöjligt för den enskilde våldsutsatta kvinnan att veta vilket skyddat boende som är möjligt att söka sig till direkt. Inte heller nämner man hur bestämmelsen skulle ta hänsyn till de fall där den våldsutsatta på grund av ett allvarligt hot behöver söka skydd utanför kommunen. Det finns därmed behov av ytterligare klargöranden gällande hur våldsutsatta kvinnor och barn med skyddsbehov ska tillgängliggöra sig insatsen skyddat boende genom förslaget om insatser utan behovsprövning, på ett sätt som garanterar deras skydd från fortsatt våld.

Utredningen beskriver vidare under samma rubrik att bestämmelsen inte bör vara tvingande för kommunen, då syftet är att kommunen ska erbjuda insatser av god kvalitet som tillgodoser den enskildes behov. Gällande skyddade boenden ställer det ytterligare krav på klargörande av hur detta ska kunna ske, då skyddade boenden är en icke juridiskt definierad typ av verksamhet som idag varken omfattas av tillståndsplikt eller generella krav på kvalitet. Vi anser att det är mycket problematiskt att ange bristen på juridisk definition och tillståndsplikt för skyddat boende som motiv till att lägga ansvaret på den våldsutsatte att själv identifiera och söka sig till det skyddade boende som bäst motsvarar hennes och eventuella barns behov av skydd och stöd. Den offentliga förvaltningen som ansvarig för våldsutsatta kvinnor och barn som brottsoffer bör istället garantera att de får kvalitetssäkrat skydd och stöd, genom att reglera vilka skyddade boenden som finns tillgängliga genom tillståndsplikt.

Vi ser betydande risker med förslaget att den våldsutsatta själv ska ansvara för att ta beslut om skydd för sig och sina barn, utan stöd från myndighet. Det är problematiskt då forskning och erfarenhet visar att våldets normaliseringsprocesser normaliserar riskerna med våldet och gör det svårt för den våldsutsatta att göra rimliga bedömningar om våldets farlighet och behovet av skydd. Det är vidare en allvarlig risk att den våldsutsattas egenmäktiga beslut gällande att söka skydd även för barnen i ännu högre grad än idag kan bli starkt ifrågasatt i en vårdnadstvist i de fall där våldsutövaren är vårdnadshavare. Vi ser att det kan öka den ambivalens många kvinnor känner för att lämna en våldsamt relation, på grund av risken att hon skulle bli ifrågasatt som förälder och vårdnadshavare. Att lämna så stort eget ansvar på den våldsutsatta att själv bedöma och ansvara för sin situation och skyddet för sig och sina barn går emot forskning och beprövad erfarenhet inom området. I synnerhet som all forskning visar på de omfattande negativa konsekvenser våld mot en förälder får för barn. Inte heller är barnkonventionen implementerad i den omfattning som krävs för att barns rättigheter ska väga tyngre än föräldrars så som de regleras i Föräldrabalken, i de fall där barnets och föräldrarnas intressen står i motsats till varandra.

17.3.3 Vilka insatser ska tillhandahållas?

Utredningen anger att det skulle vara frivilligt för den våldsutsatta att söka sig till socialtjänsten för en utredning av behov och att den våldsutsatta ska informeras av det skyddade boendet om möjligheten att få sina behov utredda av socialtjänsten. Dock är forskning om våldets normaliseringsprocess tydlig i att våldet påverkar den våldsutsattas förmåga till insikt i allvaret i sin egen såväl som i sina barns situation och eventuellt behov av mer omfattande insatser. Det leder till att ett mycket stort ansvar läggs på varje skyddat boende att stödja kvinnan till insikt – oavsett vilka förutsättningar kvinnan respektive verksamheten har. Det skulle också kunna leda till ekonomiska incitamentstrukturer som inte i första

hand premierar tillräckligt skydd och kvalitativt, individanpassat stöd. Den förflyttning av ansvar för bedömning och tillgodoseende av skydd och stöd från socialtjänst till den våldsutsatta och utföraren, kräver en översyn av upphandlingssystem, tillsyn och kvalitetssäkring av utförare.

En positiv konsekvens av utredningens förslag kan bli att den våldsutsatta och eventuella barn kan erbjudas skyddat boende omedelbart och därmed slippa vistelse på vandrarhem/hotell som lösning på en akut situation som uppkommer utanför kontorstid, vilket tyvärr sker ofta. Samtidigt anser vi inte att den fördelen uppväger de många negativa konsekvenser av vad vistelse i skyddat boende utan placeringsbeslut skulle kunna innebära. Vi föreslår därför att det skall vara ett krav att den våldsutsatta eller utföraren skyndsamt aktualiserar ärendet hos socialtjänsten, som endast genom placeringsbeslut ges möjlighet att kvalitetssäkra och följa upp insatser utifrån varje individs unika behov. Det skulle vidare innebära att eventuella barn kommer till socialnämndens kännedom, synliggörs och i bästa fall får sina behov tillgodosedda genom behovsutredning och insats.

En påtaglig och mycket allvarlig risk är att utredningens förslag cementerar barns ställning som "medföljande" när deras förälder söker sig till skyddat boende. Aktuell forskning samt tidigare utredning SOU 2017:112 visar att barn på skyddat boende i mycket hög grad riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda som medföljande i skyddat boende. Utredningen SOU 2017:12 föreslår att skyddat boende skulle bli en juridiskt definierad insats som skulle beviljas som biståndsbeslut också för barn, i syfte att tillsäkra barns rättigheter i högre grad. Utredningen om *Framtidens socialtjänst* tar i ingen del hänsyn till SOU 2017:112, vilket Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner ställer sig mycket kritiska till.

Utredningen anger att den som arbetar på skyddat boende ska omfattas av anmälningsplikt enligt 14kap. 1 § SoL för barn som riskerar att fara illa. Formuleringen "den som arbetar" behöver förtydligas utifrån vad som ska gälla för volontärer, som utgör en stor andel av bemanningen på flera skyddade boende.

Vi bedömer inte heller att anmälningsplikt enligt 14kap. 1 § SoL kan anses utgöra en garanti för att barn som medföljande ska få sina rättigheter tillgodosedda, då SOU 2017:112 och forskning på området visar att orosanmälningar för barn på skyddat boende mycket sällan leder till en utredning av barnets situation och ännu mer sällan till beslut om skydd och stöd utifrån barnets individuella behov. I de fall där utredning av barnen inleds, avslutas de som regel utan insats med motivering att barnets behov av skydd är tillgodosett i och med förälderns flykt till skyddat boende, vilket inte betänkandet åtgärdar. Forskning visar att barnen därmed negligeras och inte får sina rättigheter tillgodosedda. Sammanfattningsvis är vi mycket kritiska till de brister vi ser i att betänkandet inte följer barnkonventionen gällande barns rättigheter på skyddat boende.

Att göra insatsen frivillig innebär inte bara ett förminskande av problematiken utan också av jämställdhetsfrågan då det igen är den våldsutsatta, oftast kvinnan och barnen, som frivilligt ska lämna sin förövare för att söka skydd. Signalerna som samhället skickar ut genom att inte lagstifta utifrån allvaret i våldsutsattheten inverkar på så många sätt negativt och är en tillbakagång med många år och en negligering av allt arbete som gjorts genom åren.

Vi tänker att det finns en överhängande risk att insatser som är frivilliga uteblir i de kommuner som har det ekonomiskt sämst ställt. Frivilligheten gör att risken är stor för att livsavgörande insatser för våldsutsatta barn och ungdomar inte genomförs. Utan lagstadgade och jämlika insatser riskerar våldet att öka ännu mer i utsatta områden. Lagstadgade krav på insatser och utredning krävs för en jämlik socialtjänst.

Sammanfattningsvis uppvisar förslagen i utredningen *Framtidens socialtjänst* inga åtgärder för att motverka befintliga brister i skydd och stöd för våldsutsatta barn. Istället riskerar vi en tillbakagång på grund av att utredning och biståndsbeslut för stöd till våldsutsatta barn i skyddat boende föreslås vara frivilligt för kommuner. Om förslagen i *Framtidens socialtjänst* antas innebär det att politikerna instiftar en lag där en stor grupp barn fråntas sina mänskliga rättigheter enligt Barnkonventionen, över 6000 barn bor varje år på skyddade boenden, så gruppen är inte obefintlig.

Skyddat boende bör ses både som en akut insats och en förebyggande åtgärd. I den akuta situationen är tillgängligheten och möjligheten för den våldsutsatta föräldern med barn att få omedelbart skydd nödvändigt. Rätt insatser krävs – detta är att ses som förebyggande arbete. Att skydda barnen är en nödvändig investering.

Det kan innebära en ökad kostnad i ett akut skede, för att stödja och stärka och trygga barnen – för att inte få ökade kostnader i ett senare skede. *Vi menar att det inte kan instiftas en lagstiftning som förminskar och exkluderar barn från deras rättmätiga rättigheter instiftade i Barnkonventionen.*

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner



Tomas Lindroos
Ordförande