

Socialhögskolan

2019-01-28

Mottagare:

Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster

PM – Behörighet för anställda före den 1 juli 2014 att utföra vissa uppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård – förslag till förlängning av övergångsbestämmelse i socialtjänstlagen (S2018/05720/FST)

Sammanfattning

Socialhögskolan, Lunds universitet avvisar förslaget.

Motiveringen till vårt ställningstagande är att:

- myndighetsutövning inom den kommunala barn- och ungdomsvården består av svåra och komplicerade professionella ställningstaganden av avgörande betydelse för utsatta barn och ungas rätt till stöd och skydd. Arbetet kräver en gedigen grundläggande kunskap och kompetens inom flera olika områden, t.ex. barns utveckling, relevant lagstiftning, risk- och skyddsbedömning; dvs. kunskaper som inte enbart kan erhållas genom praktisk erfarenhet, även om sådan också är värdefull. Vi anser att socionomexamen bäst svarar mot den kompetens som de aktuella arbetsuppgifterna förutsätter för att kunna tillhandahålla god kvalitet. Vi är övertygade om att det är av största betydelse att lagstiftningen ger stöd för att behörighetskraven säkerställs omgående.
- en förlängning av övergångsbestämmelserna till en tidsperiod omfattande 8 år för verkställande inte är acceptabelt. En analys av orsakerna till avsaknaden av socionomer borde ge vid handen att det inte är behörighetsnivån som är problemet utan snarare faktorer som arbetsgivarna har mandat att ändra på. Förlängningen av övergångsreglerna står i direkt motsägelse till de motiv som angavs vid reglernas tillkomst och kommer troligtvis att leda till kvalitetsförsämringar under många år. Risken finns att en förlängning av övergångsbestämmelserna urvattnar lagens krav om behörighet, vilket medför betydande risker för kvalitetssänkning

samt stora risker för de enskilda barn och unga som den kommunala socialtjänsten ansvarar för enligt lag (jmf 2:1 SoL samt 5:1 SoL).

- en förlängning av övergångsbestämmelserna riskerar också att dölja de problem som finns i kommunerna vad gäller svårigheter att rekrytera och behålla personal inom den sociala barnvården med rätt kompetens, vilket i sig motverkar möjligheterna att komma till rätta med de kompetensproblem som kan finnas i kommunerna.

Behörigheten som kvalitetssäkrare

Redan i Propositionen 2012/13:175 sid. 53 fastslår Regeringen att begreppet "annan relevant examen" skulle användas för att betona att det var kompetensen att utföra de faktiska arbetsuppgifterna som var nyckelfrågan. Inför utfärdandet av föreskrifterna HSLF-FS 2017:79 inbjöds landets socionomutbildningar till Socialstyrelsen för dialog. Överlag framkom stark kritik riktad mot utformningen av föreskrifterna/allmänna råden. Framförallt framfördes synpunkter som berörde socionomutbildningens exklusiva sammansättning av områdena juridik och socialt arbete, som är en grundförutsättning för att kunna bedriva en både formell och materiell rättssäker myndighetsutövning, där materiell rättssäkerhet tar sikte på innehållet och konsekvenser av bedömningar och beslut och om de är i linje med lagstiftningens mål. Inte något av den kritik som framfördes från detta dialogtillfälle har processats vidare. I mailkorrespondens har Lunds universitet och Ersta Sköndal Bräcke högskola påtalat detta.

Myndighetsutövning inom den kommunala barn- och ungdomsvården består av komplicerade och professionella ställningstaganden som är av avgörande betydelse för barn och deras familjers rätt till relevant stöd och barns rätt till skydd i utsatta situationer, vilket förutsätter grundläggande utbildning och kompetens inom flera olika områden.

Vi anser att det är av största betydelse att lagstiftningen ger stöd för att behörighetskraven säkerställs i detta avseende. Att förlänga övergångsbestämmelserna till en tidsperiod omfattande 8 år för verkställande är inte acceptabelt. Risker finns att en förlängning av övergångsbestämmelserna urvattnar lagens krav om behörighet vilket medför betydande risker för en kvalitetssänkning samt stora risker för de som berörs av socialtjänstens barn- och ungdomsvård och som socialtjänsten ansvarar för enligt lag (jmf 2:1 SoL samt 5:1 SoL).

Komplexa problem kräver kvalificerad kunskap

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot den kommunala socialtjänsten upprepade gånger de senaste åren, se t ex JO 16-01-20¹, JO 17-09-12² och

¹ Diarienumr 3864-2013

² Diarienumr 2565-2016

JO 18-11-01³ är det anmärkningsvärt att både Socialstyrelsen och Regeringen möjliggör kompetenssänkning på nyckelpositioner inom barn och ungdomsvården. Det ter sig märkligt att statsmakterna å ena sidan höjer kraven genom att en legitimation införs för hälso- och sjukvårdskuratorer den 1 juli 2019, och å andra sidan sänker dem för gruppen socialsekreterare inom barn och ungdomsvården. Det är inkonsekvent och sänder olyckliga signaler vad gäller arten och komplexiteten vad gäller arbetsområdena.

Socialtjänstens myndighetsutövning innefattar långtgående behörigheter för socialsekreterare i relation till barn och deras familjer, exempelvis krävs inget samtycke från vare sig barn eller barns vårdnadshavare för att en barnavårdsutredning ska inledas och genomföras, socialsekreterare kan också tala med barn utan vårdnadshavarnas samtycke inom ramen för en sådan utredning och kontakta de sakkunniga som behövs (11:1; 11:2; 11:10 SoL). En barnavårdsutredning ska heller inte göras mer omfattande än vad som krävs (11:2 SoL). Krav finns dock på att en utredning alltid ska inledas vid misstankar om att barn kan ha utsatts för eller bevittnat våld mot någon närstående (6:1 SOSF 2014:4). Socialsekreterare har också befogenhet att föreslå tvångsvård av barn på grund av brister i hemmiljön (upp till 18 år) och av unga (upp till 20 år) på grund av socialt nedbrytande beteende (1-3 §§ LVU), samt ta initiativ till att sådan vård ska upphöra (21 § LVU). När tvångsvård väl har fastslagits i domstol sker i miljöfallen inte alltid någon ytterligare rättslig prövning i domstol, om inte barnets vårdnadshavare begär det. Socialsekreterare ska inte bara bedöma situationer där viss information finns given, utan arbetet innefattar också att göra riskprognoser i en praktik där inte bara barnet berörs av beslutet, utan också barnets vårdnadshavare och familj i stort. Detta ansvar och arbete kräver stor lyhördhet och respekt för de människor som socialsekreterarna möter. Vidare krävs kunskap om faktorer som exempelvis barns utveckling, barns behov, om risk och skyddsbedömningar och om etiska och professionella förhållningssätt i socialt arbete, om förvaltningsrätt och rättsliga förutsättningar för olika åtgärder samt kunskap om interventioner och deras effekter. Socialsekreterare med myndighetsansvar omfattas också av ett tjänsteansvar som innebär att de kan dömas för tjänstefel om de uppsåtligen, eller av oaktsamhet, vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften (20:1 BrB).

Utifrån detta, och behovet av kontinuerlig kunskapsinhämtning, givet den kunskapsutveckling som ständigt sker och den specialisering som tenderar att utvecklas i praktiken, menar vi att det snarare finns ett behov av ökad kompetenshöjning också för socialsekreterare inom socialtjänstens barn och ungdomsvård. Vår uppfattning är att få socialsekreterare vidareutbildar sig på avancerad nivå, såsom ex magister- eller

³ Diariennr 1837-2017

masterexamen, vilket eventuellt kan förstås utifrån det värde det tillmäts i det praktiska yrkeslivet. En kraftsamling för att se till att de som idag är obehöriga ges möjlighet att bli behöriga (likt Lärarlyftet) skulle vara mer förenligt med ett arbete för en kvalitetshöjning, än den förlängning av tiden för övergångsbestämmelser som nu föreslås.

Myndighetsutövning inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård har alltmer gått från att vara ett karriäryrke till att bli ett ingångs- och genomgångsyrke (se t.ex. Akademikerförbundet SSR 2014). När en acceptans av lägre behörighetskrav än vad som lagstiftaren funnit lämpligt istället förlängs, finns stora risker för att kvaliteten på arbetet kontinuerligt sjunker, och i värsta fall permanentas, samt att enskilda barn och unga kan komma att allvarligt skadas. Inom socionomutbildningen vid Socialhögskolan, Lunds universitet finns idag också några valbara kurser som möjliggör fördjupning inom området barn och unga. En risk med en urvattning av kompetenskraven är på sikt också att färre socionomstuderande frivilligt väljer kurser med fördjupning inom områden som barn och unga eller myndighetsutövning, och att allt färre söker sig till denna praktik efter socionomexamen.

Utsatt arbetsmiljö

En analys av orsakerna till varför socionomer väljer bort den kommunala socialtjänsten som arbetsgivare skulle kunna bidra med värdefullt kunskapstillskott rörande komplexiteten av och i arbetet. Behovet uppmärksammades av forskare redan för 15 år sedan (Bergmark & Lundström, 2004). En möjlig förklaring skulle kunna vara att det inte är behörighetsnivån som är problemet utan snarare faktorer som arbetsgivarna har mandat att ändra på, exempelvis arbetsmiljön. Flertalet rapporter beskriver en oacceptabel psykosocial arbetsmiljö inom den kommunala socialtjänstens myndighetsutövande funktioner (Arbetsmiljöverket 2016; Carlsson 2016; Vision 2013). Det är inte bara ett problem att uppnå lagens behörighetskrav utan även att få medarbetare att stanna kvar på arbetsplatsen. En utarmning både vad avser behörighet och erfarenhet kan få stora negativa konsekvenser för verksamhetens kvalitet och medför ökade risker för det enskilda barnet. Det finns idag inget säkerställt underlag som visar på att det de facto är brist på socionomer, varför behovet av en uppluckring av behörighetskraven kan ifrågasättas. Snarare är det underlag från landets utbildningar att det utbildas och har utbildats tillräckligt många socionomer för att kunna sörja för att behörighetskraven skall kunna upprätthållas. Lösningen är att erbjuda kvalificerade socionomer god lön och goda arbetsförhållanden med möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling, inte att sänka krav och på det sätt minska kommunala kostnader.

Barnperspektivet

Den målgrupp som ytterst berörs av en lägre kompetens och kvalitet i kommunernas barn och ungdomsvård rör de allra mest utsatta barn och unga i vårt samhälle. Flera olika behov och intressen kan finnas inom ramen för en och samma familj när sociala problem eller svårigheter finns, samtidigt som barnperspektivet ska vara utgångspunkten för arbetet. Det är då socialsekreterares ansvar att utreda och bedöma behov av eventuella insatser och vad som är bäst för det enskilda barnet. Mycket utsatta barn, barn med olika svårigheter och barn i låg ålder kan inte heller alltid föra sin egen talan eller göra sin röst hörd. I retorik och lagförslag i andra sammanhang framhålls allt oftare barn som "rättighetsbärare" vars rättigheter ska stärkas (se t.ex. SOU 2015:71; SOU 2016:19; prop. 2017/18:186). Att synliggöra barn som rättighetsbärare anges också som ett skäl till att barnkonventionen inkorporeras och blir svensk lag år 2020 (prop. 2017/18:186). I detta perspektiv ter det sig motsägelsefullt att under samma period inte aktivt arbete för att stärka kvaliteten och kompetensen för socialsekreterare inom kommunernas sociala barn- och ungdomsvård. För att stärka barns rättigheter i praktiken krävs adekvata kunskaper och utbildning hos socialsekreterare, samt tillräckliga resurser för att kunna möta barn och ungas behov av kontakt och av insatser.

Slutsats

Socialhögskolan, Lunds universitet avvisar förslaget.

I tjänsten

Lina Ponnert, docent i socialt arbete.

Lupita Svensson, fil dr i socialt arbete (sammankallande)

Sofia Linderot, fil lic socialt arbete.

Källor:

Akademikerförbundet SSR (2014) Personalomsättning, arbetsvillkor och kompetens i socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Anna-Lena Lindqvist.

Arbetsmiljöverket (2016) Krav på bättre arbetsmiljö för socialsekreterare <https://www.av.se/press/krav-pa-bättre-arbetsmiljö-for-socialsekreterare/>

Bergmark, Å. & Lundström, T. (2004). Det sociala arbetets viktigaste resurs? Om omfattningen av personal inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. *Socialvetenskaplig tidskrift*(2), 119.

Brottsbalk (1962:700)

Carlsson, A. (2016). Utbredd oro för läget inom socialtjänsten.

Dagens Nyheter 7 april 2016.

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/utbredd-oro-for-laget-inom-socialtjansten/>.

HSLF-FS 2017:79 Behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård

JO 18-11-01 (Dnr 1837-2017) "Allvarlig kritik mot Arbete-och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun för att två barn under viss tid vårdats i ett familjehem trots att det inte fanns rättsligt stöd för det"

JO 17-09-12 (Dnr 2565-2016) "Allvarlig kritik mot Socialnämnden i Sätters kommun för att den agerat på ett sådant sätt att bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL om att en barnutredning ska vara klar på fyra månader har kringgåts"

JO 16-01-20 (Dnr 3864-2013) "Kritik mot en tjänsteman inom socialtjänsten i Jönköpings kommun för att han har verkställt en dom om vård enligt LVU trots att domen inte fick verkställas innan den hade vunnit laga kraft"

LVU: Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Prop. 2012/13:175 Vissa frågor om behörighet för personal i hälso- och sjukvården och socialtjänsten

Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

SoL: Socialtjänstlag (2001:453)

SOSF 2014:4 Våld i nära relationer.

SOU 2015:71 Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.

SOU 2016:19 Barnkonventionen blir ny lag.

Vision. (2013). Stolthet och profession. En rapport om arbetsvillkoren för socialsekreterare och biståndshandläggare inom socialtjänsten.