

Pia Forsberg

Utvecklingssekreterare

Remissvar över remiss från Socialdepartementet "Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende" (S2022/03649)

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Lund ser både för- och nackdelar med förslaget. Det är positivt att skyddat boende blir en särskild placeringsform och att den blir tillståndspliktig för enskilda verksamheter. Nämnden avstyrker dock förslaget om en ny tvångslagstiftning när samtycke saknas då detta medför en omfattande handläggnings- och beslutsprocess som, tvärtemot lagstiftarens intentioner, kan leda till att färre våldsutsatta och barn söker skydd och stöd. Förslaget om en utvidgning av målgruppen till att innefatta även avhoppare från kriminella miljöer behöver problematiseras ytterligare och avstyrkes i dess nuvarande form.

Nämndens överväganden

Utkastets olika förslag innebär en mycket omfattande förändring för såväl socialtjänstens verksamhet som för den våldsutsatta, medföljande barn och den andra vårdnadshavaren. Redovisningen av nämndens synpunkter följer utkastets disposition.

5. Skyddat boende som ny boendeinsats

Arbetsmarknads- och socialnämnden tillstyrker förslaget att skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen som en särskild boendeinsats för målgruppen utsatta för våld i nära relation, och att kommunen ska ansvara för att det finns tillgång till skyddade boenden. Utkastets ambition är att skapa en likvärdighet i landet vad gäller kvalitet, service och säkerhet i skyddade boenden, vilket är positivt.

Som framgår av utkastet ska beslutet om insats fattas med stöd av 4 kap. 1 § SoL utifrån en behovsprövning som grundar sig på nämndens utredning. Det finns inget krav på att den som har utövat våld ska vara polisanmäld eller dömd för något brott.

Utgångspunkten för stödet och hjälpen är i stället den våldsutsattas berättelse om det som har hänt. Det finns standardiserade

2022-11-21

Diarienummer

SO 2022/0175

bedömningsmetoder för vuxna utsatta för våld i nära relation som socialtjänsten kan använda i sin utredning. Samtidigt följer det av allmänna rättsprinciper att det är den enskilde som ansöker om bistånd som ska göra sannolikt att förutsättningarna för rätt till bistånd är uppfyllda, vilket kan innebära en viss risk för att den enskildes berättelse behöver ifrågasättas. Även om kravet för bistånd till den vuxne kan sättas lågt, kan ett sådant förhållningssätt inte nödvändigt användas för medföljande barn, i vart fall inte om tvångsåtgärder kan komma i fråga (se mer under avsnitt 6). Det är inte ovanligt att en våldsutsatt förälder efter en kort tid på skyddat boende väljer att återvända till sin partner, och återtar sina uppgifter om våld eller hot. Det är oklart hur ett sådan situation ska hanteras, särskilt i förhållande till medföljande barn.

Utkastets definition av målgruppen inkluderar *alla som är eller har varit utsatta eller riskerar att utsättas för våld eller andra övergrepp eller hot om våld*. Arbetsmarknads- och socialnämnden är positiv till intentionen att insatsen skyddat boende ska omfatta även andra målgrupper än personer som utsätts för våld i nära relation. Däremot behöver en bredare definition utredas ytterligare, exempelvis i förhållande till andra huvudmäns uppdrag och ansvar. Det gäller bland annat avhoppare från kriminella miljöer där polisen redan har ett visst ansvar för att ge skydd utifrån personsäkerhetsskäl. Det är inte heller helt ovanligt att andra än avhoppare, men som är involverade i viss brottslighet, vänder sig till socialtjänsten och uppger sig vara i behov av skyddat boende men utan att kunna visa på omständigheter som visar behovet. Det saknas bedömningsmetoder för en sådan målgrupp, och utkastet ger inte svar på om även dessa ska kunna beviljas bistånd utifrån sin egen uppgift om utsatthet. Arbetsmarknads- och socialnämnden avstyrker således i nuläget en bredare målgrupp för insatsen skyddat boende än personer som utsätts för våld i nära relation.

6. Barn i skyddat boende

Utkastets intention är att stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende. Det ska uppnås genom att det medföljande barnet ska få ett eget placeringsbeslut enligt SoL och genom en ny tvångslagstiftning som tillförsäkrar barnet skyddat boende i de fall samtycke till placering saknas från den andra vårdnadshavaren. Arbetsmarknads- och socialnämnden ser flera allvarliga problem med den förslagna handläggnings- och beslutsprocessen som i stort följer den tvångslagstiftning som regleras i LVU.

Den starkaste invändningen gäller förslaget att socialnämnden, om samtycke saknas från den andra vårdnadshavaren, ska kunna fatta

2022-11-21

Diarienummer

SO 2022/0175

beslut om placering i skyddat boende enligt ny tvångslagstiftning. Det finns en uppenbar risk för att detta i praktiken leder till att färre våldsutsatta söker skydd och att färre barn får skydd, vilket går emot lagstiftarens intentioner.

Som alltid när det är fråga om tvångsåtgärder behöver nämndens beviskrav för att förutsättningarna är uppfyllda sättas högt. Detta innebär ofrånkomligen att den vuxnes berättelse om vad som hänt, och som till stor del ligger till grund för beviljat bistånd avseende denne, kan behöva ifrågasättas och ytterligare bedömningsunderlag om risk för barnets säkerhet eller hälsa efterfrågas. Den andre vårdnadshavaren kan förneka att våld förekommit och ha en annan förklaring till den uppkomna situationen. Socialtjänsten ska bedöma trovärdigheten i de vuxnas berättelser och under en orimligt kort tid bedöma risken för barnet. Det finns redan idag en stor rädsla hos den våldsutsatta föräldern för att inte bli trodd. Det föreslagna förfarandet riskerar att bli ytterligare ett hinder för att söka hjälp och stöd från socialtjänsten.

En lågt satt gräns för risken för barnets hälsa och säkerhet kommer i de fall den våldsutsatta föräldern väljer att avbryta placeringen och återvända, innebära att fråga om omhändertagande av barnet enligt LVU kommer behöva aktualiseras då uppgifter lagts till grund för placeringsbeslut och det anses utgöra en brist i omsorgen att inte förmå skydda sitt barn från att uppleva våld. Även detta medför en risk för att den våldsutsatta avstår från att söka hjälp och stöd från socialtjänsten.

Arbetsmarknads- och socialnämnden avstyrker således förslaget om en ny lag med särskilda bestämmelser om placering av barn i skyddat boende. Om nuvarande ordning, där vårdnadshavaren under eget ansvar tar med sig barnet till boendet, bedöms otillräcklig förespråkar nämnden i så fall den lösning som förslagits av såväl tidigare utredning som promemoria; att bestämmelserna i 6 kap. 13 a § föräldrabalken om att socialnämnden i vissa fall får besluta att en åtgärd till stöd för ett barn får vidtas trots att bara den ena av barnets två vårdnadshavare samtycker, också ska omfatta en placering i skyddat boende.

Om en ny lag med särskilda bestämmelser om placering av barn i skyddat boende ändå införs vill nämnden rikta följande synpunkter på förslaget.

Förslaget till ny lag har tagits fram med LVU som tydlig förlaga. Detta är förklarligt men det finns flera avgörande skillnader mellan lagarnas syften som också bör påverka utformningen.

2022-11-21

Diarienummer

SO 2022/0175

Eftersom fler placeringar av barn i skyddat boende kan antas vara av akut karaktär, kan det finnas skäl att överväga ett annat tillvägagångssätt avseende brådskande beslut.

Till skillnad från i LVU får det antas att beslut om hemlighållande av vistelseort och förmodligen även umgängesbegränsningar kommer att behöva fattas i nästintill samtliga ärenden. I avsaknad av sådana beslut finns inga reella hinder mot att den ej samtyckande föräldern kan ta reda på var det skyddade boendet är beläget, antingen genom partsinsyn eller genom samtal med barnet under umgänge. Utkastet föreslår inte en möjlighet att delegera beslut om umgängesbegränsning eller hemlighållande av vistelseort. Detta innebär att det kommer råda samma rättsläge som för motsvarande beslut enligt LVU sedan HFD 2016 ref. 74, dvs. att beslut endast kan fattas av nämnden i sin helhet eller genom beslut enligt 6 kap 39 § kommunallagen. Både SKR och JO (JO 2018/19 s. 521) har påtalat att detta knappast kan överensstämma med hur lagstiftaren har avsett att sådana frågor ska hanteras. I SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, s. 928 f. argumenteras för varför även dessa beslutstyper enligt LVU, utifrån såväl integritets- som effektivitetsskäl, bör kunna hållas inom en trängre krets av förtroendevalda. Denna slutsats bör även gälla i en ny lag med särskilda bestämmelser om placering av barn i skyddat boende. Eftersom beslut som tidigare nämnts ofta lär fattas i samband med beslut om omedelbar placering kan det enligt arbetsmarknads- och socialnämnden finnas goda skäl för att en motsvarande kompletterande beslutsrätt till bl. a ordförande införs direkt i lagen även för beslut om begränsning av umgänget eller hemlighållande av vistelseort.

Det finns inte i utkastet någon begränsning av möjligheten att begära placeringens upphörande, och därmed inleda ett formellt ärende som ska avgöras genom ett överklagbart beslut. Det har i ärenden enligt LVU diskuterats begränsningar av möjligheten att begära vårdens upphörande. Motsvarande överväganden kan göras även för den nya lagen med särskilda bestämmelser om placering av barn i skyddat boende, särskilt då placeringar enligt förslaget ändå ska omprövas efter viss tid.

7. Krav på skyddade boenden

Arbetsmarknads- och socialnämnden har ingenting att invända mot förslagen om kvalitetskrav och tillståndsplikt. Dessa kommer att vara ett stöd för kommunerna när val av planeringar ska göras. En följd av förslaget kan bli att mindre kvinnojourer på små orter slås ut, vilket vore olyckligt. En stor del av dagens skyddade boenden består av

lägenheter med skalskydd och jourtelefon men utan personal. Det framgår inte av förslaget hur dessa kommer att påverkas av nya krav på kvalitet, stöd och service.

11. Ikraftträdande

Nämnden anser det uteslutet att ett ikraftträdande skulle kunna ske redan den 1 juli 2023. Förslagen går inte att till denna tidpunkt genomföra på ett sätt som uppfyller lagstiftarens syfte och intentioner. Varken socialtjänst, rättsväsende, andra myndigheter eller skyddade boenden kommer att hinna ställa om sina verksamheter och förbereda för den nya lagen med säkerställande om god kvalitet och rättssäkerhet. En reform av denna omfattning och betydelse för såväl verksamheter som för den enskilde, bör ges god tid för ett ordnat införande.- SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, bereds för närvarande av socialdepartementet. Det kan finnas tydliga fördelar att utkastets förslag i relevanta delar inkorporeras i lagstiftningsarbetet kring ny SoL att ikraftträdandet därmed blir avhängigt detta.

12. Konsekvenser för vårdnadshavare och barn

Den allvarligaste risken med förslaget i dess nuvarande utformning är att färre vuxna och barn får skydd. För en våldsutsatt är det alltid ett stort steg att söka skydd och hjälp. Det måste ofta ske akut och utan våldsutövarens/den andra vårdnadshavarens vetskap. Situationen de första dygnet består av hög stress för både föräldern och medföljande barn. Risken är stor att, om samtycke saknas, den våldsutsatta kommer att avstå från att söka skydd om detta samtidigt innebär en omfattande process som inkluderar tvångsinsatser för barnet. Förslaget att varje syskon ska utredas och beviljas insatsen individuellt kan också befaras få negativa konsekvenser, till exempel som att den våldsutsatta föräldern måste lämna något av barnen kvar i hemmet.

Våldsutsatta är inte en homogen grupp. Det handlar om personer, oftast kvinnor, med olika livsförhållanden och förutsättningar. En del av dessa har möjlighet att söka skydd i sitt eget nätverk, bland familj, släkt och vänner. Utkastets förslag med högre trösklar för den skyddssökande kommer att förstärka skillnaden mellan dessa och den grupp våldsutsatta som saknar sådana resurser.

En positiv effekt kan bli att kontakten med kravet samtycke ger en större möjlighet för socialtjänsten att informera och motivera den våldsutövande vårdnadshavaren till stöd och behandling.

2022-11-21

Diarienummer

SO 2022/0175

Konsekvenser för socialtjänsten

Den omfattande process som utkastet föreslår innebär en betydande ökning av dokumentation och administration kring vårdplaner, utredningar, överklaganden, rättsprocesser och omprövningar. Det kommer att krävas en stor och resurskrävande organisation av verksamheten inom kommunernas socialtjänst, och ett behov av ett stort antal nyrekryteringar av socialsekreterare med erfarenhet och god kunskap om våld i nära relation. Det finns en risk att processerna kring handläggningen tar överhanden över arbetet med det primära sociala arbetet, dvs. den våldsutsattas och barnens behov av skydd och behandling.

Ekonomiska konsekvenser av förslaget

De föreslagna förändringarna kommer att medföra betydande kostnadsökningar för kommunerna. På flera ställen i utkastet saknas redogörelser för vilka bedömningar och grunder som kostnaderna baseras på. Där grunderna ändå framgår är det arbetsmarknads- och socialnämndens uppfattning att beräkningarna är kraftigt underskattade. Detta gäller exempelvis utkastets beräkningar av kommunens kostnader för antalet placeringar, dygnskostnad och vistelselängd.

Även frågan om kompetensförsörjning är av stor vikt och kommer påverka samtliga kommuners möjligheter att leva upp det utökade åtagandet. Förvaltningen kommer att behöva rekrytera personal för att möta en kraftigt ökande administration och för att utreda och följa upp placeringsbesluten för barn samt tillgodose att alla barn får tillgång till en egen socialsekreterare. Detta i en situation då rekryteringsläget av socialsekreterare för landets kommuner redan är mycket svårt. Mängden ordförandebeslut och domstolsprocesser kommer att öka stort.

Sammanfattningsvis ser arbetsmarknads- och socialnämnden betydande kostnadsökningar som inte täcks av utkastets beräkningar. Det är av avgörande betydelse att en reform av denna omfattning genomförs enligt den så kallade finansieringsprincipen där kommunen kostnader ska kompenseras från grunden och i enlighet med de beräkningar som gjorts av SKR.

Differensen mellan utkastets och SKR:s beräkningar av ökade kostnader för socialtjänsten är avsevärd. För Lunds kommun (baserat på invånarantal) beräknar utkastet att förslaget medför en kostnad på 4 miljoner kronor per år, medan SKR uppskattar kostnaden till 44 mkr per år, en differens på cirka 40 mkr.

SKR:s beräkning bedöms av nämnden vara väl motiverad och troligare motsvara vad förslaget kommer att innebära för Lunds kommun.

2022-11-21

Diarienummer

SO 2022/0175

Det kan konstateras att förslaget utgör ett nytt åtagande för kommunerna som inte tidigare har finansierats från statens sida. Det är inte endast en fråga om en ambitionshöjning som utkastet menar, då nuvarande lagsstiftning är generellt utformad och har överlåtit till kommunerna att avgöra omfattning och utformning av insatser riktade till målgruppen.

Övriga synpunkter

Arbetsmarknads- och socialnämnden har inga synpunkter på utkastets förslag i övrigt, exempelvis såvitt avser ändringar i sekretesslagstiftningen.

Beredning

I detta ärende har beslut fattats av arbetsmarknads- och socialnämnden i Lund. Socialdirektör Annika Pettersson har varit föredragande. I beredningen har handläggare vid enheten för resurs och utveckling, förvaltningsjurist, berörda enhetschefer inom utredningsenhet barn och unga och Lunds kommuns samordnare mot våld i nära relation deltagit.