

Avdelningen för kunskapsstyrning
Eva Kågström
Eva.kagstrom@socialstyrelsen.se

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Socialstyrelsen remissvar över utredningen En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70)

Socialdepartementets dnr S2023/00244

Socialstyrelsen anser att utredningen genom framtagandet av en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn visar på en tydlig ambitionshöjning inom området. Det är positivt att utredningen föreslår en strategi som utgår ifrån att våld mot barn är en folkhälsofråga. Detta visar på att barns våldsutsatthet berör hela samhället, och att hela kedjan från förebyggande till skydd och stöd är i fokus. Socialstyrelsen ser det som positivt att utredningen tar ett samlat grepp över samtliga våldsformer som barn kan vara utsatta för. Socialstyrelsen ser också positivt på att utredningen haft ett starkt barnrättsperspektiv.

Socialstyrelsen ställer sig i huvudsak positiv till de förslag utredningen lämnat som syftar till att uppnå strategins mål och inriktning. Nedan lämnas inledningsvis några övergripande kommentarer och därefter kommentarer på specifika förslag.

Övergripande kommentarer

Av utredningen framgår att det idag pågår flertalet utredningar, insatser och utvecklingsarbeten inom olika myndigheter och organisationer som på olika sätt har beröring med barns utsatthet för våld. Mot bakgrund av detta vill Socialstyrelsen särskilt påtala vikten av att, inför att nya slutliga uppdrag formuleras, säkerställa att dessa samordnas med redan pågående uppdrag. Detta för att minimera dubbelarbete då det är många aktörer som kommer att involveras i de olika uppdragen.

Även ett flertal kartläggningar föreslås genomföras inom strategin. Socialstyrelsen ser att det är viktigt att det finns en genomarbetad ordning för när och hur respektive kartläggning ska genomföras för att uppnå syftet med strategin och på ett effektivt sätt kunna använda kunskapen som tas fram.

Myndigheten anser vidare att det finns behov av en tydlighet i uppdragen kring vilka barn som ett specifikt uppdrag riktar sig till. I vissa av förslagen som utredningen presenterar anser myndigheten att det exempelvis är oklart om ett förslag mer inriktas mot barn som utsätts för våld i nära relation trots att strategin även omfattar barn som upplever våld utanför hemmet. Det är därmed viktigt

att det i uppdragen definieras om det är samtliga barn som avses eller om det är en specifik grupp av barn.

Strategin framhåller vikten av att göra barn delaktiga i vissa av uppdragen och framtagande av insatser. Här måste barn med olika behov och förutsättningar involveras och beaktas. Det är viktigt att vara uppmärksam på att barn har olika förutsättningar som kan ställa särskilda krav på hur insatser och åtgärder tas fram och formuleras. Exempelvis kan det finnas behov av kunskap om kommunikation med barn som har olika funktionsnedsättningar.

Nedan följer kommentarer på förslag där Socialstyrelsen ser vissa behov av förtydliganden eller behov av vissa tillägg eller förändringar.

14.3 Strategins fem mål

När det gäller strategins fem mål så tillstyrker Socialstyrelsen utredningens förslag att bryta ner strategin i mål. Detta bedöms ge förutsättningar för en god styrning.

När det gäller strategins fjärde mål som i utredningen är avgränsad till brottmålsprocessen anser Socialstyrelsen att det bör övervägas om inte samtliga rättsprocesser som kan omfatta barn utsatta för våld borde ingå i strategin. Exempelvis konstaterar Jämställdhetsmyndigheten i sin rapport 2021¹ att uppgifter om våld är vanliga i vårdnadsärenden men att barnrättsperspektivet inte sällan brister och att barn tvingas till umgänge med en våldsutövande förälder. Socialstyrelsen anser att barns rättigheter behöver tillgodoses inom samtliga rättsprocesser som rör våld mot barn och att det bör framgå av den nationella strategin.

14.6 Ett antal nationella aktörer ska bidra särskilt i det övergripande arbetet för att uppnå strategins mål

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att ett antal statliga myndigheter och nationella aktörer ges i uppdrag att särskilt bidra till det övergripande arbetet för att uppnå strategins mål. Socialstyrelsen anser att detta är en viktig förutsättning för att involvera hela samhället i frågan om barns utsatthet för våld.

Sveriges Domstolar är en aktör som inte utpekats i strategin men som Socialstyrelsen anser bör inkluderas i vissa delar av arbetet. Dessa har en central roll kring barns rättigheter i olika rättsprocesser.

Att många aktörer involveras framgår av de stora antalet förslag som utredningen presenterar, både förslag som riktar sig till enskilda aktörer men också förslag som involverar flera aktörer.

Mot bakgrund av detta vill Socialstyrelsen framhålla vikten av att det i kommande uppdrag konkretiseras hur roller och ansvar ska fördelas mellan exempelvis Folkhälsomyndigheten och de myndigheter och andra organisationer vars arbete ska samordnas. Olika myndigheter och organisationer har olika uppdrag, prioriteringar och resurser vilket kan leda till svårigheter i samordningen.

14.8.2 Kommunerna ska kartlägga och analysera

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunerna ska kartlägga och analysera behov samt upprätta planer för att vidta åtgärder. Socialstyrelsen ställer sig dock

¹ Jämställdhetsmyndigheten 2022 - Uppgifter om våld är inget undantag

frågor till punkten som avser att kommunen ska följa upp hur barns rättigheter tillgodoses i brottmålsprocessen. Kommunen kan genom socialtjänsten vara involverad i att ge stöd till barn som brottsoffer, men att följa upp hur barns rättigheter tillgodoses i brottmålsprocessen kan till stora delar anses ligga utanför de uppdrag och ansvar kommunerna har idag.

14.10 En handlingsplan upprättas var tredje år

Den nationella strategin visar på en riktning med övergripande mål och metoder för att nå fram till en uppväxt fri från våld. Strategin är omfattande och förslaget är att handlingsplaner kommer att upprättas var tredje år av regeringen för åtgärder. Genom att ta fram områden där särskilt fokus ska ligga skapas en gemensam inriktning för arbetet på nationell, regional och lokal nivå. Socialstyrelsen vill i denna del framhålla vikten av att arbetet med att ta fram handlingsplaner bör ske i dialog med aktörer som på olika sätt kan komma att involveras i arbetet. Framtagandet ska ske med grund i bästa tillgängliga kunskap och utifrån en samlad bild av de arbeten som pågår och de utvecklingsbehov som finns hos olika aktörer. Enligt Socialstyrelsen så är de aktörer som berörs viktiga förmedlare av bland annat kunskap men också vad som är mest angeläget att komma till rätta med. Det behöver även finnas visst utrymme för lokalt identifierade insatser.

15.1.3 Stöd till föräldrar ska stärkas

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om att kartlägga vilka insatser som ges i syfte att stödja personer med funktionsnedsättning i sitt föräldraskap. Det är angeläget att få en samlad bild av vad som görs idag och hur behoven ser ut för att kunna säkerställa att föräldrar får individanpassat och långsiktigt stöd.

I framtagande av föräldrastöd är det även viktigt att synliggöra föräldrar till barn med funktionsnedsättning eller kronisk sjukdom. Dessa föräldrar är många gånger hårt belastade i sitt föräldraskap utifrån att de inte alltid får hjälp och avlastning. Barn med funktionsnedsättning är beroende av stöd i flera olika situationer och ofta under en längre tid i livet än jämnåriga.

15.2.2 Barns våldsutsatthet ska upptäckas – förutsättningar och förmåga till upptäckt

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att myndigheten ges i uppdrag att följa upp i vilken utsträckning frågor om våld ställs inom vård och omsorg, samt i vilken utsträckning insatser ges i syfte att motverka våldet och dess konsekvenser.

Socialstyrelsen anser att det är viktigt att ge stöd och kunskap till verksamheter för att uppmärksamma barn utsatta för våld. Socialstyrelsen genomförde 2018, inom ramen för ett regeringsuppdrag (S2015/06821/JÄM (delvis)) en kartläggning för att ta reda på förekomsten av rutinmässiga frågor. Mot bakgrund av det arbete som genomförts och pågår inom myndigheten behöver kunskap och erfarenheter från denna kartläggning beaktas vid ett nytt uppdrag.

Att ställa frågor är ett sätt att uppmärksamma barn, men det kan finnas andra sätt som verksamheter kan behöva kännedom och kunskap kring. Socialstyrelsen anser därmed att det kan finnas behov av att även utreda ifall det finns andra metoder som kan bidra till att uppmärksamma barn utsatta för våld.

Socialstyrelsen vill även påtala att det i utredningen saknas en beskrivning av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relation som trädde i kraft 1 november 2022. I dessa har Socialstyrelsen tagit fram nya föreskrifter som ställer krav på socialnämnden och hälso- och sjukvården att fastställa rutiner för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld. För tandvården finns det allmänna råd om att fastställa rutiner för när och hur personalen i dess verksamheter ska ställa frågor om våld. De nya föreskrifterna kan ha påverkat i vilken utsträckning frågor om våld ställs inom vård och omsorg. Då HSLF-FS 2022:39 trädde i kraft relativt nyligen bedömer Socialstyrelsen att det viktigt att avvakta en tid innan en uppföljning av i vilken utsträckning frågor om våld ställs genomförs.

När det gäller förslaget att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att undersöka och bedöma behovet av att förtydliga och/eller utöka befintliga rekommendationer kring att systematiskt fråga om våld inom berörda verksamheter inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården pågår ett sådant arbete idag inom myndigheten. Socialstyrelsen anser att vid framtagande av ett uppdrag behöver hänsyn tas till resultat av detta arbete.

I ett eventuellt framtida uppdrag till Socialstyrelsen behöver det tydliggöras vad som menas med rekommendationer att systematiskt fråga om våld. Då befintlig föreskrift och vägledning med rekommendationer är begränsad till att omfatta *våld i nära relation* är det även viktigt att i ett nytt uppdrag tydliggöra vilken våldsutsatthet och vilka barn som uppdraget avser.

15.3.3 Förmågan och möjligheten att fånga upp och möta barns individuella behov ska förbättras

Myndigheten tillstyrker förslaget att undersöka tillgången till och behovet av strukturerade arbetssätt och metoder för socialtjänstens bedömningar av risker och skyddsbehov vid misstanke eller kännedom om våld mot barn. Socialstyrelsen ser behov av undersökningen då det idag inte finns ett tillräckligt underlag för att kunna ge ett allmänt råd om att använda strukturerade bedömningsmetoder för andra situationer än partnervåld och hedersrelaterat våld som drabbar barn.

Socialstyrelsen anser att uppdraget bör kompletteras med att också utveckla kunskapsstöd för de områden där specifika metoder saknas. Eftersom det är ett område där det delvis saknas utvärderade, strukturerade metoder behövs kunskapsstöd utifrån best practice eller liknande som stöd så att bedömningar görs strukturerat utifrån bästa tillgängliga kunskap även om specifika riskbedömningsinstrument inte finns.

15.4.5 Förtydligat krav på samverkan och tydliggörande av samverkans syfte

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det krävs en välfungerande samverkan mellan flera olika aktörer för att säkerställa barns rättigheter och behov av trygghet i brottsprocessen och är positiv till inriktningen att ansvaret för samverkan regleras. Socialstyrelsen anser dock att förslagen i denna del inte är tillräckligt utredda ur ett juridiskt perspektiv, och att om förslagen ska

kunna ligga till grund för lagstiftning behöver de förtydligas på ett antal områden i den fortsatta beredningen. Socialstyrelsen lämnar följande synpunkter.

De föreslagna samverkansbestämmelserna i polislagen (1984:387), förordningen (2015:743) med instruktionen för Åklagarmyndigheten, socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, borde utformas på ett mer samstämt vis och med motsvarande område för samverkan. Det förefaller också som att syftet med utredningens förslag varit detta (se t.ex. s. 950 i betänkandet). De i förslagen utpekade samverkansaktörerna behöver ses över, då det i förslagen rörande HSL och SoL är *hälso- och sjukvården* och *sociálnämnden* som pekas ut, medan det i förslagen rörande polislagen och åklagarmyndighetens instruktion är *regionen* och *kommunen*. Förslagen till ändringar i SoL och HSL saknar därutöver koppling till 17 § förundersökningskungörelsen (1947:948), vilket medför att det framstår som otydligt när samverkan ska ske och att området för samverkan framstår som bredare för socialtjänsten och hälso- och sjukvården än för övriga aktörer.

Det skulle vidare behöva förtydligas i den fortsatta beredningen hur det nya föreslagna stycket förhåller sig till det befintliga ansvaret i 5 kap. 1 a § SoL att samverka kring barn som fara illa. Av förarbeten till bestämmelsen framgår att samverkan ska ske både på övergripande nivå och i individärenden, samt att bestämmelsen syftar till att slå fast att samverkan kring målgruppen, utöver de krav som finns sedan tidigare på samverkan i t.ex. individärenden, även ska ske i övergripande frågor (se prop. 2002/03:53 s.57 ff. s. 107).

Frågor om sekretess och tystnadsplikt (under brottmålsprocessen i relation till samverkan mellan aktörerna) skulle behöva belysas i den fortsatta beredningen. 5 kap. 1 a § första stycket SoL är inte avsedd att vara sekretessbrytande, vilket också har förtydligats i lagtexten (se prop. 2002/03:53 s. 108). I utredningen beskrivs att sekretess kan upplevas som ett hinder för samverkan mellan aktörerna. Socialstyrelsen saknar en närmare analys i utredningen av möjligheter och hinder för samverkan, med hänsyn till sekretess.

Även frågan om vilken eller vilka myndigheter eller aktörer som har ansvar för att initiera samverkan behöver belysas. I 5 kap. 1 a § SoL är det socialnämnden som har ansvar för initiativ till samverkan. När det gäller brottsutredningar och barnets trygghet i brottsprocessen så kan det dock vara mer naturligt att det är Polismyndigheten som ansvarar för att ta initiativ till samverkan.

I lagförslaget föreslås en skyldighet, utan undantag, för socialnämnden, respektive hälso- och sjukvården, att samverka med varandra samt med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Av författningskommentaren framgår att det *många gånger* behövs samverkan mellan dessa aktörer, vilket antyder att det även kan finnas situationer då inte samtliga aktörer behöver samverka. Detta framgår även av beskrivningarna i kapitel 11 i betänkandet. Socialstyrelsen instämmer i detta. Det behövs normalt samverkan mellan aktörerna, men det kan samtidigt finnas situationer då samtliga aktörer inte måste ingå i samverkan och där det heller inte är möjligt att ta en extern kontakt (utan hinder av sekretess eller tystnadsplikt). Socialstyrelsens anser därför att lagförslaget behöver ge utrymme för att det kan finnas situationer när socialnämnden respektive hälso- och sjukvården inte *på individnivå* samverkar med samtliga aktörer. Det skulle kunna handla om situationer då barnet under processen inte vill att exempelvis

socialnämnden eller hälso- och sjukvården deltar, och det saknas lagstöd för att delta eller lämna ut uppgifter mot den enskildes vilja. Utifrån de respektive uppdrag socialtjänsten och hälso- och sjukvården har kan det finnas begränsningar för hur och när det är möjligt att delta i samverkan i individärenden.

En annan fråga som skulle behöva ses över i lagförslaget är vad som avses med *barn som deltar i en brottsutredning*. Av författningskommentaren och övervägandena framstår det som att det huvudsakligen är barn som utsatts för våld som avses, men av ordalydelsen skulle även barn som exempelvis är misstänkta för brott eller förhörs som vittnen kunna ingå (om brottsutredningen rör misstanke om utsatthet för våld). Detta problem kan lösas genom att utforma förslagen om lagändringar i SoL och HSL mer likt de bestämmelser om samverkan som föreslås införas i polislagen och åklagarmyndighetens instruktion.

I betänkandet föreslås att bestämmelsen ska införas i 5 kap. 1 b § SoL. Av den citerade lagtexten i förslaget framgår dock att det är ett tillägg till 5 kap. 1 a § SoL som åsyftas.

15.5.4 Till det förstärkta ramverket ska det knytas mer detaljerade bestämmelser eller rekommendationer kopplat till genomförande

Socialstyrelsen är tveksam till det föreslagna uppdraget att Socialstyrelsen och ett antal rättsliga myndigheter gemensamt ska lämna förslag till regeringen på hur styrning av samverkan kring barn som misstänks ha utsatts för våldsbrott bör utvecklas ytterligare, genom exempelvis bindande reglering eller revidering av nuvarande riktlinjer, då det utifrån förslaget är oklart vad som närmare ska göras i uppdraget och vad som ska uppnås. I utredningen föreslås att det ska knytas mer detaljerade bestämmelser eller rekommendationer till samverkan. Då det föreslås ny lagstiftning kring samverkan anser dock Socialstyrelsen att det vore bättre att inledningsvis undersöka behovet av och förutsättningarna för att ta fram ytterligare regler eller annan vägledning på området. Det skulle även behöva förtydligas vilken myndighet som ska ansvara för uppdraget, eller om det ska vara flera uppdrag som varje myndighet ansvarar för inom sitt område. Tidigare var det dåvarande Rikspolisstyrelsen som ansvarade för ett liknande uppdrag, som dock specifikt gällde barnahus².

Det framstår som oklart om syftet med det föreslagna uppdraget är att utveckla de befintliga riktlinjerna för barnahus eller om det handlar om att utreda behovet av regler kopplade till de föreslagna bestämmelserna om samverkan (jfr s. 613 och s. 880 ff i utredningen). Socialstyrelsen anser att uppdraget i sig skulle behöva beskrivas tydligare, till exempel vad som avses med att redovisa för- och nackdelar med olika alternativ och om det med reglering avses författningsändringar i stort eller myndighetsföreskrifter. Det finns ingen möjlighet för myndigheter att ta fram bindande regler utanför sitt eget område, däremot kan myndigheterna ta fram exempelvis kunskapsstöd eller vägledningar gemensamt.

² Rikspolisstyrelsen (2009). Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus

15.5.4 Tillgängliggöra samlad information om kunskapsbaserade metoder

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att Barnafrid ges i uppdrag att undersöka behovet av, samt förutsättningarna för att skapa och förvalta, en sökbar databas över beprövade metoder och program i syfte att motverka våld samt tillgodose barns rätt till skydd och stöd, ett så kallat clearinghouse. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Socialstyrelsen och andra berörda sektorsmyndigheter. Socialstyrelsen anser att det inför ett uppdrag av detta slag behöver det utredas exempelvis vad det är för metoder som ska vara med, vilket vetenskapligt stöd ska finnas? Mot bakgrund av detta så bör, förutom Socialstyrelsen, även SBU vara en utpekad samrådspartner alternativt vara en part som tillsammans med Barnafrid genomför uppdraget.

15.5.4 Stöd till professionen med en specifik stödfunktion

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att Barnafrid ges i uppdrag att i samverkan med Socialstyrelsen, undersöka behovet av, och förutsättningarna för, att tillhandahålla ett utökat stöd till berörda professioner och verksamheter genom en stödfunktion för frågor som rör barn som utövar våld med särskilt fokus på barn med ett sexuellt problematiskt beteende. Socialstyrelsen anser det angeläget att det tydligt definieras hur en sådan stödlinje skiljer sig från eller överlappar andra stödfunktioner, såsom till exempel Upplysningstjänst hos Socialstyrelsen och IVO. Även andra stödlinjer, som exempelvis Preventell och Välj att sluta, får idag frågor från yrkesverksamma även då detta inte är målgruppen. Det är därmed viktigt att i dialog med dessa verksamheter ta del av deras erfarenheter. När olika stöd ges från olika aktörer kan det för målgruppen bli svårigheter att veta var man ska vända sig med sina frågor.

I kartläggande av förutsättningar bör också tydligt ingå vilken kompetens som krävs i stödfunktionen så det blir rätt sammansättning utifrån klinisk specialistkompetens, barnrätt, förvaltningsjuridik osv.

15.5.4 Fler aktörer bör ingå i Rådet för styrning av kunskap

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att regeringen ska se över möjligheten att låta Barnafrid och Jämställdhetsmyndigheten ingå i Rådet för styrning av kunskap. Flera av rådets myndigheter ingår i partnerskap med kommuner (regionala stödstrukturer) och regioner (Nationellt system för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård) och har ett etablerat samarbete inom dessa strukturer när det handlar om våld och förebyggande insatser.

Rådet arbetar på en strategisk nivå för att kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst ska vara samordnad, effektiv och behovsanpassad. De frågor som rådet diskuterar är oftast på en systemnivå så som; insamling av data, omvärldsanalys och den gemensamma författningssamlingen. En annan viktig del av arbetet är dialogen med huvudmannagruppen som har i uppgift att informera Rådet för styrning med kunskap om områden där huvudmännen ser behov av statlig styrning med kunskap samt hur styrningen bör utformas och kommuniceras. Folkhälsomyndigheten ingår i rådet och föreslås vara ansvarig och samordnande roll för strategin. Socialstyrelsen anser därmed att Folkhälsomyndigheten kan bidra i rådets arbete för att perspektivet kring barn och våld bevakas.

Rådet för styrning med kunskap består av myndighetschefer från 10 myndigheter och då Barnafrid är ett kunskapscentrum och ingen egen myndighet är det svårt att se hur deras organisation skulle passa in i Rådets struktur. De myndigheter som ingår i rådet rapporterar till Socialdepartementet och har en gemensam författningssamling vilket gör att Jämställdhetsmyndigheten skulle få en avvikande roll i förhållande till de nu ingående myndigheterna.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnade myndighetschefen Natalia Borg. I den slutliga handläggningen har tillförordnade avdelningscheferna Beatrice Hopstadius och Emil Bergschöld deltagit. Utredare Eva Kågström har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Natalia Borg

Eva Kågström