

Sektionen för socialtjänst och jämställdhet
Pani Hormatipour

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet En uppväxt fri från våld SOU 2022:70. Förbundet har valt att i första hand kommentera de delar av betänkandet som innebär viktigare ändringar eller på annat sätt bedöms påverka SKR:s medlemmar.

SKR vill som utgångspunkt markera att arbetet för att motverka att barn och unga utsätts för våld är en av samhällets viktigaste frågor. Behovet av att tydliggöra och stärka barnperspektivet i samhället är stort. SKR anser att utredningen har lagt fram ambitiösa förslag för att lyfta frågan till en samhällsfråga, men ser dock en oro över hur arbetet med en nationell strategi ska samordnas och utföras.

- SKR anser att det krävs förtydligande om hur en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn ska förhålla sig till den mängd nationella strategier, handlingsplaner och åtgärder som redan finns idag inom närliggande områden.
- SKR har inget att erinra mot att Folkhälsomyndigheten får en central roll men vill betona vikten av samordning på lokal, regional och nationell nivå. Utredningen lyfter 27 andra aktörer som ska åläggas särskilda uppdrag att bidra i det övergripande arbetet för att uppnå strategins mål. Samverkan och samordning av dessa uppdrag är centralt för att kunna utgöra ett effektivt och praktiskt stöd till kommuner och regioner.
- SKR avstyrker utredningens förslag om en ny lag med vissa bestämmelser om kommuners ansvar för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Enligt SKR kan det ändamål som den föreslagna regleringen avser att tillgodose uppnås på ett mindre ingripande sätt för det kommunala självbestämmandet. Kommuner har idag ett yttersta ansvar för att barn i kommunen får det skydd och stöd som de behöver. Socialtjänsten har, utöver ansvaret att ge insatser för skydd och stöd, ett ansvar att även arbeta främjande och förebyggande enligt socialtjänstlagen.

- SKR anser att utredningen har pekat ut relevanta prioriterade insatsområden. Dock anser förbundet att vissa av förslagen på åtgärder skulle behöva problematiseras ytterligare, innan det är klarlagt att det finns behov av nya uppdrag och förtydligande.
- SKR avstyrker utredningens hela bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Utredningens förslag kommer att leda till en påtaglig ökning av nya arbetsuppgifter och ökade kostnader för kommuner. Trots detta har man helt underlåtit att kostnadsberäkna insatserna och därmed förbisett finansieringsprincipen.

14. En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn

Utredningen föreslår en nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Det innebär en ny struktur och organisation för att genomföra strategin och arbetet att nå dessa mål. SKR anser att det är en ambitionshöjning som har en bra utgångspunkt. Dock riskerar förslaget att leda till en otydlighet för kommuner och regioner, då utredningen föreslår en stor mängd regeringsuppdrag till olika nationella aktörer. Utredningen lägger stor vikt vid den mängd kunskapsstöd som de statliga myndigheterna ska ta fram. Däremot saknas en plan för hur dessa ska implementeras. Inte heller beaktar utredningen förmågan hos kommuner och regioner att ta emot och använda dessa.

Frågan om hur kommuner och regioner ska förhålla sig till de nationella strategier, handlingsplaner och åtgärdsprogram som redan idag finns och hur dessa styrdokument tillsammans kan utgöra ett ändamålsenligt stöd i arbetet återstår. SKR ser att det är betungande för kommuner och regioner att både hålla reda på och samordna innehållet i olika strategier, särskilt i mindre kommuner. Vidare skulle det krävas en tydlig samordning inom Regeringskansliet. SKR anser därmed att det behöver förtydligas hur denna strategi på en nationell nivå kommer att samordnas och förhålla sig till pågående uppdrag inom närliggande områden. Det är viktigt för arbetets genomslag att den nationella strategin för att förebygga och bekämpa våld mot barn har sin utgångspunkt i att mäns våld mot kvinnor påverkar även flickor och pojkars våldsutsatthet.

14.5 Folkhälsomyndigheten ges en central roll i strategiarbetet

SKR har inget att erinra mot att Folkhälsomyndigheten får en central roll men vill betona vikten av samordning på lokal, regional och nationell nivå. Utredningen lyfter 27 andra aktörer som ska åläggas särskilda uppdrag att bidra i det övergripande arbetet för att uppnå strategins mål. Samverkan och samordning av dessa uppdrag är centralt för att kunna utgöra ett effektivt och praktiskt stöd till kommuner och regioner, och inte bidra till stuprör. I synnerhet om uppdragen avser spridning av kunskap och metoder till samma delmålgrupper i kommuner och regioner. Samordnad aktuell kunskap och metod inom området våld mot barn

kan bidra till det breda folkhälsoarbetet (hälsofrämjande och förebyggande), inkl. arbetet kring föräldraskapsstöd och ANDT (Alkohol, Narkotika, Doping och Tobak), samt till det brottsförebyggande arbetet i stort. Detta uppdrag och de uppdrag Folkhälsomyndigheten redan har inom närliggande områden behöver samordnas samt sammankopplas med den stödstruktur inom folkhälsa som myndigheten utvecklat under senare år. Det är även viktigt att klargöra hur överlappande frågor ska hanteras, till exempel vad gäller våld i ungas partnerrelationer.

Vidare vill även SKR påpeka vikten av att det finns en tydlig koppling mellan uppdraget att ta fram indikatorer för uppföljning av strategin och uppdraget kring kunskaps- och metodutveckling. Uppföljningen av strategins mål utgör en behovsanalys och visar på förflyttningar. Den måste åtföljas av en kunskaps- och metodutveckling för att komma till rätta med utmaningar och förbättringsarbete. Det utvecklingsarbetet behöver ske i nära samverkan med det uppdrag som Jämställdhetsmyndigheten redan har i det närliggande området mäns våld mot kvinnor.

14.7 Länsstyrelserna ska stödja det lokala och regionala arbetet

SKR tillstyrker förslaget delvis, men vill även här särskilt betona vikten av samordning med närliggande uppdrag. SKR bedömer att Länsstyrelsen har fått en mängd nya uppdrag under senare år och ser därmed en utmaning med att lägga ytterligare ett uppdrag på Länsstyrelsen som kräver ny kunskap och kompetens, även om uppdraget införlivas i redan befintligt ansvar. Länsstyrelsen har redan idag många angränsande uppdrag, tidvis med en särskild samordningsfunktion. Det handlar exempelvis om uppdragen att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel samt uppdrag inom det brottsförebyggande området. Länsstyrelserna har även uppdrag att stödja genomförandet av den nationella folkhälsopolitiken, den nationella ANDT-politiken och att stödja arbetet med att säkerställa den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter. Länsstyrelser i län med utsatta områden, enligt polisens definition, ska också stödja utvecklingen av föräldraskapsstöd för att bidra till att bekämpa och förebygga kriminalitet hos barn och unga. Mänskliga rättigheter och jämställdhetsintegrering på regional och lokal nivå är andra områden med betydelse för arbetet med våld mot barn, tillika arbetet utifrån Agenda 2030. Det finns en risk att Länsstyrelsens stöd i länen utifrån olika, men närliggande uppdrag, bedrivs i stuprör fränkopplat det breda folkhälsoarbetet.

14.8 Kommunövergripande kartläggningar, analyser och åtgärdsplaner

SKR avstyrker utredningens förslag om att en ny lag med vissa bestämmelser om kommuners ansvar för att förebygga och bekämpa våld mot barn ska införas.

Utredningens förslag anses vara en detaljstyrning av hur kommunerna ska planera och bedriva sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar, som riskerar att skapa

dubbelarbete, mer administrativt belastande och stuprör utan att ha någon egentlig effekt på vilka insatser kommunen gör för att möta de faktiska lokala behoven. Enligt SKR kan det ändamål som den föreslagna regleringen avser att tillgodose uppnås på ett mindre ingripande sätt för det kommunala självbestämmandet.

Kommunerna arbetar idag med en mängd olika strategier och planer för förbättringsarbete inom närliggande områden, som implementering av barnkonventionen, strategi för våld mot kvinnor och våld i nära relationer, det brottsförebyggande arbete, folkhälsopolitik etc och bör lägga fokus på det arbetet som redan bedrivs. Socialnämnden ska redan i dag verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga, samt bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa (5 kap. 1 § SoL). Socialnämnden ska också samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (5 kap. 1 a § SoL). Samverkan enligt bestämmelsen ska ske både i övergripande frågor och i individärenden. Samarbetspartner kan t.ex. vara skolan eller förskolan, polisen, hälso- och sjukvården, Kriminalvården, Försäkringskassan och frivilligorganisationer. Insatser inom socialtjänsten ska vidare vara av god kvalitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras (3 kap. 3 § SoL). Med stöd av ledningssystemet ska den som bedriver socialtjänst planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten (Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2011:9] om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete). Det finns även ett särskilt planerings- och analysansvar för kommunerna som avser socialtjänstens arbete med just våld i nära relationer, vilket regleras i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer.

Därutöver pågår ett arbete i Regeringskansliet med att ta fram en ny socialtjänstlag där stort fokus ligger just på socialtjänstens förebyggande arbete. Tidiga och förebyggande insatser kan bidra till att tidpunkten för mer ingripande vård- och omsorgsinsatser skjuts fram eller i bästa fall förhindras. Genom att uppmärksamma risker och även behovet av tidiga, förebyggande och rehabiliterande insatser kan socialtjänstens arbete ge positiva effekter för såväl de personer som berörs som för kommunens resurser. Målet enligt förslaget om en ny socialtjänstlag är att det förebyggande perspektivet ska genomsyra hela socialtjänstens verksamhetsområde och på samtliga nivåer; samhälls-, grupp- och individnivå och tillämpas av beslutsfattare och yrkesverksamma inom alla socialtjänstens verksamheter.

För förskolans och skolans del har kommunen som huvudman enligt 6 kap. 6 § skollagen ansvar för att i sina verksamheter förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Ett generellt krav på att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete framgår vidare av 4 kap. 3 § skollagen. Dessutom ska skolhuvudmannen enligt 6 kap. skollagen se till att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Att motverka våld är dessutom ett av många viktiga områden som ingår i skolans värdegrundsarbete, och där elevhälsan

är en del av skolans verksamhet. Elevhälsans uppdrag är främst att arbeta förebyggande och hälsofrämjande och andra aktörer behöver ta vid där elevhälsans uppdrag tar slut. I dessa fall behöver det vara tydligt var skolan ska vända sig, och att det finns en fungerande samverkan.

Enligt lagen om (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska kommunerna genomföra ett kommunövergripande kartläggnings-, analys och planeringsarbete som syftar till att förebygga brottslighet, där arbetet för att motverka våld mot barn bör ingå. Denna lag är dessutom helt ny och träder i kraft först i juli 2023. SKR bedömer att det inte är lämpligt att föreslå en ny liknande reglering på ett område som delvis omfattas av såväl den nya lagen som av andra lagar. I synnerhet inte heller innan det givits möjlighet att utvärdera om den nya lagstiftningen gett positiva resultat.

SKR anser mot bakgrund av ovan att det ansvar som kommunerna har genom olika regleringar för kartläggning, planering och åtgärdande inom olika områden som berör våld mot barn, är fullt tillräckligt för att uppnå det tilltänkta syftet med regleringen.

14.8.2 Kommunerna ska kartlägga och analysera behoven samt upprätta planer för de åtgärder som man avser att vidta

Enligt utredningen ska kommunerna kartlägga och analysera vad som inom kommunens verksamhetsområden behövs för att barns rättigheter ska tillgodoses i brottmålsprocessen. SKR vill med anledning av detta framhålla att barns rättigheter i brottmålsprocessen är en fråga som kommunerna inte förfogar över. Det framstår därmed som en omotiverad åtgärd att kommunerna ska kartlägga och analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att dessa rättigheter ska tillgodoses.

Vidare anser SKR att utredningen föreslår en hög detaljeringsgrad av vad en lägesbild och åtgärdsplan bör innehålla. Även om utredningen inte föreslår lagreglerade krav på innehållet i kommunernas åtgärdsplaner pekas ett antal faktorer ut som kommuner ska beakta, vilket SKR menar på är en alltför ingående detaljreglering av vad som är kommunens plan för att möta lokala behov.

14.8.4 Ikraftträdande

SKR vill påpeka att det är orealistisk med ikraftträdandet av den nya lagen i januari 2024. Kommunerna behöver också förberedelse och stöd inför införandet av en ny lag. Med anledning av lagstiftningen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete fick Brottsförebyggande rådet i december 2021 ett förberedande uppdrag att analysera vilket behov av stöd kommuner har i förhållande till den föreslagna lagen, lämna förslag på åtgärder och föreslå hur tillämpningen av lagen ska följas upp. Denna utredning lämnar inget sådant utrymme och inte heller någon motivering till varför det inte skulle behövas övergångsbestämmelser.

15. Prioriterade insatsområden och åtgärder

15.1.1 Förstärkt fokus på främjande och förebyggande arbete

SKR ser positivt på att utredningen pekar på behovet av att fortsätta arbetet med att ta fram med ett nationellt hälsoprogram för barn och unga och den potential som ett sådant program har i fråga om att motverka våld mot barn. Det förslag om hälsoprogram som Socialstyrelsen har lämnat i en förstudie inkluderar förebyggande och tidig upptäckt av våld samt syftar till helhetsperspektiv och bättre förutsättningar för samverkan. Det nationella hälsoprogrammet och möjligheten med en ny socialtjänstlag skulle ge bättre förutsättningar för kommuner och regioner att motverka våld mot barn inom befintliga verksamheter och uppdrag.

15.2.2 Vuxnas förutsättningar och förmåga till upptäckt samt att agera vid tecken på våld ska förbättras

Utredningen föreslår ett antal olika uppdrag till bland andra Skolverket och Socialstyrelsen för att tidigt upptäcka våld mot barn. SKR vill understryka vikten av att vuxna och särskilt yrkesverksamma har kunskap för att identifiera riskfaktorer för våld mot barn, men vill samtidigt problematisera utökandet av screeningmetoder, framför allt inom skolans verksamheter. Det finns inte forskningsstöd för att generell screening leder till de önskvärda förbättringarna, samtidigt som det finns risker med angreppssättet. Det individuella anslaget är viktigt. Hälsosamtalen är till för eleverna och behöver utgå från varje elevs individuella behov och utifrån det enskilda mötet.

15.3.2 Barns delaktighet i utformning, genomförande och uppföljning av insatser ska stärkas

Utredningen föreslår att införa en uttrycklig skyldighet i socialtjänstlagen för att socialtjänsten ska försäkra sig om att barnet förstår den information som ges. I utredningen Hållbar socialtjänst (SOU 2020:47) föreslås redan en kompletterande bestämmelse om att informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och hans eller hennes individuella förutsättningar, och att den som lämnar information så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått. SKR tillstyrkte då förslaget men betonade att det finns vissa fall då socialtjänsten är förhindrad att lämna information, till exempel om vårdnadshavare inte samtycker till att barnet har kontakt med socialtjänsten. SKR påpekade i remissyttrandet att det för tydlighetens skull bör framgå av författningskommentaren till bestämmelserna om barns rätt till information och barns rätt att framföra sina åsikter att socialnämnden inte kan samtala med barnet mot vårdnadshavarens samtycke, om det inte är fråga om en utredning enligt nuvarande 11 kap. 2 § SoL om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

15.4. Barns rättigheter i brottmålsprocessen ska tillgodoses

Utredningen förslår att socialtjänstens ansvar att ge barnet stöd i samband med medverkan i en brottsutredning ska förtydligas och föreslår en komplettering i socialtjänstlagen. Utredningen föreslår även att hälso- och sjukvårdslagen ändras ifråga om barn som deltar i en brottsutredning, där förslaget säger att "hälso- och sjukvården ska samverka med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och socialnämnden" SKR anser att det är oklart vad som avses med de förslagna regleringarna samt vad det ska leda till för effekter. Idag finns det redan flertal olika bestämmelser som ställer krav på samverkan och det handlar snarare om att nyttja de möjligheter som finns, till exempel med samordnad individuell plan, med barnahus etc. istället för att införa ytterligare bestämmelser.

SKR ser positivt på att utredningen har tagit hänsyn till hälso- och sjukvårdens prioriteringsordning och därmed inte lämnar några förslag på regleringar som kan påverka grundprincipen om att den som har det största behovet har företräde till vården.

16.4 Ekonomiska konsekvenser

SKR avstyrker utredningens hela bedömning av de ekonomiska konsekvenserna, som är undermålig. Utredningen ger förslag på ny lagstiftning för kommunerna och beskriver detta som en tydlig ambitionshöjning med betydande samhällsekonomiska vinster. Trots detta har man helt underlåtit att kostnadsberäkna insatserna och därmed förbisett finansieringsprincipen. Utredningen noterar bland annat: "Som nämnts ovan har föreslagits att en ny lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska träda i kraft den 1 juli 2023. Den reglering som vi bedömer behöver införas avseende kommuners arbete mot våld mot barn har flera likheter med denna lag." Till skillnad från lagen om brottsförebyggande tillkommer ingen beräknad kostnad för detta i denna utredning. Vidare har utredningen inte heller övervägt hur mycket ytterligare tid som skulle tas i anspråk för de nya uppgifterna och med bestämmelsen om kommunernas ansvar för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Det är irrelevant att hänvisa till att förslagen endast gäller ett förtydligande av kommunernas ansvar när man de facto ger kommunerna nya arbetsuppgifter.

Sammantaget anser SKR att dessa förslag kommer att leda till en påtaglig ökning av nya arbetsuppgifter och ökade kostnader för kommuner. Det riskerar att leda till en än mer ansträngd personalsituation inom socialtjänsten. Vårdssektorn står inför en stor utmaning vad gäller kompetensförsörjningen. Allt som riskerar att ta utrednings- och omsorgskapacitet från barn och familjer bör undvikas, framförallt när det är högt oklart om det verkligen kommer att leda till någon effekt.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande