

Socialdepartementet

Stockholm, den 1 februari 2021

Remissvar på slutbetänkande av utredningen Framtidens socialtjänst (Hållbar socialtjänst - en ny socialtjänstlag, SOU 2020:47)

Inledning

UNICEF Sverige avstyrker det nya lagförslaget, då utredningen trots goda intentioner inte i tillräckligt hög utsträckning lyckats förtydliga barnrättsperspektivet eller vikten av helhetsperspektiv och förebyggande arbete. Socialtjänstlagen är en av de viktigaste fundamenten för upprätthållandet av trygghet i samhället, inte minst för barn som lever i särskilt utsatta livssituationer. Därmed anser vi att det krävs ett omtag kring frågan snarare än att öppna upp för ökade regionala skillnader i tillgången till skydd och stöd, vilket detta lagförslag riskerar att göra. Direktiven för en ny utredning måste utformas på ett sätt som gör det möjligt att genomföra en utredning med ett tydligt rättighetsperspektiv som inte på förhand begränsas av att "utredningen inte får lägga förslag som är kostnadsdrivande eller ambitionshöjande"¹. Barnkonventionen är numera lag i Sverige, det måste synas både i utformning och tillämpning av annan svensk lag.

Trots att UNICEF Sverige avstyrker förslaget i sin helhet finns det delar i förslaget som vi anser är positiva och ett steg i rätt riktning. Om man väljer att gå vidare med utredningens förslag vill UNICEF Sverige lyfta fram de förslag vi anser vara särskilt viktiga ur ett barnrättsperspektiv. Vi kommenterar också på förslag där vi anser att det är viktigt att lyfta svårigheter i det praktiska genomförandet. I en avslutande del lämnas en rad generella synpunkter och kommentarer som är viktiga att belysa i sammanhanget.

UNICEF Sverige hade högt ställda förhoppningar när det blev klart att det skulle göras en översyn av socialtjänstlagen. Tilläggsdirektivet om förtydligt barnrättsperspektiv välkomnades särskilt och UNICEF Sverige har därtill suttit med i en av utredningens referensgrupper. Tilläggsdirektivet om förtydligt barnrättsperspektiv är en tydlig markering från lagstiftaren om ambitionen att flytta fram positionerna för barnets rättigheter genom ytterligare förtydliganden i lagstiftning, vilket vi är glada för. UNICEF Sverige är också positiva till utredningens inriktning på helhetsperspektiv, samt att förebyggande arbete, hållbarhet och tillgänglighet varit vägledande för utredningen. Att utredningen lyfter behovet av kvalitet, kunskapsstyrning och uppföljning genom ett antal skarpa förslag är även det positivt.

När det gäller utredningens uttalade uppdrag att förtydliga barnrättsperspektivet anser UNICEF Sverige inte att de förslag som utredningen resulterat i är tillräckliga för att garantera att barnets rättigheter får ett ökat genomslag i praktiken. Utredningen hade kunnat gå längre i vissa frågor gällande barnets rättigheter i lagförslaget, både i delar som specifikt rör barn, men även i de allmänna

¹ SOU 2020:47, s 36.

delarna. Om lagförslaget går igenom kommer det krävas tydliga föreskrifter, fördjupad kunskap och nya verktyg för att på ett förtjänstfullt sätt omsätta lagförslagets målsättningar i praktiken.

UNICEF Sverige anser att en av de viktigaste luckorna när det gäller uppdraget att förtydliga barnrättsperspektivet är att rätten till delaktighet inte fått ta mer plats eller resulterat i skarpa förslag i utredningen. Barn har heller inte gjorts delaktiga i själva utredningen, vilket borde varit en självklarhet, med tanke på vilken avgörande roll socialtjänstlagen har för barn i utsatta livssituationer. Delaktighet är ett av de områden där störst brister identifierats när det gäller efterlevnaden av barnkonventionen, trots att det redan idag finns tydliga skrivningar i svensk lag. Därför hade vi velat se tydligare och mer djupgående resonemang kring hur kraven på att erbjuda verklig delaktighet hade kunnat se ut. Tydligare krav och vägledning för att göra barn delaktiga är en av grundförutsättningarna för ett starkt barnrättsperspektiv i praktiken.

Att ett av målen för utredningen varit att återgå till att ha formen av en ramlag, för att kommunerna ska kunna utföra sitt ansvar på ett sätt som är anpassat till lokala förutsättningar, är en utmaning för en lagstiftning som har ambitionen att ha ett tydligt rättighetsperspektiv. Enligt artikel 2 i barnkonventionen är det statens ansvar att utan åtskillnad av något slag tillförsäkra varje barn de rättigheter som anges i konventionen. Staten ska garantera barnet dess rättigheter och ska genom aktiva åtgärder skydda barnet mot diskriminering. Regionala skillnader i möjligheterna för barn att få sina rättigheter tillgodosedda får inte förekomma². Frågor som specifikt rör barn har förvisso samlats i ett särskilt kapitel i det nya förslaget, vilket vi anser positivt, men som ändå inte löser frågan om likvärdighet och säkerställandet av barnets rättigheter. Vi saknar i hög utsträckning hur:et i utredningens samtliga förslag och ser en risk med att löst formulerade ramar ökar risken för att kommunernas ekonomiska och organisatoriska förutsättningar blir styrande för socialtjänstens arbete, snarare än individens rättigheter och behov. Ambitionen att återgå till en ny ramlag stämmer inte heller överens med den specialisering som gjorts inom många av socialtjänstens områden sedan den förra lagen antogs. Risken blir att en ny ramlag så småningom kommer resultera i ett nytt lapptäcke av justeringar, detaljbeslut och förändringar.

UNICEF Sverige har redan tidigare riktat kritik mot utredningens direktiv, då det inneburit en rad försvårande begränsningar, för att uppnå de högt ställda målsättningarna för översynen av socialtjänstlagen. För att resultera i förslag som verkligen genomsyras av ett rättighetsperspektiv, hade utredningen behövt koncentrera sig på hur lagen kan stärkas och förbättras med individen i centrum, istället för att styras av kravet på att förslagen inte får kosta. Utredningen skriver återkommande att individens behov ska vara i centrum i bedömning av insatser. Samtidigt beskriver utredningen genomgående ett starkt verksamhetsperspektiv som begränsar den möjligheten. Att sätta individen i centrum innebär att ha utrymme att lyfta blicken från verksamheten och styras av individens rättigheter och behov i sina bedömningar, inte minst när det gäller barn. När bedömningar av rätten till stöd och skydd på förhand villkoras av verksamhetens ramar och förändringar i omvärlden är det omöjligt att ha ett rättighetsperspektiv med barnet i centrum.

6 En mer enhetlig begreppsanvändning

UNICEF Sveriges kommentar:

² CRC/GC/2003/5, s 12, 40 och 41.

En av grundtankarna med barnkonventionen är att barn och barndomen har ett egenvärde och att barn har särskilda rättigheter just för att de är barn. Barns rättigheter skiljer sig därmed från vuxnas³. Ur ett barnrättsperspektiv har lagstiftaren ett särskilt ansvar att vara normgivande när det gäller synen på barn som rättighetsbärare. Det gäller även i formuleringen av lagförslag. Barn har särskilda rättigheter, men står dessutom i beroendeställning till vuxna. När det gäller begreppsanvändning hade UNICEF Sverige velat se att lagstiftaren, snarare än att prata om den enskilde, gjort en distinktion mellan "barn" och "vuxna", då det allmänt hållna inte synliggör barnets särställning och särskilda rättigheter i tillräcklig utsträckning.

7.2.3 Socialtjänsten ska främja jämställda levnadsvillkor

Utredningens förslag: Socialtjänsten ska främja människornas jämlika och jämställda levnadsvillkor.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige ställer sig positiva till att utredningen gör ett tillägg i lagtexten gällande jämställdhet. En sådan formulering understryker vikten av främjandet av jämlika och jämställda levnadsvillkor som ett bidrag till förverkligandet av Agenda 2030. UNICEF Sverige saknar dock preciseringar av vad det innebär och kräver att främja jämställda villkor. Dessutom hade vi önskat att utredningen skrev ut barn och vuxna, istället för att använda samlingsbegreppet människor. Med tanke på direktivets begränsningar finns risk att tillägget av jämställdhet riskerar att enbart bli en skrivelse i lagen, då det saknas förutsättningar att höja ambitionerna i genomförandet ute i kommunerna. En annan förutsättning för att förslaget ska få genomslag i praktiken är att det finns tydlighet i förarbeten och föreskrifter som kan vara vägledande för att förslaget ska kunna omsättas i praktik.

7.3.4 Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv

Utredningens förslag: Socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige är positiva till utredningens förslag om att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv och anser att ska-formuleringen är viktig för att ge förslaget tyngd. Däremot anser UNICEF Sverige att det i förslaget bör preciseras tydligare vad som avses med förebyggande arbete. I och med att direktivet begränsar utredningen till att inte inkludera ekonomiskt bistånd anser UNICEF Sveriges att förslaget riskerar att blir tandlöst, då det inte kan genomföras fullt ut i praktiken. En familjs ekonomiska situation och livssituation kopplad till boende, inkomst och sysselsättning är i högsta grad frågor som spiller över på barnets livssituation och är därmed också en relevant del av lösningen på barnets situation, inte minst om ambitionen är att arbeta förebyggande. Att växa upp i ekonomisk utsatthet ökar också risken för andra former av utsatthet och otrygga levnadsförhållanden⁴. Att då helt separera frågan om ekonomiskt bistånd från rätten till andra former av stöd och skydd enligt socialtjänstlagen riskerar att förstärka de stuprör inom socialtjänsten, som alltför ofta har en betydande roll för barns möjlighet att få sina rättigheter tillgodosedda. Frågan är i vilken grad socialtjänstens arbete kan anses förebyggande om hänsyn inte tas till de grundläggande förutsättningar som bidrar till utsatthet och utanförskap och som utmanar barns rätt till goda och jämlika uppväxtvillkor.

Att arbeta förebyggande är effektivt både ur kostnadsperspektiv, men också med tanke på mänskligt lidande. Däremot ser vi återigen en stor risk kopplat till direktivets begränsning om kostnadsdrivande förslag. En omställning från individriktade insatser till förebyggande arbete kommer kräva ekonomiska resurser på kort sikt, samtidigt som många barn är i behov av individbaserade insatser. Ges det inte utrymme till sådana praktiska omställningar, är risken att det uppstår en dragkamp om resurser mellan det förebyggande sociala arbetet och det nödvändiga individbaserade sociala arbetet.

³ UNICEF, *Handbok om barnkonventionen*, 2008.

⁴ Se t ex. Bergnehr D, Enell S. Ungdomars och unga vuxnas levnadsvillkor i Sverige – En kunskapsöversikt med fokus på ojämlikhet, 2018, UNICEF. *Fairness for children: A league table of inequality in child well-being in rich countries*, 2016.

Detta riskerar i sin tur att leda till att barn som lever under mycket utsatta förhållanden nekas skydd och stöd till följd av verksamhetens prioriteringar, och därmed blir ännu mer lidande i kampen om resurserna inom socialtjänstens verksamhet.

7.4.3 Socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig

Utredningens förslag: Socialtjänsten ska inriktas på att vara lätt tillgänglig.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige tillstyrker utredningens förslag om en lättillgänglig socialtjänst. Däremot saknar vi en precisering av vad det innebär att vara lättillgänglig och ett resonemang kring att tillgänglighet kan se olika ut för olika grupper. Barn kan till exempel ha andra behov än vuxna vad gäller tillgänglighet. UNICEF Sverige hade önskat se förslag på hur socialtjänsten kan göras mer tillgänglig specifikt för barn i deras vardag. För att främja förebyggande arbete och barns tillgång till socialtjänsten måste socialtjänsten finnas där barn finns, inte tvärtom. UNICEF Sverige hade önskat en djupare analys och förslag på till exempel nya arenor att möta barn på eller nya tillvägagångssätt.

7.5.1 Överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner

Utredningens förslag: Regeringen bör ingå en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i syfte att stödja kommunerna att utveckla nya arbetssätt och metoder med anledning av utredningens förslag om en hållbar socialtjänst.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige ser positivt på att SKR får ett tydligt uppdrag att stödja kommunerna i att utveckla nya arbetssätt och metoder för att bli mer lättillgängliga för barn och vuxna. UNICEF Sverige anser dock att förslaget behöver kompletteras med kravet om att göra barn delaktiga i framtagandet av nya arbetssätt och metoder.

10.2.3 Kommunen ska planera sina insatser och särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser

Utredningens bedömning: Kommunens ansvar att planera sina insatser inom socialtjänsten bör inte vara begränsat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Utredningens förslag: Kommunen ska planera sina insatser för enskilda. Kommunen ska då särskilt beakta behovet av tidiga och förebyggande insatser. I planeringen ska kommunen, vid behov, samverka med regionen samt andra samhällsorgan och organisationer.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige håller i viss mån med utredningen om att det är positivt att kunna planera verksamhet utifrån lokala förutsättningar. På så sätt kan verksamheten utformas på ett sätt som matchar de behov som finns hos barn i den enskilda kommunen. Ur ett barnrättsperspektiv är det viktigt att kommunen i sitt planeringsarbete skapar goda förutsättningar för barn och familjer att vara delaktiga i det arbetet. Därmed bör det framgå som ett krav att göra barn delaktiga i planeringen av insatser. Att lyssna in och värna om barns synpunkter och åsikter är en viktigt steg i att öka barns delaktighet och därmed barns tillgång till sina rättigheter. På så sätt kommer också kommunens insatser i högre utsträckning matcha de behov barn och familjer har, vilket är avgörande för det tidiga och förebyggande arbetets framgång. I slutrapporten från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården framgår det att bland annat att många av de barn och familjer som samordnaren varit kontakt med önskat att socialtjänsten hade arbetat med andra alternativ för stöd på hemmaplan snarare än att

barnet placerats utanför det egna hemmet. Alternativ som togs upp var bland annat praktiskt stöd i hemmet, stöd av behandlingspersonal eller ekonomiskt bistånd. Det framgår av slutrapporten att socialtjänsten ibland upplevts som rigid i vilket stöd som kan sättas in, snarare än att det utgår från det enskilda barnets behov⁵.

UNICEF Sverige förstår kommunens behov av att kunna planera sin verksamhet för att kunna använda kommunens resurser på ett effektivt sätt. Risker är återigen att verksamhetens behov och möjligheter/begränsningar får ett kraftigt genomslag i behovsbedömningar och beviljande av individuella insatser. Planeringen och bedömningen av vilka insatser ett barn behöver riskerar att färgas av kommunernas resurstillgång och tillgång på insatser, snarare än att "ofiltrerat" bedöma behov för att sedan planera insatser utifrån barnet. Artikel 6 i barnkonventionen innebär att barnets behov ska identifieras och bedömas utifrån rätten till goda förutsättningar för en optimal utveckling även om kommunen saknar ekonomiska förutsättningar för att tillgodose dem⁶. Det är först när barnets behov blir vägledande för våra bedömningar, som ett barnrättsbaserat arbetssätt kan uppnås. För att barnets rättigheter ska få genomslagskraft i praktiken, oavsett kommunens förutsättningar, bör detta förtydligas i lagtexten.

11.1.3 Kravet på god kvalitet omformuleras

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § socialtjänstlagen omformuleras till att ange att verksamhet inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige tillstyrker utredningens förslag om god kvalitet. Däremot anser vi att begreppet god kvalitet behöver preciseras och tydligare definieras vad som avses med god kvalitet och för vem. Det måste finnas tydliga riktlinjer för vad kommunen som arbetsgivare har för ansvar i att ge rätt organisatoriska förutsättningar för att personal inom socialtjänsten ska ha möjlighet att utföra ett arbete av god kvalitet. För att säkerställa god kvalitet krävs rätt kunskap och kompetens, samt tid, utrymme och stöd. Det förutsätter att de organisatoriska förutsättningarna är goda och att tillräckliga resurser finns att tillgå. Därtill krävs ett paradigmskifte som innebär att barnets rättigheter blir vägledande i första hand, snarare är kommunens budget och verksamhetsramar.

12.3.3 Krav på uppföljning införs

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 3 § tredje stycket socialtjänstlagen om att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras kompletteras med ett uttryckligt krav på uppföljning.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige tillstyrker förslaget och är positiva till att betydelsen av uppföljning lyfts tydligt i utredningen. Uppföljning är en förutsättning för att kunna stärka kvaliteten och förbättra verksamheten, något som idag inte görs i särskilt stor omfattning inom socialtjänstens verksamheter, vilket också utredningen beskriver⁷. Däremot är det viktigt att tydliggöra vad som är relevant att följa upp, för att uppföljningen ska vara av vikt för säkerställandet av barnets rättigheter och kvaliteten i den verksamhet socialtjänsten bedriver. Uppföljning enbart av ekonomisk karaktär skulle eventuellt kunna leda till effektivare resursanvändning, men utan att säga något om den faktiska kvaliteten på de insatser barnet tagit del av. Statistik på vårddygn är ett annat exempel på ett mått som är alltför trubbigt

⁵ Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, *Barnets och ungdomens reform – Förslag för en hållbar framtid*, 2017, s 120. , s 32.

⁶ UNICEF, *Handbok om barnkonventionen*, 2008.

⁷ SOU 2020:47, s. 503.

för att säga något om vad socialtjänstens insatser ger för upplevd effekt för barnets levnadsförhållanden och hälsa.

Idag saknas det i hög utsträckning både förutsättningar och metoder för rikstäckande systematisk uppföljning som mäter relevant information och på ett tillfredsställande sätt även följer upp hur barns rättigheter förverkligas inom socialtjänstens verksamhet.

12.3.4 Nationellt stöd till uppföljning

Utredningens förslag: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att lämna förslag till hur stödet till systematisk uppföljning inom socialtjänsten kan utvecklas. Detta som en del i arbetet med att säkerställa och utveckla kvaliteten i verksamheten. Förslaget bör tas fram i nära samarbete med kommunernas regionala samverkans- och stödstrukturer och Sveriges Kommuner och Regioner.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige ställer sig positiva till förslaget om att lämplig myndighet ges i uppdrag att lämna förslag på hur systematisk uppföljning kan utvecklas inom socialtjänstens verksamhet. Återigen vill vi poängtera vikten av att följa upp rätt saker, däribland hur kommunen säkerställer att barnets rättigheter efterlevs.

13.2.5 Det införs krav på ett respektfullt bemötande

Utredningens förslag: Enskilda ska bemötas på ett respektfullt sätt utifrån sina förutsättningar och behov.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige anser att det är positivt att tydliggöra vikten av respektfullt bemötande genom en skrivning i lagtexten. Skrivelsen är dock allmänt hållen och saknar beskrivning av vad lagstiftaren menar med ett respektfullt bemötande, vilket vi anser behöver framgå tydligare. Även om ett respektfullt bemötande måste kunna förutsättas inom socialtjänstens alla verksamheter vill UNICEF Sverige framhålla det som tas upp i utredningens särskilda yttrande om risken att en sådan skrivning innebär en juridisk förskjutning av ansvaret från arbetsgivaren till den anställda när det kommer till ansvaret för verksamhetens kvalitet⁸.

UNICEF Sverige hade önskat att förslaget ytterligare underströk vikten av bemötande när det gäller barn, eftersom bemötandet från socialtjänsten ofta har en avgörande roll för barnets förtroende för och upplevelse av kontakten med socialtjänsten. Det bemötande barn får från socialtjänsten påverkar i många fall vilken grad av trygghet och tillit ett barn känner, vilket kan vara avgörande för att till exempel berätta om missförhållanden eller utsatthet. Extra viktigt att ha i åtanke när det gäller bemötandet av barn, är deras beroendeställning till de vuxna i rummet. I kartläggningarna av hur barnets rättigheter efterlevs i Sverige i barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19), framhålls *”att synen på barn och hur barn bemöts av myndigheterna inte utgår från barn som bärare av rättigheter. Detta kan visa sig i att de ibland särbehandlas negativt i förhållande till vuxna”*⁹. Den person som möter barn i utsatta livssituationer har ett särskilt ansvar att vara medveten om maktrelationen mellan socialtjänsten, barnet och föräldrar, samt att ha förståelse för den rädsla och oro som kontakten med socialtjänsten kan medföra. Ambitionen när socialtjänsten är i kontakt med barn måste vara att bemöta både barn och föräldrar med respekt och ödmjukhet. Socialtjänsten har också ett ansvar att se till att de vuxnas perspektiv och upplevelser inte överskuggar barnets i mötet med barn.

⁸ SOU 2020:47, s 1228

⁹ SOU 2016:19, s 21

15.10.4 En ny lag om socialtjänstdataregister

Utredningens bedömning: Den fortsatta utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst behöver stärkas. I syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för en sådan utveckling bör den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten stärkas och utökas. Socialstyrelsens möjlighet att behandla personuppgifter för nationell statistik bör därför utökas.

En reglering av en utökad nationell statistik inom socialtjänstens område är godtagbar för vårt samhälle och proportionerlig i förhållande till det ingreppet i skyddet för den personliga integriteten som det innebär.

Utredningens förslag: Det införs en ny lag om socialtjänstdataregister.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige tillstyrker förslaget om en ny lag om socialtjänstdataregister, då vi är eniga med utredningen om att den nationella statistiken för socialtjänsten brister i många avseende, och därför behöver förstärkas. Nationell statistik är ett viktigt led i möjligheten att kunna utveckla och följa upp socialtjänstens arbete¹⁰. När det gäller efterlevnaden av barnets rättigheter är det särskilt viktigt att kunna samla information om hur många barn och varför barn får stöd av socialtjänsten. Vad resultatet av insatserna är, hur insatserna upplevts av barnet, om insatserna gett önskad effekt och hur det gått för barnet efter avslutad insats är också viktigt för säkerställandet av att socialtjänsten gör rätt saker på ett barnrättsbaserat sätt.

16.4.2 Ett mer ändamålsenligt begrepp än skälig levnadsnivå

Utredningens bedömning: Vid bistånd för livsföringen är "levnadsförhållanden" ett mer ändamålsenligt begrepp än "levnadsnivå". Levnadsförhållanden syftar på sådana förhållanden som är viktiga för den enskildes sammantagna livssituation istället för en viss nivå som kan mätas och jämföras. Därmed tydliggörs vikten av att biståndet ges utifrån individuella behov och inte utifrån uppfattningar om generella behov hos personer i olika grupper.

Bistånd för livsföringen borde, enligt utredningen, tillförsäkra den enskilde goda levnadsförhållanden. Med hänsyn till direktiven kan utredningen dock inte föreslå en sådan ändring. Genom att behålla ordet "skälig" i bestämmelsen om bistånd för livsföringen, blir det också tydligt att kommunerna också fortsättningsvis ska kunna väga samman olika omständigheter såsom den önskade insatsens lämplighet som sådan, kostnaderna för den önskade insatsen i jämförelse med andra insatser samt den enskildes önskemål.

Utredningens förslag: Begreppet "skäliga levnadsförhållanden" ska ersätta "skälig levnadsnivå" i den bestämmelse som reglerar rätten till bistånd för livsföringen.

UNICEF Sveriges kommentar:

Utifrån de direktiv utredningen haft att förhålla sig till välkomnar UNICEF Sverige utredningens bedömning och förklaring av varför utredningen inte ger förslag om att skrivelsen "skälig levnadsnivå" ska ersättas av begreppet "goda levnadsförhållanden". Det är beklagligt att utredningen inte kan sträcka sig längre än så och UNICEF Sverige håller med om innehållet i det särskilda yttrandet om att det är ytterst tveksamt om en omformulering från levnadsnivå till levnadsförhållanden per automatik stärker kommunens incitament att satsa mer på socialtjänstens olika verksamheter för att komma tillrätta med kvalitetsbrister¹¹. Vi ser också en stor risk med att begreppet "skäliga levnadsförhållanden" lämnar stort utrymme till godtyckliga bedömningar som anpassas efter den kommunala budgetramen, snarare än individens behov.

¹⁰ SOU 2020:47, s. 598-603

¹¹ SOU 2020:47, s 1232

UNICEF Sverige ställer sig frågande till vad begreppet "skäligen levnadsförhållanden" i ett sånt läge betyder för barn som är i behov av stöd och skydd från socialtjänsten. Ambitionen för barns levnadsförhållanden får aldrig begränsas till "skäligen". Det måste alltid finnas en strävan att de insatser barn beviljas ska bidra till att barnets levnadsförhållanden ska vara goda. Denna strävan får aldrig begränsas av kommuners budgetramar, utan måste utgå från barnets bästa och rätten till liv, utveckling och bästa uppnåeligen hälsa och är en viktig del i det förebyggande arbetet.

17.3.2 Ny bestämmelse om insatser utan behovsprövning

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse som anger att socialnämnden får tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige avstyrker förslaget om insatser utan behovsprövning. Vi anser att förslaget i sin nuvarande form medför alltför stora risker för rättssäkerheten och anser därför att frågan behöver genomlysas grundligare, med tydligare analys av såväl positiva som negativa konsekvenser av ett sådant förslag. Att utredningen inte preciserar insatser i förslaget försvårar bedömningen ytterligare.

Att det finns stöd att få i ett tidigt skede och genom ett snabbare förfarande är förvisso positivt då det skulle innebära att barn och familjer i riskzon lättare kan få tillgång till tidigt stöd, utan att behöva genomgå de utredningstider som behovsprövade insatser kräver. Det förutsätter dock att det finns insatser att tillgå när barnet behöver dem, vilket ofta är ett stort problem. Utredningen argumenterar dessutom för att förslaget ska utformas som en befogenhet, snarare än en skyldighet, samtidigt som utredningen inte vill precisera vilka insatser som skulle kunna vara aktuella utan behovsprövning. Det innebär att kommunerna själva bestämmer hur de väljer att planera sina behovsprövade eller icke-behovsprövade insatser, vilket utredningen menar är "av underordnad betydelse"¹². Risken med en sådan formulering är att rättssäkerheten sätts ur spel, genom att olika kommuner gör olika bedömningar av vilka insatser som ska kunna erbjudas utan föregående behovsprövning och inte. Ytterligare en risk vi ser är att när en insats inte är behovsprövad saknas formellt uppföljningsansvar och dessutom kan en (utebliven) insats utan behovsprövning inte överklagas, då det saknas formellt beslut.

I slutbetänkandet av utredningen om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112) föreslås den icke-behovsprövade insatsen skyddat boende (för medföljande barn) bli en behovsprövad insats för barn, vilket argumenteras för genom att lyfta fram det ansvar socialtjänsten åtar sig i samband med beslutet om insats¹³. I vårt remissvar resonerade vi på följande sätt. "Att barn som placeras tillsammans med vårdnadshavare i skyddat boende får ett eget beslut, vilket föreslås i utredningen, innebär en tydlig markering av barnet som rättighetsbärare och socialnämnden som ytterst ansvarig för insatsen. Det åligger därmed [...] socialnämnden att inför en placering i skyddat boende se till att barnet är delaktigt i varje del av utredningsprocessen, samt i utformning och uppföljning av insatserna. Inför en placering är det socialnämndens ansvar att göra ordentliga barnkonsekvensanalyser som tydligt visar vilken inverkan beslutet får för barnet och hur man planerar insatser utifrån vad som bedöms vara barnets bästa..."¹⁴.

17.3.4 Insatser utan behovsprövning till barn som har fyllt 15 år

¹² SOU 2020:47, s. 692.

¹³ SOU 2017:112

¹⁴ UNICEF Sveriges remissyttrande gällande SOU 2017:112

Utredningens förslag: Socialnämnden får, även utan vårdnadshavarens samtycke, tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning till barn som fyllt 15 år.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige avstyrker förslaget om insatser utan behovsprövning och avstyrker därmed även förslaget om att detta ska gälla barn som fyllt 15 år, även utan vårdnadshavarens samtycke.

UNICEF Sverige ser en tendens till att socialtjänstens ansvar med en sådan bestämmelse förskjuts allt mer mot att enbart handla om skydd och att familjer i behov av stöd hänvisas till andra utförare. Risken är att förslaget blir ett sätt att "avlasta" socialtjänsten istället för att tillföra nödvändiga resurser för att kunna utföra sitt uppdrag med rättighetsperspektivet som utgångspunkt. Att insatser behovsprövas är, som vi argumenterar för ovan, en tydlig markering av barnet som rättighetsbärande och socialnämnden som ytterst ansvarig för insatsen.

19 Förtydligat barnrättsperspektiv

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige är positiva till att utredningen särskilt lyfter fram barnets rättigheter i den nya lagens första avsnitt och är eniga med utredningen om att detta är ett steg i att "synliggöra att barns rättigheter är relevanta i alla delar av socialtjänstens verksamhet och inte enbart vid handläggning av ärenden som rör barnet"¹⁵. Däremot delar UNICEF Sverige inte utredningens bedömning att "utredningens förslag om värdigt liv, välbefinnande och inflytande för den enskilde" per automatik "bidrar till att stärka barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen genom att också insatser till barn omfattas av bestämmelsen"¹⁶. UNICEF Sverige skulle snarare velat se att barns särställning tydliggjordes ytterligare i det inledande avsnittet för att synliggöra barns särskilda beroendeställning till vuxna och vilka krav det ställer på att skapa de förutsättningar som krävs för att barn ska få tillgång till sina rättigheter. Dessutom anser UNICEF Sverige att avsnittet om barns rättigheter i betydligt högre utsträckning måste belysa ansvaret för främjandet av barns rätt till delaktighet, som en grundläggande förutsättning för genomförandet av barnets rättigheter. Att barn ska ha rätt att framföra sina åsikter är en sak. Att tydligt fastställa att detta bygger på att socialtjänsten har ett långtgående ansvar för att möjliggöra och skapa förutsättningar för barns delaktighet är något annat, som lagförslaget inte nämner. Barn i kontakt med socialtjänsten beskriver återkommande hur de önskar att de hade blivit lyssnade på i större utsträckning och att socialsekreteraren hade tagit hänsyn till deras synpunkter och förslag under utredningar inom socialtjänsten. Barnrättsperspektivet och rätten till delaktighet väger dessutom ofta olika tungt under olika skeden av processen från förhandsbedömning till avslutad insats. Ofta är barnets röst tydlig tidigt under utredningsskedet, för att sedan alltmer blekna i förhållande till vuxnas tolkningar, problemformuleringar och lösningsförslag¹⁷.

19.6 Öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke till barn som är yngre än 15 år.

Utredningen lämnar inget förslag i frågan om öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke till barn som är yngre än 15 år, då Socialstyrelsen fått i regeringsuppdrag att utreda den frågan. UNICEF Sverige vill ändå kommentera att ett sådant förslag skulle vara både positivt och välkommet, då det lyfter barnrättsperspektivet genom att barnets röst väger tyngre än vårdnadshavarens och att barnets rättigheter sätts framför vårdnadshavarens. Vi anser dock att den rätten kan stärkas ytterligare genom

¹⁵ SOU 2020:47, s. 1022

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Se t ex. Heimer, M och Näslund, K med Palme, J. *Rättighetsbärande eller problembärande? Barns rätt att komma till tals och socialtjänstens insatser*, 2017, Maskrosbarn. *Jag är bara en påse med pengar -En rapport av Maskrosbarn om ungdomars upplevelser av insatser från socialtjänsten*, 2016. Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, *Barnets och ungdomens reform – Förslag för en hållbar framtid*, 2017.

utöka rätten till att gälla alla barn utifrån enskild individuell bedömning av socialnämnden och barns samtycke baserat på ålder, mognad och lämplighetskriterier.

19.2.3 Bestämmelsen om barnets bästa anpassas till barnkonventionens lydelse

Utredningens förslag: Bestämmelsen om barnets bästa i nuvarande 1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen omformuleras till att ange att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Det införs även en kompletterande bestämmelse som anger att vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige ställer sig positiva till den nya formuleringen och att den stämmer överens med barnkonventionens lydelse. Skrivelsen tydliggör att barnets bästa ska vara vägvisande vid alla åtgärder som rör barn. Med tanke på lagens karaktär och att socialtjänstens verksamhet ska planeras utifrån lokala förutsättningar anser vi dock att utredningen kunde gått längre i att tydliggöra att prövningen av barnets bästa alltid ska göras utifrån barnets rättigheter och behov, oavsett om det är genomförbart eller inte.

Enligt barnrättighetsutredningens (SOU 2016:19) kartläggningar är det, trots de skrivelser som finns i svensk lagstiftning, vanligt att bedömningar av barnets bästa inte tar sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation, utan istället bedöms utifrån generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer¹⁸. UNICEF Sverige ser därför att det ytterligare behöver tydliggöras att barnets möjlighet att utöva rätten till delaktighet är en grundläggande förutsättning för att kunna göra en bedömning av vad som är barnets bästa. Det finns ett behov av att säkerställa efterlevnaden av artikel 12 i samtliga beslutsprocesser, beslut om stöd, beslutens genomförande och uppföljning. Det behöver också tydligare preciseras vad delaktighet innebär och förutsätter.

19.3.2 Rätten till information förtydligas i socialtjänstlagen

Utredningens förslag: Bestämmelsen om barns rätt till information i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket socialtjänstlagen kompletteras med en bestämmelse om att informationen ska anpassas till barnets ålder, mognad och hans eller hennes individuella förutsättningar. Den som lämnar informationen ska så långt det är möjligt försäkra sig om att barnet har förstått informationen.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige är positiva till att utredningen föreslår ett förtydligande om barnets rätt till information. Tillräcklig information som barnet kan förstå är en förutsättning för att barnet på ett meningsfullt sätt ska kunna delta i beslut som rör barnet och därmed utöva sina rättigheter¹⁹. UNICEF Sverige hade dock önskat se en tydligare skrivning gällande socialtjänstens ansvar att säkerställa att barnet förstått den information socialtjänsten lämnat och att detta följs upp kontinuerligt under tiden barnet har kontakt med socialtjänsten.

19.4.1 Om barnet inte vill framföra sina åsikter ska detta respekteras

Utredningens bedömning: Om barnet väljer att inte framföra sina åsikter, ska hans eller hennes vilja i detta avseende respekteras.

¹⁸ SOU 2016:19, s 21.

¹⁹ Barnkonventionen, Art 17.

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 10 § första stycket tredje meningen socialtjänstlagen – som anger att om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt – ska upphävas.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige avstyrker förslaget, då risken att skrivelsen tillämpas på ett felaktigt sätt är alltför stor. Utifrån rapporter om efterlevnaden av barns rätt till delaktighet inom den sociala barn- och ungdomsvården är problemet inte att barn inte vill uttrycka sin åsikt, utan att socialtjänsten inte i tillräcklig utsträckning tar ansvar för att skapa förutsättningar för barn att vara delaktiga utifrån barnets enskilda situation och förutsättningar. Det finns goda anledningar att förstärka rätten till delaktighet i lagstiftningen och vi hade gärna sett en djupare diskussion kring artikel 12 i utredningens förslag. Utredningens förslag innebär en risk att socialtjänsten i det praktiska utförandet mer lättvindigt, till exempel på grund av tidsbrist, avskriver barnets vilja att framföra sina åsikter istället för att tillförsäkra att rätt förutsättningar finns för att barnet ska kunna delta på ett meningsfullt sätt.

Vidare är det viktigt att frågan om delaktighet inte reduceras till att handla om att ett barn, vid ett inledande tillfälle under en utredning, blir tillfrågad om sin åsikt, för att "delaktighetsrutan" sedan ska kunna checkas av. Att vara delaktig är en process, inte ett statiskt ställningstagande, vilket innebär att ett barn vid olika tillfällen kan ha olika inställning till huruvida barnet vill uttrycka sin åsikt. Att vara delaktig kan också vara olika svårt för olika barn, beroende på tillit till vuxenvärlden och vana att få vara delaktig.

Bland annat i barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19) framgår att det ofta inte förs samtal med barn och att det många gånger inte motiveras varför så ej skett. I de fall barn får komma till tals handlar samtalen i många fall om något annat än vad som är av relevans för att få fram ett fullgott beslutsunderlag²⁰. Att göra barn i utsatta livssituationer, med begränsad tillit till samhället och vuxenvärlden, delaktiga är svårt och kräver såväl metodstöd, som kunskap och tid. Det åligger socialtjänsten att ha den kompetens som behövs för att förstå vad som krävs för att skapa rätt förutsättningar för barn att framföra sina åsikter.

19.5.2 Utökad möjlighet för socialtjänsten att samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke

Utredningens förslag: Ett barn ska få höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande inför ett beslut om att inleda eller inte inleda en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Barnets vårdnadshavare ska, om inte särskilda skäl talar mot det, genast underrättas om att barnet har hörts.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige välkomnar förslaget om att utöka möjligheten för socialtjänsten att hålla samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke. Förslaget innebär en markering av att barnets rätt till skydd och stöd är överordnat vårdnadshavarens bestämmanderätt över barnet, vilket är viktigt inte minst utifrån barnets beroendeställning till vårdnadshavaren. När det gäller orosanmälningar för barn, där vårdnadshavare, förälder eller annan vuxen i barnets omgivning är den som utgör risken eller föranleder den oro som finns för barnet, är det nödvändigt att det finns utrymme att samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke. Precis som utredningen diskuterar kan detta dock innebära en lojalitetskonflikt för barnet och barnet riskerar också att utsättas för påtryckningar eller annan påverkan av vårdnadshavaren. Därför är det särskilt viktigt att det finns ett fungerande skyddssystem runt barnet och att socialtjänsten besitter den kompetens som krävs för att skapa trygga förutsättningar för barnet. UNICEF Sverige anser att utredningen kunnat gå längre i frågan om samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke genom att ge möjlighet att avvakta att informera

²⁰ SOU 2016:19, s 21.

vårdnadshavare om vad som framkommit i samtalet för att säkerställa barnets trygghet och förtroende för socialtjänsten.

19.5.3 Stöd för samtal med barn under en förhandsbedömning

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att ta fram ett stöd för samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke under en förhandsbedömning.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige tillstyrker förslaget och är enig med utredningen om att det finns behov av att ta fram stödmaterial för samtal med barn utan vårdnadshavarens samtycke under en förhandsbedömning. UNICEF Sverige vill lyfta fram vikten av ett krav på att barn görs delaktiga i framtagandet av ett sådant material och att även profession och praktiker involveras.

19.7.4 Placerade barn ska ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående

Utredningens bedömning: Det är viktigt att socialtjänsten arbetar för att det placerade barnet ges möjlighet till kontakt med föräldrar och syskon.

Utredningens förslag: Socialnämnden ska, i fråga om barn som vårdas i ett familjehem, jourhem, annat enskilt hem, stödboende eller hem för vård eller boende, arbeta för att de ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående. Socialnämnden ska, i fråga om barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende, särskilt uppmärksamma barnets eller den unges relationer till föräldrar, syskon och andra närstående.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige tillstyrker förslaget och är eniga med utredningen om vikten av att barn som är placerade ges möjlighet till kontakt med föräldrar, syskon och andra närstående. UNICEF Sverige är särskilt positiva till att utredningen valt att inkludera närstående, då det kan finnas viktiga personer i barnets närhet utöver vårdnadshavare och syskon. UNICEF Sverige vill framhålla vikten av att barnet görs delaktigt i att kartlägga sitt nätverk och att beslut om kontakt med föräldrar, syskon och närstående alltid sker med utgångspunkt i en bedömning av barnets bästa.

UNICEF Sverige anser att förslaget på ett tydligare sätt behöver understryka att det är barnets rätt till sina föräldrar (eller syskon och närstående) utifrån barnets bästa, inte föräldrars rätt till sina barn, som måste vara vägledande i frågor som rör kontakten mellan ett barn som är placerat och dess nätverk.

19.8.2 Tiden för uppföljning förlängs

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 4 c § socialtjänstlagen ändras så att uppföljning av ett barns situation – när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutats utan beslut om insats – i stället för efter två månader ska avslutas senast sex månader från det att utredningen har avslutats. Motsvarande ska gälla vid uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende har upphört. Uppföljning av barnets situation ska då avslutas senast sex månader efter det att placeringen har upphört.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige ställer sig positiva till förslaget om att uppföljningstiden enligt nuvarande 11 kap. 4 c § SoL förlängs från två månader till sex månader. Även sex månader är en kort tid för hinna säkerställa

barnets trygghet eller motivera vårdnadshavare att ta emot insatser, men möjligheterna ökar med denna ändring.

19.9.2 Frågan om barnombud bör utredas vidare

Utredningens bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för oberoende barnombud.

UNICEF Sveriges kommentar:

UNICEF Sverige är positiva till att utredningen lyfter upp vikten av barnombud och utredningen redogör också för flera argument till varför barnombud kan vara en viktig faktor för att stärka barnets rättigheter i kontakten med myndigheter. UNICEF Sverige anser att frågan om barnombud är ytterst viktigt för säkerställandet av barnets rättigheter, inte minst i lägen när det brister i socialtjänstens kompetens och resurser. Barns särskilda beroendeställning gör det svårare för barn att få rätten till information och därmed delaktighet tillgodosedd i kontakten med socialtjänsten. Barn, som företräds av vårdnadshavare eller samhället i vårdnadshavares plats, behöver ha möjlighet att vända sig någonstans när det inte får det stöd de behöver eller inte får tillgång till sina rättigheter på ett tillförlitligt sätt.

Direktiven för en utredning gällande oberoende barnombud bör därför snarare ha utgångspunkten att oberoende barnombud ska inrättas och utreda *hur* detta görs på bästa sätt, bland annat genom att se över hur funktionen ska organiseras och finansieras, samt ta fram riktlinjer för uppdrag, innehåll och vägledande principer för en sådan funktion.

27.10 Konsekvenser för barn

I Regeringens nationella strategi för barns rättigheter framkommer det som ett krav att analysera och tydligt redogöra för de faktiska konsekvenserna som beslut och åtgärder får för barn inom en verksamhet, inklusive lagstiftningsarbete som berör barn²¹. Utredningen innehåller ett avsnitt om konsekvenser för barn, som berör samtliga delar av utredningen som handlar om barn. UNICEF Sverige anser dock inte att utredningen på ett tillfredsställande sätt lyft upp eventuella risker och försvårande omständigheter som olika förslag i utredningen kan innebära, till exempel i konflikt med ekonomiska intressen eller organisatoriska förutsättningar. På så sätt hamnar farhågor med olika förslag i skymundan. UNICEF Sverige hade gärna sett fler förtydliganden gällande hur utredningen resonerat kring det stärkta barnrättsperspektivet i utredningen som helhet.

Övriga synpunkter

Rätt förutsättningar krävs för hållbarhet och förstärkt barnrättsperspektiv i socialtjänstens verksamhet

I den särskilda utredningen för den sociala barn- och ungdomsvårdens slutrapport som lämnades till dåvarande barnminister Åsa Regnér 2017, framkom det att det gradvis skett en förskjutning i arbetet inom den sociala barn- och ungdomsvården från att handla om direktkontakt med barn och familjer, till att alltmer handla om dokumentation och andra administrativa arbetsmoment. Slutrapporten redogör för en rad andra utmaningar som präglar den sociala barn- och ungdomsvården under lång tid. Sparkrav och snäva budgetramar nämns som en viktig punkt som drabbar såväl medarbetare som dem verksamheten är till för, nämligen barn och familjer: *“Det första man drar in pengar på är kompetensutveckling. Det innebär att man inte kan gå vidare och utvecklas i ett snabbt utvecklande samhälle. De satsningar som ska vara förebyggande skärs ner för att klara budget. Alla förebyggande insatser kommer att strykas. Den uppsökande verksamheten är borttagen och även stödsamtal för*

²¹ Prop. 2009/10:232

*familjer*²². Ett annat problem som ofta nämns är att utbudet på insatser inte möter barnets behov, utan att behovsbedömningar "anpassas" till ett snävt antal insatser som finns att tillgå i en viss kommun.

UNICEF Sverige anser att det är av stor vikt att lyfta direktivens försvårande begränsningar inom ramen för detta remissvar, även om det är just dessa direktiv utredningen haft att förhålla sig till. Citatet ovan vittnar med all önskvärd tydlighet om att många av de målsättningar som förs fram i förslaget om en ny socialtjänstlag är de saker som först bortprioriteras när kommuner står inför sparkrav och otillräckliga resurser. Högt ställda målsättningar med omställning från individbaserade till förebyggande arbete och tidiga insatser rimmar illa med den verklighet där lagen ska tillämpas. För att socialtjänstlagen i praktiken ska bidra till långsiktighet och att förverkliga ambitionerna i barnkonventionen och Agenda 2030 krävs att det finns rätt förutsättningar för dem som förväntas tillämpa lagen.

Behovet av utbildning och kompetens

I den kartläggning som barnkonventionsutredningen (SOU 2020:63) presenterade under hösten 2020 identifierades bland annat utmaningar med att tillämpa barnkonventionen i verksamheters arbete, vilket leder till att barnets rättigheter inte alltid omsätts i praktiken fullt ut. Bland annat saknas enligt barnkonventionsutredningen metodstöd och resurser. Det finns också en osäkerhet kring hur barnkonventionen ska tolkas²³. Vi ser att det finns ett fortsatt behov av stöd i efterlevnaden av barnets rättigheter, som inte ska vara valbart eller avhängigt ekonomiska resurser eller andra lokala förutsättningar. Det kan inte vara valfritt huruvida en kommun ska ha tillräcklig kunskap om barnets rättigheter eller inte. Därför efterfrågar vi, som komplement till en förtydligad lagstiftning, ökad utbildning i barnkonventionen, kompetensutveckling och mer resurser och tid till de beslutsfattare och verksamheter som ansvarar för frågor som rör barn och ungdomar både direkt och indirekt. Tillräcklig kompetens och kunskap är ett viktigt led i att säkerställa barnets tillgång till sina rättigheter, oavsett var i landet barnet bor.

Avgränsningen av frågan om samverkan mellan huvudmän

Utredningen har valt bort att utreda frågan om samverkan mellan huvudmän, med motiveringen att detta inte bör regleras i lagstiftning²⁴. Bristande samverkan är en av de faktorer som återkommande singlar upp i topp när det gäller brister i hur barns rättigheter tillgodoses. Bland annat är utmaningar med samverkan en återkommande punkt i den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvårdens slutredovisning av sitt uppdrag: "*Upplevelsen av att bollas runt mellan myndigheter och verksamheter där ingen tar ett helhetsansvar samt avsaknad av helhetssyn i allt mer specialiserade organisationer är berättelser som återkommit under den nationella samordnarens arbete*"²⁵. Vidare skriver samordnaren i slutrapporten: "*En grund för ett gott samarbete beskrevs vara att förtydliga lagstiftningen och vad olika huvudmän kan göra inom ramen för den egna verksamheten. Det beskrevs som mycket viktigt att ha en klar bild av vilka möjligheter och vilket handlingsutrymme olika aktörer har för att undvika orealistiska förväntningar på andra huvudmäns befogenheter och möjligheter att agera*"²⁶.

Vi hade önskat se ett resonemang kring detta på ett tydligare sätt i utredningen. UNICEF Sverige anser att det finns ett stort behov av att särskilt uppmärksamma utsatta barngrupper och ta ett helhetsgrepp kring frågan om samverkan mellan olika samhällsaktörer, såsom skola, socialtjänst, landsting och rättsvårdande myndigheter, inte minst när det gäller fokuseringen på det förebyggande

²² Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, *Barnets och ungdomens reform – Förslag för en hållbar framtid*, 2017, s 42.

²³ SOU 2020:63

²⁴ SOU 2020:47, s 37.

²⁵ Slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, *Barnets och ungdomens reform – Förslag för en hållbar framtid*, 2017, s 120.

²⁶ Ibid. s 103.

arbetet. Alltför många barn står idag utan stöd när socialtjänst, skola, barnhälsovård och andra instanser avsäger sig ansvar eller saknar gemensamma former för att stötta enskilda barn. Detta gäller också samverkan mellan olika verksamhetsområden inom samma kommun. Barnets rättigheter är inte styrande, utan frågan om vem som ska betala och vem som är ansvarig blir avgörande. Lagstiftaren har därmed ett ansvar att bidra till att socialtjänstens verksamhet organiseras på ett sätt som möjliggör samverkan och ansvarsfördelning i enskilda ärenden utan att budgetar blir avgörande. Samverkan över budgetgränser är enda vägen mot helhetslösningar för barn i behov av samhällets stöd. Det förebyggande arbetet och möjligheten till tidiga sammanhållna insatser för barn blir lidande av bristande samverkan och det är oacceptabelt att den olösta ansvarsfrågan i värsta fall leder till att barn inte får något stöd eller skydd överhuvudtaget.

Särskild barnlag som alternativ?

Inledningsvis i detta remissvar lyfter UNICEF Sverige de svårigheter som kan uppstå i mötet mellan ramlagens fokusering på verksamhetsperspektiv och ambitionerna med ett rättighetsperspektiv. Utredningen har försökt lösa denna "krock" med att lyfta in de skrivelser som särskilt rör barn, i ett eget avsnitt, med högre grad av detaljstyrning. Ambitionen är god, men inte tillräcklig för att barnets rättigheter ska få önskat genomslag i praktiken.

Det finns för- och nackdelar med det kommunala självstyret och dess syfte att kunna anpassa verksamhet bättre till lokala förutsättningar. Det finns också för- och nackdelar med att ha en ramlagstiftning som ska kunna tolkas beroende på yttre omständigheter. Däremot har staten, enligt barnkonventionen, ett särskilt ansvar att garantera barnet de rättigheter det har enligt konventionen. Regionala skillnader i möjligheterna för barn att få sina rättigheter tillgodosedda får inte förekomma²⁷. Allt behöver inte se likadant ut överallt, men de skillnader som finns ska kunna härledas till det enskilda barnets särskilda behov och förutsättningar. Problemen uppstår när barns tillgång till sina rättigheter villkoras eller avgörs av en kommuns prioriteringar och ambition att uppfylla dem.

UNICEF Sverige kan konstatera att utredningen haft ett svårt uppdrag att stärka upp barnrättsperspektivet i en lagstiftning där ambitionen är att gå tillbaka till formen av en mer "renodlad" ramlagstiftning. Många av utredningens förslag är i grunden positiva, men skapar alltför stort utrymme för tolkning och anpassning, för att kunna säkerställa barnets rättigheter ute i verksamhet. När lagstiftningen blir en ren ramlag riskerar kommuners budgetramar bli utgångspunkten för det arbete som bedrivs. Det innebär att utgångspunkten för bedömningar och beslut som ska fattas, redan på förhand riskerar att färgas av organisatoriska begränsningar eller begränsningar i ekonomiska resurser, snarare än att utgå från det enskilda barnet.

Redan 2009 lämnades barnskyddsutredningens slutbetänkande in till dåvarande regering. Enligt direktiven fick barnskyddsutredningen bland annat i uppdrag att *"särskilt se över ett antal bestämmelser i [...] lagstiftningen och föreslå de förändringar, som utredningen funnit motiverade"*²⁸. Bestämmelserna berörde den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och ansvar. Utredningen fick också i uppdrag att utreda om det fanns anledning att samla bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga i en särskild lag²⁹.

I slutbetänkandet anförde utredaren följande *"...det finns starka skäl att föreslå att bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga i SoL och LVU sammanförs i en särskild lag. En sådan lag kan utifrån de särskilda förhållanden som gäller för den sociala barn och ungdomsvården synliggöra barn och unga i behov av stöd samt skapa förutsättningar för ett tydligare barnperspektiv i lagstiftningen. En samlad lagstiftning kan också stärka den enskildes ställning och möjlighet att påverka genom*

²⁷ CRC/GC/2003/5, s 12, 40 och 41.

²⁸ SOU 2009:68, s. 19.

²⁹ Ibid.

bättre överskådlighet och tillgänglighet. Även utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården som kompetensområde talar för att bestämmelserna bör finnas i en egen lag³⁰.

När det gäller hur barnets rättigheter ska få större genomslag i offentlig verksamhet som har det yttersta ansvaret för de mest utsatta barnen är det en relevant fråga att fundera över, om det är dags att införa en särskild barnlag i Sverige, där rättighetsperspektivet blir vägledande i grunden och där det blir tydligt att barn har särskilda rättigheter, just för att de är barn.

UNICEF Sverige kan se att det skulle finnas fördelar med att göra det, samtidigt som att ambitionen måste vara att barnkonventionens intentioner ska genomsyra samtlig lagstiftning.

Kanske finns det behov av en särskild barnlag som på ett mer detaljerat sätt kan reglera hur barnets rättigheter ska bli verklighet för de barn som är i behov av skydd och stöd från samhället. Fördelen med en sådan sammanslagen lagstiftning skulle också kunna vara den den erbjuder en möjlighet att överbrygga de utmaningar som vi idag ser när det gäller det stora glappet mellan frivillighet och tvång som uppstår i relationen mellan Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). En fråga som UNICEF Sverige påtalat ett flertal gånger för utredningen. Barn faller utanför samhällets ansvar och riskerar att fara mycket illa, i situationer där vårdnadshavarna inte vill ha kontakt med socialtjänsten eller inte anser sig vara i behov av stöd, även om bedömningen är att det skulle behövas. Är då kriterierna för LVU inte uppfyllda, finns ingen möjlighet att erbjuda dessa barn stöd, oavsett om deras livssituation skulle kräva det.

Just frågan om glappet mellan frivillighet och tvång är en av de frågor UNICEF Sverige hade hoppats att översynen av socialtjänstlagen skulle belysa. Kanske krävs det en separat lagstiftning för att komma tillrätta med detta och överbrygga ansvarsfrågan i de ärenden där detta är aktuellt. Oavsett hur lagstiftningen utformas är utmaningen med att överlappa glappet mellan frivillighet och tvång i ärenden som rör de allra mest utsatta barnen en förutsättning för det förebyggande arbetet och möjligheten att tillförsäkra barn det stöd de behöver, när de behöver det.

En annan utmaning är att säkerställa att barnets rättigheter inte är avhängiga politiskt styre eller ekonomiska förutsättningar i barnets boendekommun, utan att barnets rättigheter får vara styrande i bedömningar, framför verksamhetens intressen.



Pernilla Baralt
Generalsekreterare, UNICEF Sverige

Underlaget är framtaget av Marie Hugander Juhlin, barnrättsrådgivare UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: marie.hugander.juhlin@unicef.se

³⁰ SOU 2009:68, s 22.