

Socialdepartementet

Yttrande över utkast till lagrådsremiss Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende PM 2021:1

Jönköpings kommun har fått möjlighet att yttra sig över rubricerat utkast till lagrådsremiss.

Syften med de aktuella förslagen till lagändringar är främst att stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till skyddat boende, men även att mer generellt förbättra skyddet och stödet till personer som behöver skyddat boende.

Förslagen i utkastet till lagrådsremiss är omfattande, och kommer innebära ett stort omställningsarbete för landets kommuner. Jönköpings kommun ser sammanfattningsvis att förslagen innebär nödvändiga förändringar, då ärenden som rör våld i nära relation behöver ha ett tydligt definierat och lagstadgat barnperspektiv.

Det är vidare angeläget att förslagen skärper kraven på de som bedriver skyddat boende, genom införandet av krav på tillstånd från IVO. Precis som för andra utsatta grupper, måste det finnas kvalitetskrav kring de insatser som samhället erbjuder. Det är dock av största vikt att civilsamhället ges tidsmässiga förutsättningar och ekonomiska resurser att ställa om sin verksamhet i enlighet med lagstiftningens intentioner. Den ideella sektorn har under lång tid bidragit, och fortsätter bidra med, otroligt värdefulla insatser när det gäller att erbjuda stöd till gruppen våldsutsatta och deras barn.

Avseende de ekonomiska konsekvenserna har Sveriges kommuner och regioner (SKR) i sina beräkningar kommit fram till att den ersättning kommunerna föreslås få för att genomföra förändringarna, är grovt underskattade. I utkastet föreslås att det generella statsbidraget till kommunerna, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, ökar med 325 mnkr per år. Enligt SKR motsvarar den summan en tiondel av vad reformen kommer kosta. En ofullständig finansiering från statligt håll riskerar försena och försämra implementeringen av dessa viktiga förslag. Därmed förutsätts att finansieringsprincipen efterlevs.

Ytterligare ekonomisk analys lämnas i slutet av detta dokument.

Enligt utkastet föreslås förändringarna träda i kraft den 1 juli 2023. Jönköpings kommun bedömer att det vore mer lämpligt om förändringarna träder i kraft den 1 januari 2024. Tidsramen vid införande den 1 juli 2023 anses för snäv, då implementeringen av lagförändringarna kommer kräva ett omfattande planeringsarbete för kommunerna. Det får även ses som olämpligt att genomföra

stora förändringar under semesterperioden, då verksamheterna behöver fokusera på att klara av befintligt uppdrag med, i många fall, färre personer som tjänstgör.

Bakgrund

Skyddade boenden används av socialtjänsten huvudsakligen som en insats för vuxna som utsätts för våld i nära relation. Insatsen ges som ett biståndsbeslut till den vuxna. När barn följer med fattas inga placeringsbeslut för barnen utan de räknas som "medföljande". Om föräldrarna har gemensam vårdnad ger socialtjänsten information till den andra föräldern om att barnen befinner sig på skyddat boende.

De skyddade boendena drivs ofta av ideella kvinnojourer. Det finns också skyddade boenden som drivs av kommuner och privata aktörer. Utöver att ge skydd så ger de skyddade boendena olika former av stöd till vuxna våldsutsatta. Stödet för barn har utvecklats och på många skyddade boenden finns särskild personal som ger stöd till barnen

I nedanstående del redovisas de förslag som Jönköpings kommun särskilt önskar kommentera.

Förslag:

Skyddat boende förs in i socialtjänstlagen som en boendeinsats och ska vara en tillståndspliktig verksamhet

Förslaget är att skyddat boende förs in i socialtjänstlagen som en boendeinsats för den som behöver individanpassat stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Kommunen ska ansvara för att det finns tillgång till skyddade boenden. En närmare definition av skyddat boende bör enligt förslaget föras in i socialtjänstförordningen.

För skyddade boenden som drivs av enskilda verksamheter ska det enligt förslaget krävas tillstånd från IVO. Skyddade boenden som drivs av en kommun eller en region ska vara anmälningspliktiga till IVO. I dagsläget är skyddet mot oseriösa aktörer är svagt genom att aktörer som saknar förutsättningar att driva en verksamhet med god kvalitet kan starta upp skyddat boende.

Jönköpings kommuns övervägande:

Kommunen ser positivt på förslagen eftersom de förbättrar kvaliteten i skyddat boende, men vill betona vikten av att de ideella kvinnojourerna som bedriver skyddat boende ska få tillräckliga förutsättningar för att ställa om sin verksamhet.

Förslag:

En ny lag för att kunna placera barn mot den ena vårdnadshavarens vilja

Bakgrunden till att det föreslås en ny lagstiftning är att varken förarbetena till föräldrabalken, LVU eller socialtjänstlagen belyser situationen när en vårdnadshavare som har blivit beviljad insatsen skyddat boende tar med gemensamma barn till boendet utan att den andra föräldern har lämnat sitt samtycke. Situationen skiljer sig från de typiska kriterierna för LVU och regleringen bör därför finnas i en separat lag. Den nya lagen föreslås heta *Lag med särskilda bestämmelser om placering av barn i skyddat boende*.

Jönköpings kommuns övervägande:

Kommunen ställer sig bakom förslaget om en ny separat lagstiftning. Det finns skäl att ha en viss oro för att våldsutsatta ska dra sig för att söka hjälp från socialtjänsten när det innebär att barnen kan bli föremål för tvångsinsatser för att de ska få följa med till skyddat boende. Å andra sidan kan det vara avlastande för den våldsutsatta att det finns ett myndighetsbeslut bakom placeringen av barnen. Den nya lagstiftningen är också utformad så att den förutsätter att den våldsutsatta själv är placerad i det skyddade boendet och samtycker till att barnen ska vara placerade där. Det är alltså inte en tvångsinsats i förhållande till den våldsutsattas vilja gällande barnet. När vårdnadshavaren lämnar det skyddade boendet så finns inte heller förutsättningar för beslutet gällande barnet och tvångsinsatsen måste då upphöra.

*Förslag:***Förutsättningar med den nya lagen för att genomföra ett barns placering i skyddat boende utan båda vårdnadshavarnas samtycke**

I utkastet tas olika situationer upp kring samtycke från den vårdnadshavare som inte bor i det skyddade boendet. Samtycket ska vara allvarligt menat. Om det finns grundad anledning att anta att ett lämnat samtycke inte är allvarligt menat eller att det kommer återkallas kan det vara skäl till att bortse från samtycket.

Resonemangen i utkastet ger nämnden ett utrymme att agera med stöd av den nya lagen i dessa olika situationer.

Jönköpings kommuns övervägande:

Socialförvaltningens erfarenhet är att placeringar på skyddade boenden ofta behöver genomföras akut och alltid behöver omgärdas av väl genomtänkta skyddsåtgärder. Ofta behöver den våldsutsatta föräldern och barnen komma i säkerhet utanför tätorten i den placerande kommunen innan den andra vårdnadshavaren kontaktas. Det finns i dessa situationer också extra stora risker när skyddet behöver ges gentemot flera hotaktörer, så som det ofta är vid hedersrelaterat våld. Det är positivt att det i utkastet har problematiserats omkring dessa kritiska situationer och Jönköpings kommun uppfattar att det utifrån de förtydliganden som görs ska gå att tillgodose kraven på säkerhet.

*Förslag:***Placering i skyddat boende av barn när båda vårdnadshavarna inte samtycker förutsätter att det finns en risk för barnets säkerhet eller hälsa**

Den föreslagna nya lagen ger utrymme för både omedelbara beslut om placering av barn och att nämnden ansöker hos förvaltningsrätten om vård. En av förutsättningarna för placering av barn i skyddat boende när en av vårdnadshavarna inte samtycker är enligt förslaget att det finns en risk för barnets säkerhet och hälsa. Vidare står det i utkastet att bedömningen också kan baseras på vilka konsekvenser det får för barnets hälsa och säkerhet om placeringen *inte* kommer till stånd. Det skulle till exempel kunna innebära att barnet annars får bo kvar hos den vårdnadshavare som samtidigt är misstänkt våldsutövare och att det utifrån barnets upplevelse av att ha bevittnat våld innebär en psykisk belastning för barnet. Det skulle också kunna innebära en risk för att barnet utsätts för våld.

Jönköpings kommuns övervägande:

Med de förtydliganden som finns i utkastet ställer sig kommunen positiv till

förslaget att en placering av barn ska förutsätta att det finns en risk för barnets säkerhet och hälsa.

Förslag:

Begränsning av umgänge och hemlighållande av vistelseort

Förslaget är att nämnden med stöd av den nya lagen ska kunna begränsa umgänget med den ena vårdnadshavaren och hemlighålla vistelseorten. Nämnden ska minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut fortfarande behövs. Bedömningen ska utgå från vad som är nödvändigt för att skydda barnet från risker för barnets säkerhet och hälsa. När det gäller umgängesbegränsning kan det exempelvis handla om att nödvändigt skydd i det skyddade boendet inte kan upprätthållas om umgänge med barnet sker. Det kan vara svårt för ett barn att vid umgänge hemlighålla vistelseorten för umgängesföräldern.

Jönköpings kommuns övervägande:

Kommunen ställer sig positiv till förslaget. Det kan avlasta föräldern som bor på skyddat boende att det är nämnden som driver frågan om att begränsa umgänget. Placering i skyddat boende är en insats som ges först när det finns allvarliga risker för den våldsutsattas säkerhet och hälsa. Det innebär att det mycket sällan är möjligt att genomföra ett säkert umgänge med den andra vårdnadshavaren. Ett exempel på en risk som är förknippad med detta är att den andra vårdnadshavaren, utan att det märks, ser till att en sändare följer med barnet till det skyddade boendet för att på så sätt få reda på var det skyddade boendet är beläget. De nya reglerna kommer ställa stora krav på nämndens säkerhetsbedömningar.

Ekonomiska konsekvenser av förslag

I utkastet finns olika beräkningar av vilka ökade kostnader som förslaget kommer innebära för kommunerna, regionerna, domstolarna och andra berörda.

De nuvarande dygnskostnader för skyddat boende som beräkningarna utgår från är för vuxna 1200 kr och för barn 400 kr. Med förslagen till ny reglering uppskattas kostnaderna öka till 1400 kr respektive 700 kr.

En tidigare genomlysning som har genomförts av socialförvaltningen visade att dygnskostnaden för de placeringar av vuxna i skyddat boende som Jönköpings kommun hade under åren 2019-2021 hade ett medelvärde på 1 745 kr, 2000 kr och 1950 kr för respektive år. Motsvarande kostnad per barn i skyddat boende var 790 kr, 712 kr och 781 kr. I dessa siffror finns inte kostnaden för placeringarna i det skyddade boende som drivs av den lokala kvinnojouren medräknat. Om det görs så minskar antagligen dygnskostnaderna något. Siffrorna indikerar ändå att de beräkningar som har gjorts i utkastet underskattar kommunernas kostnader.

I utkastet finns också en kostnadsberäkning av vad de föreslagna reglerna kring utredning och uppföljning av barn i skyddat boende kommer innebära för kommunerna. Kostnadsberäkningen grundar sig på de beräkningar som har gjorts under det tidigare utredningsarbetet (SOU 2017:112). När den utredningen var på remiss menade flera kommuner, och även SKR, att kommunernas kostnader hade underskattats. Uppskattningen som görs är att utredningen av ett barn fordrar 26 timmars arbete och uppföljningen 12 timmars arbete från en socialsekreterare. När det gäller den tid som krävs för uppföljning behöver man bland annat ta i

beaktande att bara restiden fram och tillbaka till ett skyddat boende kan innebära många timmars arbetsinsats. Socialförvaltningen menar att behovet av en ökad arbetsinsats underskattas i utkastet.

En beräkning görs också av kommunernas ökade kostnader till följd av den föreslagna nya lagen. Beräkningen utgår från att den nya lagen kommer att tillämpas för omkring hälften av de barn som placeras i skyddat boende. Kommunens socialtjänst menar att det är en underskattning. Det finns heller inte med något i kostnadsbedömningen kring att det blir ett ökat antal ärenden som inte får delegeras utan kräver beslut av ordförande eller nämnd vilket i sin tur leder till kostnadsökningar.

De föreslagna förändringarna kommer ställa krav på en mycket omfattande och nära samverkan och en tydlig samsyn mellan enheter inom socialtjänsten som ansvarar för stöd till vuxna våldsutsatta och för insatser till barn. Samordnade överväganden kring beslut gällande både placering av den vuxna våldsutsatta föräldern och dennes barn kommer behöva göras mycket snabbt i akuta lägen. Det kan bland annat innebära att verksamhet måste omorganiseras och kanske samlokaliseras.

För att säkra kvaliteten i verksamheten kommer allt detta innebära en ökad arbetsmängd och ökade kostnader för kommunerna. För att stimulera kvalitetsutvecklingen i arbetet med skyddat boende föreslås i utkastet att kommunerna får en ytterligare ersättning med 93 miljoner kronor. Det är svårt att veta om det är tillräckligt men det förefaller vara i underkant.

Hantering av känslig information

En annan aspekt, som utkastet inte närmare har gått in på, är hur kommunerna hanterar den påverkan som förslagen kan ha på hanteringen av känslig information. Jämställdhetsmyndigheten har i en kartläggning (Uppgifter om våld är inget undantag, 2022) rapporterat att personer som bor i skyddat boende i en allvarlig omfattning får sina skyddade personuppgifter röjda av myndigheter och domstolar. Skatteverket rekommenderar att uppgifter rörande personer med skyddade personuppgifter hanteras av ett fåtal personer inom myndigheterna.

Jönköpings kommun menar att förslaget till en ny lag innebär att fler kommer ta del av känsliga uppgifter. Kommunerna kommer utifrån det, som en del av sitt informationssäkerhetsarbete, behöva göra en riskanalys för att vid behov kunna sätta in åtgärder.

Den nya lagstiftningen kommer också ställa krav på att personal som ansvarar för tillämpningen av lagen behöver få utbildning.

JÖNKÖPINGS KOMMUN

Ann-Marie Nilsson (C)
Kommunalstyrelsens ordförande

Johan Fritz
Stadsdirektör