



Kansliavdelningen

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Nina Ström
Tfn: 08-508 25 014

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2006-09-08

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2006-09-26
DNR 106-0416/2006

Till
Socialtjänstnämnden

Att ta ansvar för sina insatser, SOU 2006:65

Remiss av utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor

(1 bilaga)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen
3. Paragrafen justeras omedelbart

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat betänkandet från utredningen ”Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor” SOU 2006:65”. Sammanfattning av betänkandet biläggs tjänsteutlåtandet. Betänkandet finns i sin helhet på regeringens hemsida www.regeringen.se. Remisstiden går ut 29 september 2006.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har handlagts på kansliavdelningen i nära samarbete med staben för utredning och projekt, Precens samt kund- och individorienterade verksamheter.

Remissen i sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga och analysera hur kommunernas stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn ser ut och i vilken omfattning

utsatta kvinnor får hjälp. Vidare har uppdraget varit att analysera vad kommunernas ansvar är samt lämna förslag till hur socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och deras barn bör vara utformat. Fokus för utredningen har varit socialtjänstens insatser vad gäller mäns våld mot kvinnor i *nära relationer*. Uppdraget har också varit att beakta de behov av stöd som barn och unga har då de bevittnat våld mellan närstående. Utredningen har också haft i uppdrag att särskilt beakta våldsutsatta kvinnor med missbruksproblem, kvinnor med funktionshinder samt unga kvinnor och flickor med utländsk bakgrund som utsätts för hedersrelaterat våld.

Utredningen har lämnat förslag till *lagändring* i 5 kap 11 § SoL som innebär att kommunernas ansvar för våldsutsatta kvinnor förtydligas. Vidare föreslås att Socialstyrelsen får i uppdrag att utforma *allmänna råd*, utreda möjligheten att göra socialtjänstens insatser till en del av den officiella socialtjänststatistiken samt undersöka möjligheten att ta fram *kunskapsbaserade riktlinjer* för socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor.

Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) föreslås få i uppdrag att utveckla *bedömningsinstrument* för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor. Ur ett brukarperspektiv innebär det en garanti för att bedömningar av problemet och därmed hjälpbehovet blir likartat oberoende av var man söker hjälp.

Länsstyrelserna föreslås få ett *samordningsansvar* över vissa övergripande områden, exempelvis behovsanalyser av skyddade boenden och andra insatser, fortbildningsansvar och annan kompetensutveckling. Därutöver föreslås att den tillsyn länsstyrelserna redan idag har förtydligas.

Utredningen förordar också s k *dödsfallsutredningar* i de fall kvinnor avlider på grund av det våld de utsätts för.

I den föreslagna lagändringen i 5 kap 11 § SoL har ordet ”bör” ändrats till *skall*, orden som ”verka för” och ”beakta” tagits bort, ordet ”i hemmet” ändrats till *närstående*, har uttrycket ”barn som bevittnar våld” ändrats till *upplever våld* – allt för att tydliggöra innebörden av ansvaret. Ändringarna har visat sig vara nödvändiga då vissa kommuner tycks ha uppfattat sin skyldighet att ge stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor som en frivillighet eller en prioriteringsfråga. Våldet behöver inte ske endast i hemmet. Barn behöver inte alltid ha bevittnat våldet, utan ha upplevt det på andra sätt.

Vid kartläggningen av situationen inom kommunerna har olika problem och brister noterats. Här är några exempel:

- Behov av mer insatser av långsiktig karaktär
- Brist på jourlägenheter
- Förlitar sig för mycket på kvinnojourerna
- Dålig uppföljning av kvinnor som hänvisas till kvinnojourer

- Stor brist på skyddade boenden för våldsutsatta missbrukande och funktionshindrade kvinnor
- Osynliggörande av våldet mot missbrukande kvinnor
- Bristande ekonomiska resurser
- Svårare att upptäcka kvinnor med utländsk bakgrund då de ofta lever mer isolerade
- Olika bemötande och kunskaper beroende på vilken kommun kvinnan bor i eller vilken socialsekreterare hon får
- Brister i kunskap och kompetens, både generellt i frågan, och mer specifikt som t ex dålig kunskap om hur man samtalar med barn som upplevt våld
- För lite insatser enbart riktade till de drabbade barnen
- För många handläggare för barn som upplevt våld mellan närstående
- Behov av ökade kunskaper kring männen som utövar våld och insatser till dessa
- Brister i samverkan inom och mellan kommunerna, externt gentemot andra myndigheter och organisationer m.m.

I betänkandet förs också fram att det har skett framsteg inom området kvinno- och barnfrid, även om det fortfarande finns mycket att förbättra. Förutom utredningens konkreta förslag till förändringar visar de på en rad goda exempel i arbetet med våldsutsatta kvinnor och deras barn. Dessa är tänkta som verktyg i det lokala arbetet.

Förvaltningens synpunkter

Sammanfattningsvis ställer sig förvaltningen positiv till förslaget om lagändring samt till de andra förslag och synpunkter som utredningen har. Förslaget om lagändring i 5 kap 11 § SoL är konkret och bra. Kommunerna har redan idag ett ansvar för våldsutsatta kvinnor och deras barn, vilket kommer till uttryck både i 5 kap 11 § och i ett flertal andra kapitel i SoL. Men som situationen är idag har kommunerna i många fall tolkat lagen på sådant sätt att de har ett prioriteringsutrymme i fråga om ansvaret för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Ett förtydligande behövs, för att minimera riskerna av olika tolkningar. Kommunerna har det yttersta ansvaret i denna fråga.

Förvaltningen anser även att sekretessregler ska ses över och att anmälnings- och utredningsskyldigheten ska förtydligas, gällande barn som far illa och kvinnor som är våldsutsatta. Idag kan en kommun slutföra en barnavårdsutredning även om familjen flyttar. På samma sätt bör en utredning om en våldsutsatt kvinnas behov kunna slutföras. Idag vet vi att många familjer, där våld förekommer, undkommer kommunens utredningar genom att flytta.

Det är också bra att utredningen gör en genomgång av socialtjänstens ansvar, kartlägger och analyserar insatserna samt föreslår utvecklingsområden. I betänkandet finns en hel del att hämta utifrån de goda exempel som presenteras.

Nedan följer förvaltningens synpunkter utifrån huvudämnena i betänkandet:

Ansvar

Socialtjänsten har redan idag ett *yttersta ansvar* för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Förvaltningen är helt enig med utredningen att lagtexten som styr detta ansvar inte har varit tydlig nog, och delar därmed det förslag till förändringar som föreslås. Även de våldsamma männen bör kommunerna ha ett större ansvar för, vilket sällan är fallet idag. De ska också ha rätt till ett professionellt stöd och ett bra bemötande. På så sätt kan antalet nya kvinnor som utsätts för våld och barn som upplever våld minska på sikt.

Insatser

Det *saknas idag kriterier* för vad ett skyddat boende ska vara. Vad som idag går under begreppet *skyddat boende* varierar i hög grad både inom och mellan kommunerna. Frågan tas tyvärr inte upp av utredningen. Förvaltningen anser att denna fråga är viktig, inte minst ur säkerhets- och kvalitetssynpunkt. Kommunen bör alltså ha ansvar för kvaliteten oavsett om de driver skyddat boende själva eller om de uppdragit åt annan utförare att tillhandahålla detta. De som driver ett skyddat boende bör ha dokumenterad kunskap och erfarenhet av uppgiften. Vidare bör ett skyddat boende godkännas av länsstyrelsen och likställas med Hem för vård eller boende (HvB). Frågan om vad ett skyddat boende är får inte blandas ihop med att våldsutsatta kvinnor har olika behov och behöver erbjudas olika typer av boende.

Utredningen lyfter fram *behovet av att kartlägga de insatser* som görs för våldsutsatta kvinnor och deras barn, något som saknas idag. De föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att utreda hur dessa insatser kan tas med i den officiella socialtjänststatistiken. Förvaltningen delar uppfattningen att det är en stor brist att dessa uppgifter saknas. Utan kunskap om nuläget går det inte att på ett tillfredsställande sätt planera för insatser och resurser. Utifrån kunskap om insatserna i dagsläget kan kommunerna också sätta upp konkreta mål för verksamheten, dvs. ha verksamma handlingsplaner lokalt men också regionalt.

En fråga som betänkandet tar upp är att *socialtjänstens funktionsindelning* kan motverka ett bra stöd för den våldsutsatta kvinnan och hennes barn. Förvaltningen vill lyfta fram denna fråga som ett hinder som behöver ses över inom varje kommun. Dels kan det vara svårt för den hjälpsökande kvinnan att veta vart hon ska vända sig, dels kan kvinnans olika behov leda henne till skilda enheter och därmed olika handläggare som inte alltid koordinerar arbetet. Detta gäller även barnen som också de kan få berätta om sina upplevelser för flera olika handläggare, något som inte får ses som acceptabelt. Denna fråga behöver lösas utan att specialistkunskapen försämras inom socialtjänstens olika enheter. De behov den misshandlade kvinnan och hennes barn har ska vara i fokus när socialtjänsten planerar för en mer flexibel organisation.

En fråga som tangerar ovanstående är att en misshandlad kvinna och hennes barn ska kunna *garanteras ett gott professionellt stöd*, oavsett var i landet hon/barnet bor eller vilken handläggare hon/barnet får. Problematiken tas upp av utredningen som bland annat föreslår att bedömningsinstrument tas fram för att säkerställa en likartad insats oberoende var kvinnan bor. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS, föreslår ta fram dessa kriterier. Förvaltningen anser att detta förslag är mycket viktigt att genomföra.

Särskilda grupper

Det är bra att utredningen belyser vilka olika slags grupper som är berörda av våld i nära relationer. Förvaltningen ser dock en risk i att titta för mycket på vilka grupper av våldsutsatta kvinnor som finns, mer än att se *till den enskilda kvinnan och hennes barns behov*. Ett skyddat boende bör kunna ordnas oavsett grupp och erbjudas varje kvinna utifrån hennes behov av stöd och skydd.

Missbrukande våldsutsatta kvinnor behöver dock vara åtskilda från andra kvinnor. Det är viktigt att som i utredningen lyfta fram problematiken, att det finns en *tendens att osynliggöra våldet* bland missbrukande kvinnor. Denna tendens kan även sägas gälla generellt i bemötandet av våldsutsatta kvinnor. Här finns mycket kunskap och erfarenhet att utveckla. Goda exempel behöver spridas om hur det går att stödja dessa kvinnor på bästa sätt.

I betänkandet står att kretsen kring flickor och unga kvinnor som är utsatta för hedersrelaterat våld kan vidgas. Förvaltningen vill lyfta fram att kretsen runt dessa kvinnor *ofta* är fler än de som exemplifieras i utredningen.

Bemötande, kunskap och kompetens

På detta område tar utredningen upp behovet av både *generella* kunskaper kring våld i nära relationer, och *specifika* kunskaper om exempelvis våldsutsatta kvinnor som är missbrukare, funktionshindrade eller är utsatta för hedersrelaterat våld. Vidare finns ett stort behov av bättre kunskaper kring hur barnen påverkas av våldet och vilket stöd som fungerar bäst för barnen. Ytterligare kunskaper behövs rörande männen som misshandlar och vilka insatser som fungerar för dem. Kompetenshöjningen gäller även *förändringar i attityden* bland de som möter våldsutsatta kvinnor, där attityden ska ha sitt fokus på just våldsutsattheten.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att det finns ett stort kunskapsbehov på alla nivåer i kommunerna, och vill särskilt lyfta fram enhetscheferna inom individ- och familjeomsorgen som en viktig grupp vid utbildningssatsningar. Med större kunskaper på denna nivå ökar möjligheterna för den funktionsindelade organisationen att ha ett helhetsperspektiv för den våldsutsatta kvinnan och hennes barn.

Förvaltningen vill trycka på storstadens för- och nackdelar i utbildningssammanhang. Å ena sidan tar en utbildningssatsning mer tid och resurser att organisera och genomföra, å andra sidan finns ett stort underlag för

insatserna. En annan nackdel kan vara, i kombination med tidsaspekten, att personalomsättningen är större. Därför är det särskilt angeläget att dels erbjuda fortbildning för att redan vunnen kunskap ska finnas kvar i organisationen, dels att utbildning i ämnet regelbundet ska erbjudas nyanställda.

En annan central fråga som också tas upp i betänkandet är *socionomutbildningen* och vad som där lärs ut kring våld i nära relationer. Vid en genomlysning av innehållet i utbildningen vid de elva olika skolorna framkom det att ämnet tas upp mer eller mindre på alla skolor. Däremot visade undersökningen att det på flera håll var ett ämne som gick att välja bort till förmån för ett annat. Förvaltningen anser att detta inte är acceptabelt. Kunskaper kring våld i nära relationer måste vara ett måste för en nyexaminerad socionom. Våldet drabbar alltför många kvinnor och barn dagligen och berör våra grundläggande mänskliga rättigheter i mycket hög grad. Kunskaper behövs givetvis inom andra utbildningar och inom andra berörda myndigheter där yrkesverksamma kommer i kontakt med brottsoffren.

Barn

Utredningen lyfter fram ett flertal frågor som berör socialtjänstens stöd till de barn som upplever våld mellan närstående. Lagtexten i 5 kap 11 § stärks också för att tydliggöra att barn är brottsoffer och ska få det stöd de behöver. Detta är bra. Förvaltningen vill förtydliga att med barn avses barn upp till 18 år, i lagens mening. Detta är särskilt angeläget för flickor som är utsatta för hedersrelaterat våld, eftersom detta våld osynliggörs genom att det görs till ett tonårs- eller ett föräldraproblem. En fråga som nämns i utredningen, och som förvaltningen ytterligare vill visa på betydelsen av är nödvändigheten av att socialtjänstens handläggare utbildas i att *samtala med barn på rätt sätt*. Om barnen blir bemötta och stöttade på ett bra sätt hjälper det inte bara dem utan i hög grad även deras mammor. Barnombudsmannen har i samarbete med Migrationsverket tagit fram ett material "Samtala med barn och unga" och som på ett bra sätt kan ge handläggare en ökad kompetens. Naturligtvis behövs särskilda utbildningsinsatser i detta ämne, något som exempelvis länsstyrelserna kan ha ansvar för.

Utredningen tar upp barnens behov av egna insatser. Förvaltningen menar att barn behöver och har rätt till egna professionella stödinsatser över tid, vilka inte avbryts om mammans stöd förändras eller avslutas. Barnen har egna specifika behov, och får inte ses som ett bihang till mamman. Idag är bristerna alltför stora i fråga om de särskilda insatserna till barnen.

Samverkan

Förvaltningen delar uppfattningen att *kommunerna måste samordna insatser* mer och bättre än vad man gör idag, och anser även att det ska vara en skyldighet för kommunerna. Kommuner som är för små för att själva driva vissa verksamheter t.ex. skyddade boenden för misshandlade kvinnor och deras barn behöver samverka med andra närliggande kommuner. En kvinna ska kunna garanteras ett bra stöd oavsett var hon bor. *Bristande samverkan mellan*

socialtjänst och skola inom en kommun tas också upp i betänkandet. Förvaltningen menar att nyckelgrupper i detta arbete dels är enhetscheferna inom socialtjänsten, dels rektorerna.

En annan aspekt av samverkan är att kommunerna måste arbeta bättre ihop vid exempelvis *överflyttningar av ärenden* mellan sig. Att våldsutsatta kvinnor flyttar mellan kommuner är vanligt, vilket stärker behovet av ett strukturerat arbetssätt. Detta är särskilt angeläget för att kunna säkerställa ett skydd för de flickor/unga kvinnor som man av säkerhetsskäl måste ordna boende/skyddat boende för i någon annan del av landet. Detta berör framförallt gruppen som utsätts för hedersrelaterat våld. Förvaltningen anser att det idag finns brister i denna samverkan, med resultat att kvinnan blir drabbad. Kvinnans ursprungskommun ska också följa upp en sådan överflyttning.

Bilaga

Sammanfattning av Betänkandet av utredningen om Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor