

Remissvar SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst

Synpunkter från Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Roks, är en feministisk organisation vars uppgift är att synliggöra och motverka mäns och killars våld mot kvinnor, tjejer och barn. Vårt mål är att bidra till en förbättring av kvinnors och tjejers livsvillkor. Roks arbetar för att synliggöra sambanden mellan kön, makt och våld samt öka kunskapen och kompetensen i dessa frågor såväl inom som utom organisationen. För Roks innefattar mäns våld mot kvinnor och tjejer utsatthet för fysisk och psykisk misshandel, pornografi, prostitution, sexuellt våld och trakasserier.

Roks ser att mäns våld kan drabba alla kvinnor och tjejer, men också att kvinnors och tjejers livsvillkor och livsrum kan variera beroende av etnicitet, social tillhörighet, ålder, sexualitet, funktionshinder och missbruk. Därför är det nödvändigt att belysa både de erfarenheter som skiljer och de som förenar kvinnor och tjejer. Roks uppmärksammar att mäns våld mot kvinnor och tjejer även drabbar barn som lever i våldets närhet. Vi vill därför synliggöra barnens situation och bidra till en förbättring av deras livsvillkor.

Kärnan i Roks verksamhet är stödet till lokala kvinno- och tjejjourer i deras utveckling och arbete för kvinnor, tjejer och barn som är utsatta för mäns våld.

Sammanfattande synpunkter

Roks anser att det i utredningen finns ett flertal förslag som vi ser som positiva, men det finns också punkter som vi är frågande till och vissa som vi motsätter oss. Förslaget att det ska vara möjligt för kommuner att bistå med insatsen skyddat boende utan föregående behovsprövning är ett förslag som Roks ser som positivt. Angående vetenskap och beprövad erfarenhet vill Roks göra ett medskick gällande att det på fältet mäns våld mot kvinnor krävs grundforskning på området för att kunskapen som ska in i socialtjänsten ska kunna bli verksam och kompetensen höjas inom socialtjänsten. Roks ser det också som positivt att utredningen lyfter ett förtydligt barnperspektiv men önskar att det perspektiv som krävs när barn upplevt pappas våld mot mamma mer genomsyrade förslaget. Roks motsätter sig exempelvis den föreslagna förändringen avseende placerade barns behov att bibehålla kontakten med sina närstående, utifrån att föräldrar särskilt lyfts fram i utredningens förslag. Slutligen är Roks positiva till förslagen gällande samverkan mellan kommuner och att jämställdhet ska genomsyra socialtjänstlagen, men motsätter oss och ställer oss frågande till, att det sjätte delmålet slagits ihop med det femte i utredningen.

Ur Roks synvinkel är några frågor viktigare än andra. Dessa är: Socialtjänsten ska utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet; Insatser ska kunna ges utan behovsprövning; Barnperspektiv i socialtjänsten samt Jämställdhet som en röd tråd. Förutom detta diskuteras också olika definitioner och vad de egentligen betyder. Sammanfattningsvis är det under dessa fyra rubriker som Roks besvarar utredningen.

Övergripande synpunkter

SOU 2020:47 är ett stort och omfattande förslag och det är bra, för sett ur Roks perspektiv måste socialtjänsten reformeras i grunden. Tyvärr är det svårt att få ett grepp om helheten och vad förslaget verkligen innebär för kvinnor som utsätts för våld av män. En del frågor anses kräva en egen ny utredning, andra frågor väntar på svar från andra utredningar som ännu inte är klara och som denna utredning inte vill föregripa. Sedan ska det hela inte få kosta något och Roks vet att våld inte är billigt. Sist men inte minst, slår utredningen fast att delarna i förslaget ska ses som en helhet vilket betyder: "Det går inte att säga Ja till en del och inte till en annan för då blir det inte som skisserats i förslaget" (s. 69). Vad allt detta betyder för det förslaget som utredningen lagt fram är svårt att få grepp om.

Två saker som *inte* förändras genom detta förslag är följande. För det första är det fortfarande inte en rättighet för kvinnor (eller andra brottsoffer) att få stöd och hjälp när de är utsatta (s 430). Det handlar även fortsättningsvis om en bedömning av den enskilda och dennas behov. Konsekvensen av det kan vara som idag att en kvinna som är utsatt för våld inte ges en plats på en kvinnojour. Antingen för att kommunen inte anser sig ha råd eller för att kvinnan inte uppfyller kriterierna i riskbedömningsinstrumentet. Eftersom förslaget om *Insatser utan behovsprövning* där jourboende/skyddat boende ingår inte är en insats som kommunen måste tillhandahålla föreligger en stor risk att förslaget inte råder bot på detta problem.

För det andra slår utredningen fast att förslaget om att jämställdhet som ska gå som en röd tråd genom utredningen: "innebär ingen skyldighet att vidta några särskilda åtgärder men ger uttryck för en grundläggande strävan efter jämställdhet i det svenska samhället som inte är ny för kommunerna" (s. 1010). Förslaget om jämställdhet riskerar att bli en papperstiger.

Med andra ord, efter implementeringen av denna nya socialtjänstlag är det fortfarande inte en rättighet att få stöd och hjälp för kvinnor som utsätts för mäns våld. Inte heller innebär strävan mot jämställdhet att något egentligen ska göras eller förändras.

Vetenskap och beprövad erfarenhet

Vetenskap och beprövad erfarenhet har varit centralt för Roks och kvinnojourströrelsen sedan dag ett. Kombinationen av feministiska forskare som professor Eva Lundgren och andra forskare, som tillsammans med kvinnojournernas kunskap och erfarenhet om våldets mekanismer, är det som ligger till grund för jourernas arbete. Det gav resultat och jourerna har utvecklat sätt att bemöta kvinnor som oftast leder till att kvinnan

lämnar relationen. Jourernas kunskap har varit erkänd också från politiskt håll. Roks tycker sig se att tilltron till jourernas unika kompetens tyvärr har minskat.

Eftersom tanken om den kunskapsbaserade socialtjänsten är en bärande del i förslaget är det viktigt att verkligen formulera vad för slags kunskap man syftar på. Den forskning som utredningen vill utveckla kopplas inte till ett könsmaktsteoretiskt perspektiv utan till vad som benämns som "vetenskapliga metoder". Det är i sig en omdiskuterad fråga. Därutöver är det framför allt metoder, manualer, kvalitetskriterier etc. Man hänvisar också till olika myndigheters kunskapssammanställningar och håller fram dessa som viktiga kunskapsbanker. Mycket forskning är idag också praktisknära eller utvärderingsstudier utifrån vissa definierade kriterier.

Roks anser att när det kommer till frågor om mäns våld mot kvinnor behövs också grundforskning om de strukturer och andra sociala och kulturella strukturer som i en mening bär upp våldet. Roks ser en risk i att om inte betydelsen av grundforskning om våld påtalas, blir istället fokus i huvudsak på praktisknära och utvärderande studier. Dessa studier är riktade mot att ta hand om de olika målgrupperna och är många gånger utan teoretisk eller strukturell förankring. Är målet att förändra och förebygga behövs det djupare teoretiska studier av detta fält.

Roks menar att det är bra att brukarnas kunskap inkluderas i det som definieras som "beprövad erfarenhet". Däremot ställer vi oss frågande till att de som arbetar på verksamheterna, de anställda och de ideella jourkvinnorna inte nämns som kunskapsbärare. Kvinnojournskunskap är grunden för det stöd som kvinnojournerna utvecklat genom åren i mötet med våldsutsatta kvinnor.

Kapitel 17: Insatser utan behovsprövning

En annan bärande del i utredningen är att ge socialtjänsten befogenhet att utföra insatser utan behovsprövning. Ur kvinnojournrörelsens perspektiv betyder det att kvinnor samt unga tjejer när de fyllt 15 år kan få en insats utan biståndsbedömning eller utan föräldrarnas samtycke. Medan kvinnor kan få råd, stöd och jourboende när de är utsatta för våld är oklart vad det är för typ av insats som den unga tjejen kan få. Roks vill belysa att även tjejer under 18 år blir utsatta för mäns våld mot kvinnor och kan behöva stöd för egen del, med eller utan vårdnadshavares samtycke.

Roks menar att det är en välkommen förändring att kvinnan – tjejen själv kan ta makten över sin situation och förändra den utan biståndsbedömning eller som i tjejers fall, utan vårdnadshavarens samtycke. Roks ser också positivt på att skyddat boende för kvinnor som utsätts för mäns våld särskilt pekats ut som en lämplig insats utan behovsprövning.

Det är en utmärkt förändring att utredaren pekar på vikten av att det är en låg tröskel för att lämna en våldsrelation.

Det finns dock några oklarheter som Roks särskilt vill peka på. Om kvinnan har med sig medföljande barn till kvinnojouren/det skyddade boendet så har fortfarande de som arbetar på boendet anmälningsplikt till socialtjänsten vad det gäller medföljande barn (s. 701). Det står ingenstans hur detta förhåller sig till barn över 15 år. Bör de äldre barnen själva söka insatsen eller ses dessa äldre barn som medföljande barn till kvinnan. Oavsett vilket ska alltså jouren orosanmäla samtliga barn till socialtjänsten.

Samtidigt är insatser utan behovsprövning något som den enskilda kommunen beslutar om. Det är med andra ord inte ens är säkert att kommuner ger kvinnojouren på orten i uppdrag att erbjuda jourboende (skyddat boende) som en insats utan behovsprövning.

Enligt förslagets formulering kan socialnämnden dessutom själv behålla administrationen och fördelningen av insatser om den vill. I dessa fall måste den enskilda först vända sig till socialkontoret och visa intresse för insatsen. Konsekvenserna av den delen av förslaget diskuteras inte vidare utan utredaren menar att avsikten med förslaget är att den enskilda ska gå direkt till utföraren. För de kvinnor och tjejer i Roks målgrupp som känner oro eller motstånd mot att kontakta socialtjänsten finns en risk att de inte använder sig av insatsen utan behovsprövning om de först måste ta kontakt med socialkontoret. Roks förslag är att den möjligheten borde tas bort ur förslaget om man verkligen vill nå de kvinnor och tjejer som man inte når idag.

Roks står också frågande inför utredningens argument för insatser utan behovsprövning. Utredningen framställer det som ett problem idag att kvinnor som inte vill ha kontakt med socialtjänsten måste vända sig till en ideell verksamhet (en kvinnojour) som inte har avtal med socialnämnden. Utredningen menar att dessa verksamheter (jourer) inte kan garantera kraven på kvalitet och att kvinnan kan hamna i en rättsosäker situation (s. 1012f.). Man kan fråga sig vad skälet är till denna formulering. Kvinnojouren har en lång erfarenhet av att ge stöd och hjälp till denna målgrupp.

Det är en viss oklarhet om vilka som kan utföra insatser utan prövning. På sidan 693 står det att kommunen kan välja om insatsen ska utföras i kommunens regi eller av "någon annan", utan att definiera det vidare. Som ett slags förtydligande skriver utredningen att överlämnandet till en privat utförare förutsätter att kommunen tillämpar lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihetssystem, (LOV). Däremot nämns inte IOP vilket är en avtalsform mellan kommuner och tex. kvinnojouren eller andra ideella verksamheter och föreningar.

På sidan 691 står att den enskilda ska kunna vända sig direkt till en utförare som erbjuder insatser för kommunens räkning; antingen i kommunens egen regi eller om kommunen anlitar en privat utförare. Vilket i sin tur kräver att kommunen och utföraren upprättar ett kontrakt (alltså inte avtal). Det är oklart om ideella verksamheter ingår i det som kallas privata utförare. Vanligtvis kallas de "enskilda utförare".

På sidan 700 står det om samma typ av insats att: det skyddade boendet kan drivas av kommunen eller efter avtal med socialtjänsten och att boendet omfattas av socialtjänstens krav på god kvalitet etc. I denna skrivning kan kvinnojourer läsas in eftersom de följer dessa krav när platserna betalas av socialtjänsten.

Som utförare av insatser utan behovsprövning benämns antingen att insatsen utförs i kommunens egen regi eller av en privat utförare. Begreppet "enskilda utförare" som hänvisar bland annat till föreningar finns inte med. Det framstår därför som oklart om kvinnojourer inkluderas eller inte.

Denna oklarhet i begreppen är särskilt svår att förstå i ljuset av att utredningen som ett av sina syften trycker på vikten av att vara tydlig med innebörden i de begrepp som används.

I **Kapitel 17.3.3: Andra insatser** (s 705) nämns andra insatser som kan tillhandahållas som en insats utan behovsprövning. Bland annat nämns "olika typer av verksamheter som vänder sig till personer som utsatts för våld i nära relationer". Kvinnojourerna erbjuder råd och stöd idag som fristående ideell organisation. Det är oklart om skrivningen från utredningen enbart är en beskrivning av hur det fungerar idag. Eller om skrivningen innebär att råd och stöd endast ska få ges om socialtjänsten har kvinnojouren med i sitt utbud av verksamheter. Det senare vore i så fall en stor inskränkning av kvinnors och tjejers möjlighet att få stöd och hjälp.

Kapitel 19: Förtydligat barnrättsperspektiv

Roks anser att det är positivt att utredningen lyfter ett förtydligat barnrättsperspektiv, men vill samtidigt belysa att pojkars och flickors perspektiv och behov kan se olika ut, vilket exempelvis tyvärr inte Barnkonventionen tar fasta på. Det är därför viktigt med kunskap om könsmaktsordningen och de olika förutsättningar som pojkar och flickor ofta lever under, och hur det missgynnar flickor, för att det ska vara möjligt för socialtjänsten att inte reproducera detta. Roks anser också att flera av utredningens förslag är bra och kommer bara lyfta vissa av dem i detta remissvar. Men Roks ställer sig också frågande till hur det ska tillförsäkras att personalen inom socialtjänsten har tillräcklig med kompetens på området för att leva upp till det förtydligade barnperspektivet. Roks

undrar hur det kommer bli i praktiken då förslaget ej får innebära ökade kostnader samt ej ger förslag på hur kompetensen som behövs ska garanteras.

Roks menar att det är ett bra förslag att samtal med barn utan vårdnadshavares samtycke ska kunna genomföras under förhandsbedömningar. Det kan minska risken för påtryckningar innan samtalet och möjliggöra för barn som blivit utsatta för våld att berätta detta under den första kontakten med socialtjänsten, även i de fall där orosanmälan inte i sig innehåller uppgifter om våld som gör att en utredning genast ska inledas enligt SOSFS 2014:4. Roks ställer sig dock frågande till hur detta ska genomföras på ett för barnet tydligt och bra sätt då barn ej får förflyttas av socialtjänsten utan beslut om tvångsåtgärder om det är så att samtycke saknas.

Roks ställer sig tveksamma till det förslag som framgår av s.811f gällande att förtydliga placerade barns behov av kontakt med föräldrar och syskon. För många barn kan det vara positivt att bibehålla kontakt med speciellt föräldrar och syskon, men för barn som har upplevt pappas våld kan det innebära fortsatt otrygghet och i värsta fall fortsatt våld. Roks jourer har erfarenhet av att möta barn som tvingas till att ha kontakt med en våldsam pappa och ser hur illa de far, och Roks har en oro för att socialtjänsten kan komma att sträcka sig ännu längre i denna fråga efter föreslagen förändring, genom att genomföra flertalet försök för att barn ska ha kontakt med sin pappa som varit våldsam, trots att barnet visar symptom på det våld pappan utsatt mamman och kanske barnet för. Utifrån att utredningen i sammanhanget lyfter fram Artikel 9.3 i Barnkonventionen, vill Roks också lyfta Artikel 6 samt Artikel 19 i samma konvention, som påtalar barns rätt till liv och barns rätt att inte bli utsatt för våld och övergrepp. Även om det i texten framgår att det kan vara olämpligt att ett barn träffar en våldsam förälder, vill Roks lyfta fram att i praktiken är det sällan våld kan bevisas, och många barn tvingas därför till kontakt med en våldsam pappa på grund av socialtjänstens redan idag i vissa fall envisa arbete för att barn ska behålla kontakt med pappan.

Roks vill också lyfta förslaget att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdraget att utreda behovet av och förutsättningarna för oberoende barnombud, vilket Roks ser som positivt. Roks ser särskilt behovet av oberoende barnombud inom Familjerättens arbete avseende vårdnad, boende och umgänge, och hoppas att en sådan utredning även kommer avse det området. Roks jourer ser även i det här fältet allt för många barn som far illa på grund av att de tvingas till umgänge eller annan sorts kontakt med en pappa som utsatt barnet och/eller mamma för våld.

Roks vill slutligen utifrån detta kapitel lyfta problematiken med den svenska översättningen av barnets bästa, som innefattar att det ska göras en bedömning av vad som är barnets bästa vilket leder till spridda tolkningar runt om i landet. Som exempel

vill Roks lyfta det som framgår av utredningen gällande att om en kvinna söker skyddat boende så ska barnets bästa alltid beaktas. Roks har här en oro för att tolkningen kan bli att det bedöms vara till barnets bästa att inte följa med mamman till skyddat boende, utan att istället stanna kvar med den våldsamma pappan. Som argument kan Roks höra att barnet då inte behöver byta skola/förskola eller sina övriga vardagliga rutiner, kontakter och aktiviteter. Roks vill här framhålla kunskapen om vilket stort trauma det är för barn att uppleva pappas våld mot mamma och hur utsatt barnet har varit i de situationerna. Pappan är aldrig en trygg person för dessa barn, och även om det för barnet kan vara positivt att ha kvar sin vardag, kommer det inte i närheten av den otrygghet som det innebär för barnet att tvingas säras från sin mamma, som ofta varit den tryggaste punkten, för att vara med en pappa som varit våldsam och skrämmande.

Kapitel 21: Samverkan mellan kommuner

När det gäller att kommuner ska ges större möjligheter att samverka i ärenden som rör mäns våld mot kvinnor och skyddat boende ser Roks positivt på det. En kommun kan ha för litet underlag för att finansiera olika verksamheter, som en kvinnojour som erbjuder jourboende och behöver då samverka med andra kommuner kring boendet. Det är av särskild vikt att som utredningen gör, att då föreslå möjligheter till avsteg från gällande upphandlingsregler eftersom gällande regler kan försvåra samverkan. Ett skäl till avsteg från upphandlingsreglerna är om det handlar om samverkan i mindre skala. I dessa fall föreslår utredningen att tillåta kommunen/kommunerna att göra direktupphandling

Roks ser en fara i kommuner väljer att samla ihop olika grupper och lägga ut stora upphandlingsuppdrag som gäller en mängd olika verksamheter av t.ex. skyddade boenden. Då blir nämligen uppdraget för stort för direktupphandling. Detta bör kommenteras av utredningen och att man föreslår att mindre avtal inte ska läggas samman i ett enda stort avtal. Ett sådant förfarande riskerar att ställa kvinnojourerna utanför möjligheten att erbjuda kommunöverskridande jourplatser genom direktupphandling.

Jämställdhet som en röd tråd i SoL

Roks anser att det är ett utmärkt förslag att jämställdhet ska gå som en röd tråd i den nya socialtjänstlagen. Tidigare har enbart jämlikhet varit ett sådant överordnat mål.

Roks menar samtidigt att begreppet *jämställdhet* inte förmår att omfatta den strukturella könsmaktsordningen. Tidigare har regeringen diskuterat i termer av kvinnors underordning och mäns överordning. När det handlar om mäns våld mot kvinnor är det

viktigt både för det våldsförebyggande arbetet och med olika insatser att det finns en tydlig definition om könsmaktstrukturer.

I utredningens kapitel 7 görs Delmål 5 och Delmål 6 om jämställdhet till ett mål (s. 358f.). Det är svårt att förstå skälet till detta. Regeringen har skapat 6 Delmål och det blir märkligt om utredning på ett bevåg gör om detta till fem mål och med "Jämställd hälsa" som rubrik. I texten är Delmål 5 utförligt definierat medan när det kommer till Delmål 6 att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, skriver man att regeringen pekat på att Socialtjänstens betydelse för detta delmål handlar om "förebyggande arbete, lokal samverkan med Polismyndigheten samt kvalitetskontroll av socialtjänstanknutna insatser för våldsutsatta". Det framstår ur Roks perspektiv som ett mycket begränsat uppdrag.

Roks ställer sig frågande till att skriva fram mäns våld mot kvinnor som ett delmål av jämställd hälsa och inte ett eget mål. Inte minst eftersom utredningen anser att det är viktigt att vara tydlig med vad olika begrepp betyder.

I **Kapitel 27.8** Konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män, skrivs däremot de båda förslagen ut: Delmål 5 om Jämställd hälsa och Delmål 6 Mäns våld mot kvinnor ska upphöra och då med fullödiga definitioner.

I **Kapitel 7.2.4** föreslår utredningen att regeringen ska tillsätta en ny utredning som ska studera "genusbias" i socialtjänsten. Det välkomnar givetvis Roks. Men i skrivningarna om genusbias blir det tydligt att det saknas ett maktperspektiv. Roks föreslår därför att i förslaget till en ny utredning om genusbias också infogas att det ska göras utifrån en teoretisk utgångspunkt om könsmaktsordning och vilket inflytande maktordningar har på de genusbias som socialtjänsten återskapar.

Övrigt

Kapitel 8: Lagens inriktning på vissa målgrupper. Här föreslår utredningen att den gruppindelning som präglar lagen ska tonas ner. Syftet är att inte behöva införa nya grupper i lagen utifrån det faktum att nya målgrupper hela tiden tillkommer. Socialtjänstlagens grundvärderingar etc. ska gälla alla. Roks vill synliggöra att frågor som rör mäns våld mot kvinnor och tjejer just är en sådan gruppöverskridande fråga, till skillnad från frågor som rör missbruk, äldre och personer med funktionsnedsättning. Våldet finns i alla grupper men tenderar att försvinna när en annan kategorisering sätts på kvinnan.

I **Kapitel 27.9 Konsekvenser av förslagen** lyfter utredningen att olika grupper oavsett vilket skäl de har till att söka socialtjänsten ska ges frågor om våld, t.ex. kvinnor i

missbruk. Det är ett viktigt påpekande som Roks ställer sig bakom. Men med kunskapen om att mäns våld mot kvinnor lätt förbises när andra problem finns med i bilden menar Roks att ett förtydligande vore på lämpligt. Frågor om våld är även viktiga att ställa till äldre kvinnor och kvinnor och tjejer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning samt till unga tjejer som har en parrelation.

Roks ser slutligen positivt på att utredningen vill utvidga socialtjänstens ansvar för att planera sin verksamhet utifrån den lokala situationen i kommunen. Förslaget gäller alla enskilda och deras behov av insatser. Det borde innebära att socialtjänsten också ska planera insatser utifrån omfattningen av t.ex. mäns våld mot kvinnor i kommunen och möta upp med lämpliga insatser. Det ser Roks som mycket angeläget eftersom det inte ser ut så i alla kommuner i dagsläget.

I detta ärende har Roks ordförande Jenny Westerstrand beslutat. Carin Holmberg har varit föredragande tillsammans med Roks vice ordförande Maja Ahrman och styrelseledamot Elisabeth Uddén. Inledningsvis i handläggningen deltog även Rebecca Lagh. Jourkvinnorna Elin Hedén, Linda Lotare, Beatrice Törnbom och Cornelia Moén har också deltagit i arbetet.

Stockholm den 2021-02-01

Jenny Westerstrand
Ordförande Roks