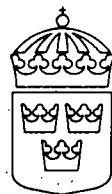


Regeringens proposition

1993/94:4

om familjerådgivning



Prop.
1993/94:4

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 24 juni 1993 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragarens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Bengt Westerberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en regel tas in i socialtjänstlagen (1980:620) varigenom kommunerna ges ett ansvar för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Dock ges varje kommun frihet att inom vida gränser praktiskt ordna verksamheten. Familjerådgivning skall även i fortsättningen vara en självständig verksamhetsgren med högt sekretesskydd för de uppgifter som lämnas i samband med rådgivningen. Arbetet med att se över sekretesskyddet fortsätter.

Socialstyrelsen bör få uppdrag att i samråd med Svenska kommunförbundet stödja kommunerna i uppbyggnadsarbetet.

Den nya regeln föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620);

Härigenom föreskrivs att 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Kommunen skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge (samarbetssamtal).

*Föreslagen lydelse*12 a §¹

Kommunen skall sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge (samarbetssamtal).

Kommunen skall även sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Familjerådgivning lämnas genom kommunens egen försorg eller, sedan kommunen träffat särskild överenskommelse om det, genom annan lämplig vårdgivare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ senaste lydelse 1990:1527

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 juni 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Laurén, Hömlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibbe, Björck, Könberg, Odell, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet B. Westerberg

Proposition om familjerådgivning

1 Inledning

Socialutskottet behandlade familjerådgivning i sitt betänkande 1986/87:22. I betänkandet framhöll utskottet att familjerådgivningsverksamheten är av mycket stort värde, både direkt för de hjälpsökande och indirekt genom den handledning som kan ges t.ex. till de socialsekreterare som har i uppgift att leda samarbetsamtal. Utskottet ansåg det vara nödvändigt att verksamhetens fortlevnad garanteras och att regeringen skyndsamt borde ta upp frågan om hur familjerådgivningen skall kunna tryggas. Riksdagen gav regeringen till känna vad utskottet anförde (rskr. 1986/87:191).

Regeringen gav därefter Socialstyrelsen i uppdrag att utreda frågorna om familjerådgivning. Styrelsen redovisade uppdraget i SoS-rapporten Familjerådgivning Samarbetsamtal 1989:10). En sammanställning av rapporten bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Rapporten har remissbehandlats. En remissammanställning bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

2 Bakgrund

Familjerådgivning har bedrivits i Sverige sedan 1950-talet. Verksamheten är huvudsakligen inriktad på att hjälpa samlevande par med sin relation. Syftet är att bistå dem så att de kan hantera sina konflikter, problem och krissituationer på sådant sätt att de kan fortsätta att leva tillsammans. Familjerådgivningen är frivillig. Sträng sekretess gäller för uppgifter som lämnas i samband med rådgivningen vilket underlättar för de sökande att ta upp känsliga samlevnadsproblem.

Familjerådgivningen arbetar med samtalsmetodik, framförallt för att ge klienterna insikt i sina problem. Den största klientgruppen är par med barn, som har svårigheter i sin vuxna relation. De flesta vill ha hjälp att lösa problemen för att kunna fortsätta att leva tillsammans. För andra

par är separationen redan ett faktum. Även om de inte kan fortsätta att leva tillsammans kan rådgivningen dock leda till att konflikterna dämpas så att föräldrarna får möjlighet att tillsammans fungera i föräldrarollen även efter en skilsmässa.

Familjerådgivning bedrivs i första hand av landsting. I viss utsträckning anordnar också kommuner och Svenska kyrkan familjerådgivning. Det finns ca 150 familjerådgivare i Sverige. Ca 12 000 ärenden behandlas varje år. I betydande områden av Sverige, framförallt i Norrland, saknas möjlighet att få familjerådgivning. I de områden där familjerådgivningen finns varierar de resurser som avsatts för ändamålet vilket medför att rådgivningens tillgänglighet också varierar mellan olika områden.

Under perioden 1960-80 utgick statsbidrag för familjerådgivningsverksamheten. I dag finansieras verksamheten helt av den huvudman som driver den. Familjerådgivningen är i de flesta fall kostnadsfri för dem som får rådgivningen. Vissa anordnare av familjerådgivning tar dock ut en viss avgift.

Familjerådgivarna är i regel socionomer med vidareutbildning i samtalsmetodik. Inom kåren har byggts upp ett handlednings- och vidareutbildningssystem.

3 Bedömning av den nuvarande verksamheten

Min bedömning: Familjerådgivningen utför ett värdefullt förebyggande arbete. Par och familjer bör ha en praktisk möjlighet till familjerådgivning. Skyldighet för en kommun att tillhandahålla familjerådgivning bör läggas fast i lag.

Socialstyrelsens bedömning: Samma som min.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttrycker stor uppskattning av familjerådgivningens arbete och understryker behovet att trygga dess verksamhet.

Skälen för min bedömning: När en separation inträffar är det viktigt att kunna få hjälp att minska konflikterna och att underlätta ett gemensamt föräldraskap. Den förebyggande insats som samhället erbjuder par är i huvudsak familjerådgivning. Såväl riksdagen (bet. 1986/87:SoU22, rskr. 1986/87:191), som remissinstanser och många bedömare har uttryckt uppskattning över och betonat det värdefulla i denna verksamhet. Jag delar deras uppfattning. Även om en betydande mängd skilsmässor och andra separationer givetvis inte går att undvika är det ändå angeläget att det finns en samhällelig verksamhet dit par som så önskar kan vända sig för att få hjälp att bevara sitt äktenskap eller sin samborelation.

I dag finns inte familjerådgivning i vissa delar av landet, vilket gör att vissa familjer inte kan få hjälp när de behöver det. I andra delar är vän-

tetiderna till familjerådgivningen långa. Detta är enligt min mening inte tillfredsställande. Jag anser därför att familjerådgivningens fortbestånd måste tryggas genom att ett enhetligt huvudmannaskap fastläggs för verksamheten och huvudmannen genom bestämmelse i lag åläggs att tillhandahålla medborgarna familjerådgivning.

4 Förslag till ändring

4.1 Familjerådgivning i alla kommuner

Mitt förslag: Kommunerna skall vara skyldiga att sörja för att de som så önskar får tillgång till familjerådgivning. Denna skyldighet förs in i socialtjänstlagen. Kommunen kan fullgöra sin skyldighet genom att själv tillhandahålla rådgivningen eller genom att träffa avtal om familjerådgivning med andra lämpliga vårdgivare.

Socialstyrelsens förslag: I huvudsak samma som mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till att familjerådgivningen tryggas. Remissopinionen är delad när det gäller vem som skall vara huvudman för familjerådgivningen. Kommunerna förespråkas av ett antal remissinstanser som betonar familjerådgivningens koppling till kommunal social verksamhet. Ungefär lika många instanser väljer landstingen som huvudman framförallt för att där i dag finns en uppbyggd verksamhet.

Skälen för mitt förslag: För att trygga verksamheten krävs att ett enhetligt huvudmannaskap fastställs och att ansvaret att tillhandagå med familjerådgivningsverksamhet läggs fast i lag.

Den fråga som först uppkommer blir då vem som skall svara för huvudmannaskapet, landstingen eller kommunerna.

Den familjerådgivningsverksamhet som finns i dag drivs till största delen i landstingens regi. Några kommuner har också familjerådgivningsbyråer. Det finns dessutom viss familjerådgivning som drivs av Svenska kyrkan.

I remissmaterialet framförs skäl som talar för att landstingen görs till huvudman för verksamheten. Ett sådant skäl är att huvuddelen av familjerådgivningsverksamheten i dag bedrivs av dessa och att det således där finns en uppbyggd fungerande verksamhet. För landstingen som huvudmän talar också att deras upptagningsområden är så stora att byråerna kan få den omfattning som behövs för att den professionella kvaliteten på verksamheten skall kunna upprätthållas.

Mot dessa skäl talar att familjerådgivningen har nära anknytning till verksamhet som kommunerna bedriver. I den verksamhet landstingen bedriver är familjerådgivning, med den inriktning den har i dag, tämligen artfrämmande. Jag anser framförallt av detta skäl att kommunerna bör vara huvudmän för familjerådgivningsverksamheten.

Med hänsyn till det sagda bör en skyldighet införas för kommunerna att bereda möjlighet till familjerådgivning. Socialtjänstlagen bör kompletteras med en bestämmelse härom.

Ett antal remissinstanser bl.a. sådana som företräder familjerådgivningen pekar på vikten av att familjerådgivningen även i fortsättningen får vara en självständig verksamhet och inte inordnas i den övriga verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten. Jag delar den bedömningen.

Vissa remissinstanser, bl.a. Svenska Kommunförbundet, pekar på de svårigheter små kommuner kan ställas inför vid anordnandet av familjerådgivning. De problemen är enligt min mening värda att tas på allvar. Jag tror dock att de kan lösas. Vissa kommuner är stora nog att själva bära en familjerådgivningsverksamhet. För ett stort antal andra kommuner kommer ansvaret att tillhandahålla familjerådgivning innebära ett ansvar för finansiering och för att någon utför verksamheten. Det är givet att den lokala uppbyggnaden måste ske efter lokala förutsättningar. Ett alternativ är att flera kommuner går ihop och anordnar verksamheten. Inget hindrar heller att den faktiska verksamheten ligger kvar hos landstinget eller sköts av lämpliga privata vårdgivare. En nära till hands liggande utveckling är exempelvis att en idag landstingsdriven byrå blir självständig och drivs av där verksamma familjerådgivare.

En förutsättning för att en verksamhet som inte drivs direkt i kommunens regi skall anses utgöra familjerådgivning i nu aktuell bemärkelse bör emellertid vara att kommunen tecknat ett avtal med vederbörande vårdgivare. Det innebär att de par som vill ha rådgivning måste anlita familjerådgivare som anvisats av kommunen. Enligt min mening är det inte rimligt att kommunen får ett betalningsansvar för en verksamhet den inte har kontroll över. Jag vill i detta sammanhang framhålla att familjerådgivningen torde utgöra en sådan socialtjänst som kommunen har möjlighet att ta ut avgift för enligt 35 § 1 st. SoL. Eventuella avgifter får dock självfallet inte vara av sådan storlek att de avhåller enskilda från att vända sig till familjerådgivningen.

Ett krav på avtal med kommunen ger den också möjlighet att ställa rimliga kvalitetskrav. I kommunens ansvar ligger givetvis att den verksamhet som tillhandahålles är av god kvalitet. Jag återkommer strax till kvalitetsfrågorna.

Familjerådgivningen är inriktad på att ge stöd i krissituationer. Kriserna är i många fall akuta. Det ligger i sakens natur att en sådan verksamhet inte kan drivas med långa väntetider. Verksamheten måste därför anpassas så att väsentliga väntetider normalt inte uppstår. Jag anser det inte lämpligt med lagstiftning i denna fråga, men förutsätter att länsstyrelserna följer väntetidernas utveckling och inom ramen för sin tillsynsverksamhet enligt socialtjänstlagen påtalar olämpligt långa väntetider.

Familjerådgivarna utgör en yrkesgrupp med stor erfarenhet av arbete med människor i kris och olika relationsproblem. Deras huvuduppgift är terapisaletal. I begränsad utsträckning bör deras kompetens kunna användas för andra ändamål. Exempelvis borde det vara möjligt att anförtro mer komplicerade samarbetssamtal till familjerådgivare. De bör också, med sina erfarenheter, kunna vara en viktig tillgång i föräldraut-

bildning och i fortbildningsverksamhet för andra personalgrupper inom socialtjänsten och liknande.

Det behov att värna om familjerådgivningens integritet och förtroende som många remissinstanser uttryckt gör dock enligt min mening att försiktighet måste iaktas så att roller inte hopblandas på ett felaktigt sätt. Det är exempelvis inte tillfredsställande om socialsekreterare som är verksamma inom den vanliga socialtjänsten som delsyssla också påtar sig familjerådgivaruppgifter. Risken för att de under rådgivningssamtalen får kännedom om uppgifter som kan påverka deras handlande som socialsekreterare kan inte uteslutas. Detta skulle kunna skada förtroendet för familjerådgivningen.

4.2 Sekretessfrågor

Min bedömning: Sekretesskyddet för den kommunala familjerådgivningen får anses tillräckligt tillgodosett genom nuvarande regler. Arbetet med kompletterande tystnadspliktsbestämmelser för privata vårdgivare bör dock fortsätta i syfte att ytterligare förstärka skyddet för uppgifter som enskilda lämnar i samband med rådgivningen.

Skälen för min bedömning: En förutsättning för att familjerådgivningen skall kunna fylla sin funktion är att de enskilda som vänder sig dit skall kunna känna fullständig trygghet att de ofta känsliga personliga uppgifter som lämnas inte sprids vidare vare sig till närstående enskilda personer eller till andra myndigheter eller avdelningar inom samma myndighet. Familjerådgivningen är därför omgärdad av särskilt stränga sekretessregler som innebär en i princip fullständig tystnadsplikt i fråga om uppgifter som erhållits i förtroende.

Enligt 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1980:100, SekrL) gäller sålunda inom kommunal familjerådgivning sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen. För närliggande verksamheter kan erinras om att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården (7 kap. 1 §) och inom socialtjänsten (7 kap. 4 § första stycket) om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. För präster inom Svenska Kyrkan gäller en generell tystnadsplikt enligt 36 kap. 1 § kyrkolagen (1992:300) och för uppgifter inom den församlingsvårdande verksamheten motsvarande sekretess som inom socialtjänsten enligt 7 kap. 33 § SekrL.

Sekretess hindrar dock inte att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (14 kap. 1 § SekrL). En sådan uppgiftsskyldighet kan följa av olika regler om anmälningsskyldighet, främst 71 § socialtjänstlagen. Enligt andra stycket i denna paragraf är bl.a. myndigheter och anställda inom socialtjänsten skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får veta något som kan

innebära att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. De är också skyldiga att lämna uppgifter till en utredning hos socialnämnden avseende en underårigs behov av skydd. För dem som är verksamma inom kommunal familjerådgivning är dock enligt tredje stycket i samma paragraf anmälningsskyldigheten begränsad till fall då de får veta att en underårig misshandlas i hemmet. De är inte heller skyldiga att bidra med uppgifter till utredningen.

Enligt 36 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken får vissa yrkesutövare inte höras som vittnen om något som anförtratts dem i denna yrkesutövning eller som de fått veta i samband därmed annat än om det är medgivet i lag eller om den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Det gäller bl.a. psykologer, psykoterapeuter och kuratorer vid familjerådgivningsbyråer som drivs av kommuner, lands-ting, församlingar eller kyrkliga samfälligheter. Enligt 38 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken gäller motsvarande förbud att förelägga dessa yrkesutövare att förete skriftlig handling som innehåller uppgifter av här aktuellt slag.

För privata yrkesutövare gäller i princip inte sekretesslagens bestämmelser, bortsett från de fall när den enskilde kan ses som en uppdragstagare till en myndighet e. d. (1 kap. 6 § SekrL) och de fall när en myndighet själv lämnar ut en sekretessbelagd uppgift och därvid uppställer förbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Den senare regeln omfattar dock inte uppgifter som en enskild person själv får veta genom sin verksamhet, t. ex. genom att utföra vissa uppgifter inom hemtjänsten och därvid få kännedom om enskilda vårdtagares personliga förhållanden. Riksdagen har emellertid nyligen på förslag av regeringen i prop. 1992/93:159 om stöd och service till vissa funktionshindrade beslutat att en ny paragraf om tystnadsplikt, 71 a §, skall införas i socialtjänstlagen från och med den 1 juli 1993. Enligt den nya bestämmelsen får den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, som avser insatser enligt socialtjänstlagen, inte obehörigen röja vad han därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden. Denna bestämmelse kommer att omfatta anställda hos privata företag som ombesörjer t. ex. hemtjänst (prop. s. 200). Enligt min mening kommer den också att omfatta yrkesmässigt bedriven privat verksamhet som bedrivs inom familjerådgivningens område enligt avtal med resp. kommun på det sätt jag har föreslagit. Jag vill vidare erinra om att det för vissa privat verksamma yrkesutövare med legitimation, bl.a. psykologer och psykoterapeuter, och deras biträden gäller en motsvarande tystnadsplikt enligt 6 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Brott mot tystnadsplikt som följer av lag eller annan författning är straffbart enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Jag är medveten om att de regler jag nu föreslår medför att de privata vårdgivarna inte får en fullt lika långtgående tystnadsplikt som den som gäller inom den kommunala familjerådgivningen. Sekretesskyddet för de privata vårdgivarna, som motsvarar vad som i övrigt gäller inom social-

tjänsten och hälso- och sjukvården, får dock anses i huvudsak tillfredsställande. Frågan om enhetliga sekretess- och tystnadspliktsregler för familjerådgivning oavsett huvudman kan därför utan större olägenheter anstå under en tid. Arbetet med dessa frågor kommer dock att fortsätta inom Socialdepartementet. Skulle det bli vanligt att privata vårdgivare erbjuder rådgivning helt oberoende av överenskommelse med kommunen måste självfallet verksamheterna definieras och skärpta sekretessbestämmelser övervägas, så att inte enskilda som söker familjerådgivning riskerar att ovetande vända sig till någon som i realiteten saknar tystnadsplikt. Även vid en utveckling inom ramen för den nu föreslagna regeln om familjerådgivning kan ett ökande inslag av privata familjerådgivare, för vilka inget generellt kompetenskrav finns, ge anledning till skärpning av tystnadspliktsbestämmelserna så att de enskildas integritet kan garanteras. Från principiell synpunkt får det dessutom anses önskvärt med enhetliga sekretessregler för all familjerådgivning.

Jag avser att följa utvecklingen med uppmärksamhet och i lämpligt sammanhang återkomma med förslag i dessa frågor.

4.3 Socialstyrelsens uppdrag

Min bedömning: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Svenska kommunförbundet stödja kommunerna i uppbyggnadsarbetet med familjerådgivningen.

Skälen för min bedömning: De förslag jag nu lagt fram ställer avsevärda krav på kommunerna. I vissa områden i landet finns över huvudtaget inte någon familjerådgivning. I de flesta kommuner måste förhandlingar föras med andra kommuner, landsting eller andra vårdgivare om hur verksamheten skall ordnas. Många kommuner måste bygga upp verksamheten från grunden och behöver råd och stöd i detta arbete.

Mot denna bakgrund är det naturligt att Socialstyrelsen, som är central tillsynsmyndighet på socialtjänstens område, ges i uppdrag att utarbeta ett vägledande material där kommunerna kan få exempel på hur verksamheten kan byggas ut, hur verksamheten bör bedrivas och hur den kan tillförsäkras en hög kvalitet.

Socialstyrelsen bör under arbetet samråda med Svenska kommunförbundet och ha kontakt med familjerådgivarnas organisationer.

4.4 Kostnader och ikraftträdande

Att bygga upp familjerådgivningen enligt de nya förutsättningarna kräver rimligtvis en del tid. Med ett ikraftträdande av den nu aktuella ändringen i socialtjänstlagen först den 1 januari 1995 skapas möjligheter för berörda parter att finna ett efter lokala förutsättningar fungerande system.

Jag bedömer att den föreslagna lagstiftningen om familjerådgivning

innebär en ökad kostnad för kommunerna med sammanlagt 100 miljoner kronor. Kostnaderna för landstingen bedöms minska med ca 30 milj.kr. Vid den ekonomiska regleringen mellan stat och kommunsektorn inför år 1995 bör konsekvenserna av förändringarna av familjerådgivningen beaktas.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad som nu anförts har inom Socialdepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620).

Lagförslaget är inte av sådan beskaffenhet att Lagrådets yttrande behövs inhämtas.

6 Specialmotivering

12 a §

Det nya andra stycket i paragrafen innebär att kommunen åläggs ansvaret för att familjerådgivning finns tillgänglig för dem som begär det.

I paragrafen ges inte någon direkt definition på vad som avses med familjerådgivning. Tanken är att familjerådgivarna liksom hittills skall ha som huvuduppgift att genom samtal medverka till bearbetning av samlevnadsproblem och konflikter främst i par- och familjerelationer. Med par avses här såväl heterosexuella som homosexuella par. En annan uppgift för familjerådgivningen är att utifrån den speciella kompetens som familjerådgivarna har förmedla kunskap och sprida information om samlevnad.

Indirekt blir begreppet familjerådgivning begränsat till kommunalt bedriven verksamhet samt privat verksamhet som bedrivs enligt överenskommelse med resp. kommun och för vilken kommunen iklätt sig ett kvalitets- och kostnadsansvar. Helt privata initiativ som igångsätts utan överenskommelse med kommunen kan sålunda inte anses utgöra familjerådgivning i nu aktuell mening. Några kostnadsanspråk mot kommunen kan därmed inte resas av sådana vårdgivare. Härav följer även att sådana inte torde omfattas av de regler om tystnadsplikt som från och med den 1 juli 1993 införs i 71 a § socialtjänstlagen. Däremot har i förekommande fall psykologer m.fl. givetvis den tystnadsplikt som följer av deras yrkesbehörighet (se vidare avsnitt 4.2).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

1. föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620),
2. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om genomförande (avsnitt 4.3).

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som han har hemställt om.

Sammanfattning av Socialstyrelsens rapport 1989:10 Familjerådgivning Samarbetssamtal

Prop. 1993/94:4
Bilaga 1

Socialstyrelsen har genom regeringsuppdrag den 14 januari 1988 bland annat erhållit uppdrag att undersöka hur verksamheten med familjerådgivning skall kunna tryggas. I uppdraget ingår att överväga huvudmannaskapet för verksamheten. Socialstyrelsen har vidare erhållit uppdrag att genomföra en utvärdering av verksamheten med samarbetssamtal.

Familjerådgivning

Socialutskottet har i betänkande (SoU 1986/87:22), som utgjorde en bakgrund till Socialstyrelsens uppdrag, anfört att familjerådgivningen är av mycket stort värde, direkt för de hjälpsökande och indirekt genom den handledning som kan ges t.ex. till de socialsekreterare som har i uppgift att leda samarbetssamtal. Socialstyrelsen delar socialutskottets uppfattning om familjerådgivningens betydelse.

En historisk genomgång av familjerådgivningens utveckling visar att verksamheten funnits i omkring 40 år varav statsbidrag utgått under 20 år (upphörde år 1980). Den kraftigaste utbyggnaden av verksamheten skedde under 1960-talet. Under de senaste decennierna har utbyggnaden varit begränsad. Det är i dag tvärtom så att det inte är ovanligt att byråerna är nedläggningshotade.

Socialstyrelsen har genomfört en bearbetning av 1986 års verksamhetsberättelser som ger uppgifter om personal och klienter samt om verksamhetens innehåll m.m. Bearbetningen visar bland annat att verksamheten huvudsakligen besöks av vuxna par. Indirekt berörs uppskattningsvis ca 10 000 barn genom att föräldrarna besöker familjerådgivningen.

Familjerådgivningen är totalt av begränsad omfattning – också kostnadsmässigt – jämfört med huvudmannens övriga verksamhet. Svenska Kyrkan bedriver också i icke obetydlig omfattning familjerådgivning.

Vid en "hearing" med huvudmän för verksamheten som anordnats av Socialstyrelsen angavs som orsak till att familjerådgivningen har en osäker situation är att den är okänd för beslutsfattarna och lever undanskymd. Vidare framfördes att den omständigheten att verksamheten inte är lagreglerad är av betydelse.

Erfarenheter från studiebesök som Socialstyrelsen gjort hos vissa byråer bekräftar att familjerådgivningen kan leva ett ganska avskilt liv. Detta ligger delvis i verksamhetens natur. Den är starkt sekretesskyddad och den ligger lokalmässigt ofta avskild så att de sökande skall kunna känna sig obesvärade när de besöker byrån.

Emellertid beror familjerådgivarnas relativa undanskymdhet i förhållande till beslutsfattarna också på att det ofta saknas en uttalad målbeskrivning för verksamheten. Vidare tycks det saknas en verksamhetsplan där huvudmannen väger in familjerådgivningens verksamhet i ett bredare sammanhang. Det saknas också en fortlöpande uppföljning av verksamheten. Man tycks med andra ord från huvudmannens sida inte riktigt

uppmärksamma att familjerådgivningen med sin särskilda kompetens kan tas tillvara som en del i övrig utåtriktad och förebyggande verksamhet i kommunen.

Det är därför enligt Socialstyrelsens uppfattning väsentligt att tydligare definiera familjerådgivningen och att klargöra dess särskilda uppgift i förhållande till andra verksamheter.

Kärnan i familjerådgivningen bör vara samtalen med klienterna. Vid sidan av samtalen – och den handledning m.m. som förekommer – bör familjerådgivningen liksom hittills bedriva en utåtriktad verksamhet. Denna bör vidgas så att nya behov, t. ex. stöd åt invandrarna, kan tillgodoses. Även när det gäller själva samtalen bör en breddning ske så att familjerelationerna i sin helhet kommer mer i fokus, t. ex. genom rådgivning i relationer mellan föräldrar och barn/ungdomar. Även homosexuella bör få större möjligheter att vända sig till familjerådgivningen.

Familjerådgivningsbyråerna bör i ökad utsträckning genomföra uppföljningar beträffande verksamheten och dess inriktning så att förändringar på orten, t. ex. ett snabbt växande antal skilsmässor, kan beaktas. Familjerådgivarna bör även i ökad utsträckning tillföra huvudmännen sina erfarenheter av sociala konsekvenser till följd av ändrade samlevnadsmonster m.m.

Socialstyrelsen föreslår utbytestjänstgöring mellan familjerådgivningsbyråer och familjerättssekreterare. Härigenom kan fördjupade kunskaper uppnås för respektive yrkesgrupp och metodutvecklingen kan stimuleras. Styrelsen anser att facklitteratur på området bör tas fram också som ett sätt att göra verksamheten mera tydlig.

Ett enhetligt huvudmannaskap bör fastställas som ett led i att trygga och utveckla verksamheten. Den omständigheten att ingen huvudman i dag riktigt känner ansvar för familjerådgivningen måste enligt Socialstyrelsens mening ha haft en stor betydelse för att verksamheten fortfarande är av begränsad omfattning och är sårbar.

Socialstyrelsen redovisar i rapporten argument för primärkommunalt respektive landstingskommunalt huvudmannaskap. Socialstyrelsens förslag är att primärkommunerna skall vara huvudmän för verksamheten.

Ett bärande motiv för detta är att verksamheten i sak ligger närmare socialtjänsten än hälso- och sjukvården. Härom har rått ganska samstämmig uppfattning om man ser till tidigare utredningar, t. ex. socialutredningen, och till ställningstaganden i remissyttranden m.m. Någon anledning till ändrat synsätt med hänsyn till tidens gång finns enligt Socialstyrelsens uppfattning inte. Snarare är det tvärt om så att landstingens uppgifter tenderar att mera renodlat bli inriktade mot hälso- och sjukvård än tidigare, vilket gör att familjerådgivningen alltmer kan komma att ses som en "främmande fågel" inom landstingen. Detta skulle inte vara gynnsamt för verksamhetens utveckling, utan tvärtom kunna missgynna den.

Eftersom familjerådgivningen bedöms vara en angelägen verksamhet bör den också finnas lätt tillgänglig över hela landet och kunna nå fler och bredare grupper än i dag. Även detta talar för ett kommunalt huvudmannaskap.

Samarbetssamtalens utveckling – merparten av kommunerna erbjuder nu sådan verksamhet – understödjer detta ställningstagande. Mellan familjerådgivningen och samarbetssamtalen finns starka kopplingar.

Som skäl mot ett kommunalt huvudmannaskap brukar anföras att små kommuner kan få problem att bedriva familjerådgivning. Denna fråga bör kunna lösas genom att kommuner går samman för gemensamma lösningar. Exempel på detta finns redan. Samverkansmodeller av olika slag kan också medverka till att nu existerande verksamhet med landstingskommunal huvudman kan behållas lokalmässigt och personellt.

Socialstyrelsen föreslår att kommunerna åläggs skyldighet att bedriva familjerådgivning genom en bestämmelse i socialtjänstlagen. Styrelsen bedömer detta som nödvändigt om verksamheten skall tryggas.

Socialstyrelsen är själv beredd att genom allmänna råd och att på annat lämpligt sätt bidra till en önskad utveckling av familjerådgivningen.

Sammanställning av remissyttranden över Socialstyrelsens rapport 1989:10 Familjerådgivning Samarbetssamtal

Prop. 1993/94:4
Bilaga 2

Remissinstanser

Efter remiss har yttranden avgetts av Göta hovrätt, kammarrätten i Stockholm, Stockholms tingsrätt, länsrätterna i Stockholm och Göteborg, Justitieombudsmannen (JO), Riksrevisionsverket (RRV), Statens invandrarverk (SIV), ärkebiskopen, Statskontoret, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, landstingen i Stockholms, Kristianstads, Örebro, Skaraborgs, Kalmar, Malmöhus och Sörmlands län, Stockholms, Malmö, Pitea och Gotlands kommuner, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska Läkaresällskapet, Sveriges Advokatsamfund, Föreningen kommunal- och landstingsanställdas familjerådgivare, Umgängesrättsföräldrarnas riksförening Samarbetsorganisationen för invandrarorganisationer, Sveriges Frikyrkoråd och Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU).

Yttranden har dessutom inkommit från familjerådgivningsbyråerna, Landstinget i Östergötland, Bohuslandstinget, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande, familjerådgivningen Jönköping, Svenska kyrkans nämnd för diakoni och samhällsansvar samt Svenska kyrkans nämnd för undervisning och utbildning.

Flertalet remissinstanser uttrycker stor uppskattning av familjerådgivningens arbete och understryker behovet att trygga dess verksamhet. Några förslag att lägga ned eller minska verksamheten finns inte.

JO uttrycker det på följande sätt: Familjerådgivningen är att betrakta som en särskilt kvalificerad resurs till stöd och hjälp vid samlevnadsproblem. I dag omfattas familjerådgivningen med stort förtroende av stora grupper människor. Framför allt familjer med barn ser möjligheten att kunna vända sig till familjerådgivningen, då konflikter uppstår inom familjen, som särskilt betydelsefull.

Starka skäl talar för att familjerådgivningen bör tryggas genom att den ges ett stöd i lagstiftningen.

Behovet av ett enhetligt huvudmannaskap är kopplat till om en särskild reglering av familjerådgivningen skall göras.

Förslaget om ett enhetligt huvudmannaskap tillstyrks av kammarrätten i Stockholm, länsrätten i Stockholm, länsrätten i Göteborg och Bohus län, Justitieombudsmannen, RRV, Statskontoret, Landstingsförbundet, Stockholms läns landsting, Malmöhus läns landsting, Piteå kommun, Gotlands kommun, LO, SACO/SR, Svenska Läkaresällskapet, Samarbetsorganisationen för invandrarorganisationer, Sveriges Frikyrkoråd och RFSL.

Mot ett enhetligt huvudmannaskap uttalar sig Svenska kommunförbundet, Kristianstads läns landsting, Skaraborgs läns landsting, Kalmar läns landsting, Malmö kommun och Föreningen kommunal- och landstings-

anställda familjerådgivare.

Kommunförbundet säger följande i sitt remissvar: Förbundsstyrelsen vill med detta ansluta sig till vad som tidigare sagts vad gäller huvudmannaskapet för familjerådgivningen. I barnpsykiatriska kommittén uttrycktes det med orden "familjerådgivning får i huvudsak anses vara en fråga om vad som är praktiskt att genomföra". I specialmotiveringen till den ändrade lagparagrafen säger Socialstyrelsen att "för mindre kommuner blir det aktuellt att gå samman för att personellt och lokalmässigt tillsammans bedriva verksamhet". Förbundsstyrelsen är mycket tveksam till om familjerådgivningen lämpar sig för ett sådant samarbete. Dessvärre är nu risken också stor att de landsting som tidigare velat dra sig ur verksamheten – under protest från aktuella kommuner – nu kommer att göra slag i saken.

Kalmar läns landsting anser att familjerådgivningens verksamhet i sak ligger minst lika nära hälso- och sjukvården som socialtjänsten. Ett kommunalt huvudmannaskap kan endast accepteras i kombination med en skyldighet för kommunerna att bedriva familjerådgivning. Social- och omsorgsnämnden har den bestämda uppfattningen att ett ändrat huvudmannaskap utan lagskydd i dagens ekonomiska läge skulle medföra att verksamheten äventyras i stället för att tryggas.

Skaraborgs läns landsting föreslår att behovet av familjerådgivning inom varje landstingskommun ska tillgodoses av landstingskommunen och kommunerna i området. På samma sätt som gäller hem för vård eller boende får landsting och kommuner inom ramen för vårdresursplaneringen fördela ansvaret för inrättande och drift av familjerådgivning i länet. Den föreslagna § 18 a i socialtjänstlagen kan kompletteras med en hänvisning till § 23 och denna i sin tur ändras så att vårdresursplanen även omfattar familjerådgivningsverksamhet.

Liknande synpunkter framförs av kommunal- och landstingsanställda familjerådgivares förening.

Bland de remissinstanser som förespråkar ett enhetligt huvudmannaskap väljer det stora flertalet att lägga detta på primärkommunerna. Det gäller länsrätten i Stockholm, länsrätten i Göteborgs och Bohus län, Justitieombudsmannen, RRV, Statskontoret, Landstingsförbundet, Sörmlands läns landsting, Piteå kommun, Gotlands kommun, I,O, SACO/SR, Samarbetsorganet för invandrarorganisationer, Sveriges Frikyrkoråd och RFSU.

Landstingsförbundet anser att familjerådgivningsverksamheten i sak ligger närmare socialtjänstens område än hälso- och sjukvårdens. Senare års diskussioner om klarare ansvarsförhållanden mellan huvudmännen bör utgöra än mer vägande skäl för att nu fastlägga ett primärkommunalt ansvar.

Stockholms läns landsting skriver i sitt svar att det är angeläget att huvudmannaskapsfrågan kommer till någon form av avgörande. Det delade huvudmannaskapet mellan primärkommuner och landsting och den oklarhet som länge rått i denna fråga har varit hämmande för utvecklingen. Landstinget anser att huvudmannaskapet för familjerådgivningen kan överföras till primärkommunerna, förutsett att verksamheten

kommer att lagfästas genom bestämmelse i socialtjänstlagen. I annat fall bör huvudmannaskapet läggas hos landstingen, för att kunna trygga verksamhetens utveckling.

Kalmar läns landsting är tveksamt till ett kommunalt huvudmannaskap och anser att familjerådgivningens verksamhet i sak ligger minst lika nära hälso- och sjukvården som socialtjänsten. Ett kommunalt huvudmannaskap kan endast accepteras i kombination med en skyldighet för kommunerna att bedriva familjerådgivning. Social- och omsorgsnämnden har den bestämda uppfattningen att ett ändrat huvudmannaskap utan lagskydd i dagens ekonomiska läge skulle medföra att verksamheten äventyras i stället för att tryggas.

Följande remissinstanser instämmer uttryckligen i Socialstyrelsens förslag att lagreglera ansvaret för familjerådgivningen: Länsrätten i Stockholm, länsrätten i Göteborg och Bohus län, Justitieombudsmannen, Landstingsförbundet, Stockholms läns landsting, Örebro läns landsting, Skaraborgs läns landsting, Kalmar läns landsting, Sörmlands läns landsting, Gotlands kommun, LO, SACO/SR, Svenska Läkaresällskapet, Sveriges advokatsamfund, kommunal- och landstingsanställdas förening, Samarbetsorganisationen för invandrarorganisationer, Sveriges Frikyrkoråd och RFSU.

Gotlands kommun instämmer i att familjerådgivningen bör tryggas genom att göra den till en laglig rättighet för medborgarna. Det är troligen enda sättet att skydda verksamheten från nedlägningshot och därför något kommunen hälsar med tillfredsställelse.

Mot en lagstiftning uttalar sig RRV, Statskontoret, Kommunförbundet och Malmö kommun. Den senare anser emellertid att det inte är nödvändigt att lagreglera verksamheten, dess organisatoriska ställning och huvudmannaskapsfrågan. Kommunen kan instämma i den beskrivning som görs i rapporten om behovet av att utveckla familjerådgivningsverksamheten för att bättre än i dag tillgodose det behov och den efterfrågan som finns, inte minst i invandrarfamiljer. Det är emellertid behov som måste vägas mot andra aktuella utbyggnadsbehov inom socialtjänsten. Hur samhällsekonomiskt lönsam en utbyggnad av familjerådgivningen än blir på några års sikt är utbyggnaden initialt ändå en finansiell fråga för kommunen.

Några remissinstanser tar upp frågan om statligt ekonomiskt stöd om ett lagstadgat krav på kommunerna att tillhandahålla familjerådgivning införs. Kommunförbundet pekar på att Socialstyrelsen inte för något som helst resonemang om vare sig statsbidrag eller skatteväxling mellan landsting och kommun.

Malmö kommun utgår från att, om förslaget om kommunalt huvudmannaskap lagfästs, staten svarar för de merkostnader som därvid uppkommer.

Svenska Läkaresällskapet föreslår att särskilda statsbidrag bör utgå för att stimulera utbyggnaden och underlätta för de mindre kommunerna att bygga upp en fungerande familjerådgivning i samverkan. Socialstyrelsen kan t.ex. fastställa ett mindre antal familjerådgivare per enhet och en lägsta kompetensnivå för familjerådgivarna. Speciellt stor betydelse får

detta om huvudmannaskapet skall föras över helt till kommunerna.

Frågan om hur familjerådgivningen skall bedrivas om primärkommunerna får ansvar för verksamheten berörs i Socialstyrelsens rapport. Styrelsen pekar på möjligheterna för kommuner att samverka om verksamheten.

Detta kan särskilt gälla de mindre kommunerna. Andra möjligheter som tas upp i rapporten är att kommunen köper denna tjänst exempelvis från landsting.

Denna fråga tas upp av flera remissinstanser. Länsrätten i Göteborg och Bohus län konstaterar att det är självklart att många kommuner måste gå samman med andra för att socialnämnden skall kunna uppfylla kravet på att familjerådgivning skall vara en självständig verksamhetsgren. Länsrätten anser att det är lämpligt att man i lagtexten anger att socialnämnden eller socialnämnderna i flera kommuner i samarbete skall svara för familjerådgivning.

Landstingsförbundet instämmer i Socialstyrelsens bedömning att ett klarläggande av ansvaret är väsentligt för att trygga verksamhetens fortsatta utveckling och tillstyrker utredningens förslag att primärkommunerna ges ett lagfäst ansvar för familjerådgivningen. Att mindre kommuner inte skulle klara att driva en egen verksamhet har varit ett argument mot ett primärkommunalt huvudmannaskap. Senare års exempel på avtalsreglerat samarbete över kommungränserna visar dock att sådana praktiska frågor kan lösas lokalt. Här rör det sig dessutom om en verksamhet av liten omfattning. Även andra former av lokala lösningar bör kunna diskuteras. Det bör t.ex. vara möjligt för ett landsting att driva familjerådgivningsverksamhet på entreprenad åt ett antal kommuner. Möjligheter att få vara anonym och kunna söka hjälp utanför den egna kommunen talar för sådana lösningar. Förbundet förutsätter att denna fråga, liksom andra praktiska och ekonomiska konsekvenser av ett ändrat huvudmannaskap, kan lösas genom överläggningar mellan huvudmännen.

Kommunförbundet menar att Socialstyrelsen kraftigt underskattar de svårigheter som är förknippade med de små och medelstora kommunernas möjlighet att bedriva familjerådgivningsverksamhet med den kvalitet som i dag råder. Förbundsstyrelsen vill erinra om att 161 av landets 284 kommuner har under 20 000 invånare, ett befolkningsunderlag som är otillräckligt för driften av en rådgivningsverksamhet. Det är ingen händelse att endast ett fåtal kommuner i dag är huvudmän för familjerådgivningen.

Stockholms läns landsting pekar på att för att familjerådgivningen skall fungera som en fristående verksamhet och möjliggöra en metodutveckling bör varje byrå ha en minimibemanning om 2-3 familjerådgivartjänster. Små kommuner kan därför få problem att driva verksamheten. Ett överförande av huvudmannaskapet förutsätter i många fall en primärkommunal samverkan över kommungränserna. Ett alternativ bör också vara att landstinget, som redan har en väl fungerande familjerådgivning, bedriver verksamhet på uppdrag av kommuner, som själva inte kan bygga ut densamma.

Skaraborgs läns landsting är negativt till enbart ett primärkommunalt ansvar och anser att det är riktigt att lagfästa skyldigheten att bedriva familjerådgivning. Nämnden anser däremot inte att skyldigheten skall bindas till den primärkommunala socialtjänsten. Det finns kommuner, som har underlag för en sådan verksamhet, men flertalet har det inte. Att då skapa särskilda regionala organisationer (typ kommunförbund) när det finns en etablerad regional organisation, landstingen, som kan driva verksamheten, förefaller orationellt.

Kalmar läns landsting finner det viktigt att den i dag välfungerande familjerådgivningsverksamheten i Kalmar läns landsting inte på grund av ändrat huvudmannaskap raseras. Möjligheten att kommunerna efter gemensamma diskussioner med landstinget kan överlåta driften av landstinget måste ges.

Kommunal- och landstingsanställdas förening konstaterar att utredningen har underlåtit att ta upp frågan om familjerådgivningsbyråernas storlek, en fråga som KLFR anser vara väsentlig. För att säkerställa kvalitet och utveckling bör ingen byrå ha färre men helst fler än 3 tjänster. Det är rimligt att en familjerådgivningsbyrå med 3 familjerådgivare har ett befolkningsunderlag på ca 75 000 invånare.

Ett fåtal av landets kommuner har underlag för egen familjerådgivningsbyrå men flertalet har det inte. Någon form av samverkan mellan kommunerna är nödvändig. Föreningen anser att det bästa sättet att tillgodose tillgänglighet och fortsatt hög kvalitet är att bibehålla redan existerande byråer och lägga ansvaret för fortsatt drift och utveckling på landsting och kommuner gemensamt via vårdresursplanering.

Ärkebiskopen ifrågasätter om inte en närmare samverkan mellan den kommunala och den kyrkliga familjerådgivningen vore till gagn för verksamheten.

Statens invandrarverk anser att huvudmannaskapet och Socialstyrelsens tillsyns- och övrigt ansvar bör utövas så att invandrarorganisationer, trossamfund och stiftelser kan bygga upp egna verksamheter utifrån egna behov och referensramar. Verket anser att kyrkans familjerådgivning är ett viktigt komplement för flyktingar och invandrare till den samhälleliga verksamheten.

I Socialstyrelsens rapport finns förslag om en närmare samverkan mellan dem som sysslar med familjerådgivning och dem som arbetar med samarbetssamtal. Förslaget har fått ett negativt mottagande av remissinstanser representerar familjerådgivningen. Det gäller landstingen i Stockholm, Kristianstads, Örebro, Kalmar, Malmöhus och Sörmlands län, Malmö och Piteå kommuner och SACO/SR. Skälen till den negativa inställningen är dels önskan att värna familjerådgivningens särart, dels sekretesskäl.

Örebro läns landsting skriver följande: Förslaget om utbytestjänstgöring med familjerätten finner utskottet vara olyckligt ur såväl sekretessynpunkt som för klienterna. De förväntar sig en klar åtskillnad mellan den frivilliga familjerådgivningen och den juridiskt bundna familjerätten. Detta är mer påtagligt ju mindre orten är.

Kommunal- och landstingsanställda familjerådgivares förening anför

liknande synpunkter: Socialstyrelsen har inte funnit anledning att föreslå att samarbetssamtal skall åläggas familjerådgivningen som en obligatorisk uppgift. KLRF anser att detta är ett riktigt ställningstagande. Familjerådgivningen är en av flera institutioner, dit människor vänder sig för att få hjälp i vårdnads- och umgängesfrågor. Sådana frågor kommer också in som en naturlig del av arbetet vid separationer. Egentliga samarbetssamtal utgör emellertid endast en liten del av familjerådgivningens verksamhet.

Gotlands kommun tycker att det är positivt om fler familjerådgivare tar sig an samarbetssamtal, de har ofta kunskaper och erfarenheter som gör dem speciellt lämpade för arbetet. Det är emellertid olämpligt att lagstifta om detta. I stället bör man överlåta åt kommunerna att besluta om familjerådgivningen eller familjerätten skall ta på sig samarbetsamtalen. I de fall familjerådgivarna accepterar att ta hand om samarbetssamtalen måste detta ske genom ökade resurser, då annars verksamheten kommer att gå ut över de vanliga parsamtalen.

Länsrätten i Stockholms län, Justitieombudsmannen, Statskontoret och LO stödjer Socialstyrelsens förslag om ett närmare samarbete mellan dem som sysslar med familjerådgivning resp. samarbetssamtal.

Också när det gäller Socialstyrelsens tankar om ett bredare arbetssätt finns tveksamhet hos företrädare för familjerådgivningen.

Kalmar läns landsting anser att det är förvånande att utredarna föreslår ett förändrat arbetssätt - fokusering på familjerelationen i sin helhet - som gör avgränsningen till andra verksamheter mer oklar. Det unika med familjerådgivningen är inriktningen på parrelationen. I kontrast till barn- och ungdomspsykiatri, vuxenpsykiatri, socialtjänsten och skolhälsovården där fokusering på hela familjerelationen är mer vanlig. Tvärtom anser social- och omsorgsnämnden det synnerligen viktigt att slå vakt om den inriktning som familjerådgivningen har sedan många år. Dessutom är behandling av parrelationen det som klienterna efterfrågar. Familjerådgivningen är den enda samhällseliga institution som vänder sig till vuxna par med samlevnadsproblem.

Även tanken att familjerådgivare skall kunna handleda familjerättssekreterare möter tveksamhet. Sörmlands läns landsting pekar på att det finns risk att familjerådgivare dels möter en familj direkt i sitt eget yrke, dels indirekt som handledare till familjens kontaktperson i socialförvaltningen. De två roller som därmed uppstår är oförenliga utifrån familjerådgivningens krav på den absoluta sekretessen och dess inriktning att stå till kundens förfogande utan myndighetssamband.

Örebro läns landsting är däremot positivt till tanken att familjerådgivningen kan vara en handledningsresurs i dessa fall.

Socialstyrelsen pekar på behovet av kompetens- och metodutveckling, utbildning och handledning.

De remissinstanser som företräder familjerådgivningen bekräftar behovet av mer insatser på dessa områden.

Stockholms läns landsting anser att det är viktigt att kompetens- och metodutveckling inom familjerådgivningen stimuleras, t.ex. genom utbyte av erfarenheter med socialtjänstens familjerätt, PBU och vuxenpsy-

kiatrin.

Kristianstads läns landsting beskriver kompetensbehovet på följande sätt: För att arbeta som familjerådgivare bör man kräva adekvat grundutbildning, långvarig erfarenhet av behandlingsarbete samt terapeutisk vidareutbildning. Erfarenhet från andra verksamhetsområden är alltid värdefull kunskap, men för att garantera god kvalitet på behandlingsarbetet måste man värna om kompetens och kontinuitet hos personalen i första hand. Örebro läns landsting instämmer i att arbetsmetodiken bör göras mer tydlig och att forskning och utveckling rörande relationer/samlevnadsfrågor intensifieras och ser gärna ett samarbete med högskola/universitet.

Föreningen kommunal- och landstingsanställda familjerådgivare instämmer i att familjerådgivarnas behov av handledning och vidareutbildning bör uppmärksammas mera av huvudmannen. Detta är nödvändigt för att bevara och utveckla kompetensen. Utbildningsfrågor bör behandlas centralt men i samråd med KLRF, som har lång tradition av fortbildning och utveckling av arbetsmetodik för familjerådgivare.

KLRF ställer sig positiv till förslaget om forsknings och utvecklingsarbete när det gäller relationer/samlevnadsfrågor och framtagande av mer facklitteratur på området.

Statskontoret tar upp frågan om samhällelig insyn i och styrning av familjerådgivningsverksamheten och skriver: Familjerådgivningens möjligheter att fortleva hänger i hög grad samman med huvudmannens möjligheter att styra och bedöma hur verksamheten utvecklas. Rapporten föreslår en ökad målstyrning och en utveckling av verksamhetsplaneringen som möjliggör utvärdering. Vi vill betona vikten av att familjerådgivningen integreras i socialtjänsten och att beslutsfattarna ges bättre kunskaper om verksamheten och dess utveckling. Planering och uppföljning bör därför inte enbart ligga på familjerådgivningsbyråerna själva utan huvudmannen måste ges möjlighet att få en tydlig bild av verksamheten.

Stockholms och Kalmar läns landsting, liksom kommunal och landstingsanställda familjerådgivares förening instämmer i önskemålet målstyrning och uppföljning av familjerådgivningsverksamheten. Stockholms läns landsting anser också att planeringen av familjerådgivningen bör integreras i huvudmannens övergripande planering.

LO anser att det är av stor vikt att kommunerna tar fram politiska riktlinjer för familjerådgivningens verksamhet.

Socialstyrelsen pekar i sin rapport särskilt på behovet av familjerådgivning för invandrare. Behovet bekräftas av flera remissinstanser.

Statens invandrarverk pekar på att påfrestningarna i samband med flykt och byte av land kan vara mycket stora och den traditionella modellen för familjerådgivning är därför inte alltid tillräcklig.

Verket framhåller också att det är en stor fördel om familjerådgivarna och samtalsledarna är tvåspråkiga. Det betyder att de skall kunna utöva sin yrkeskompetens både på svenska och ett annat språk. Bristen på tvåspråkig personal är emellertid mycket stor. Med hänsyn till att mer än 100 olika språk är representerade bland flyktingar och invandrare är

det orealistiskt att utgå från att det inom överskådlig framtid kommer att bli möjligt att rekrytera tvåspråkig personal på alla förekommande språk.

Familjerådgivning måste då ske med hjälp av tolk. Huvudmannen har ansvar för att kompetenta tolkar anlitas samt för att personalen har så stor kunskap om främst kulturella möten och mönster så att den kan ställa i sammanhanget relevanta frågor.

Grundläggande för alla stöd- och behandlingsinsatser bör vara kunskap om kulturmöten. All personal måste få insikt i den process som uppstår i möten med människor från olika kulturer, framför allt i kritiska situationer där djupt liggande grundvärderingar ifrågasätts av båda parter. Vidare måste all personal ges kunskap om innebörden av svensk kultur och egna attityder för att de med insikt skall kunna förmedla och förklara svenska företeelser och värderingar på ett fördomsfritt och respektfullt sätt.

Samarbetsorganet för invandrarorganisationer pekar på att den omställningsprocess som invandrarfamiljer genomgår kan orsaka kriser och slitningar mellan makar. Dessutom drabbas invandrarfamiljer hårdare än svenska familjer av arbetslöshet, rotlöshet och brist på sociala kontakter. Kvinnornas frigörelse kan innebära större trauma och lättare leda till konflikter. Kulturkonflikter och språksvårigheter i s.k. blandäktenskap kan leda till slitningar.

Erfarenheter visar att antalet sökande med invandrarbakgrund har ökat vid familjerådgivningsbyråer, men att huvudmannen har haft svårt att hjälpa invandrarfamiljer i kris.

Samarbetsorganet anser att man genom omdisponering av befintliga resurser skall satsa på tvåspråkiga familjerådgivartjänster för invandrargrupper. Kommuner bör anstränga sig att rekrytera tvåspråkig personal om sådan ej finns. Språk- och kulturkompetens skall räknas som en tungt vägande merit vid tillsättningar av tjänster i invandratäta områden.

Familjerådgivningen bör göras tillgänglig för invandrarna över hela landet. För att detta skall bli möjligt behövs det flexibla lösningar och samarbete och samverkansavtal mellan kommuner. I detta sammanhang vill vi betona att kyrkans och trossamfundens familjerådgivning är betydelsefull för invandrare.

Gotlands kommun konstaterar att utredningen påtalat att det visat sig näst intill omöjligt att bedriva en meningsfull familjerådgivning genom tolk. (Jfr "Tvärkulturell kommunikation - forskning och erfarenheter av betydelse för interkulturella samtal". Pedagogiska rapporter nr 30, Pedagogiska institutet, Lund).

Med förvåning noteras att utredningen ändå föreslår att familjerådgivningen i ökad utsträckning bör ge stöd åt invandrarna.

Kommunen menar för sin del att de ångestfyllda upplevelser som många flyktingar behöver hjälp att bearbeta och de svårigheter som omställningen till ett nytt land skapar (att förlora sin identitet och först långsamt få en ny osäker) kräver kompetent hjälp. Terapeutiskt kunniga människor som talar flyktingarnas språk, som har kulturkompetensen och som själva upplevt vad de vill säga att byta land, behövs. Detta

och som själva upplevt vad de vill säga att byta land, behövs. Detta behov bör tillgodoses på flyktningmottagningarna. Familjerådgivarna kan i det sammanhanget endast finnas med som ev. konsulter. Att låta svenska familjerådgivare ta hand om samtal med invandrare vore en pappersreform helt utan värde för invandrarna. Man måste utgå från vad dessa behöver och vara realistisk, inte önsketänkande.

Socialstyrelsen pekar i sin rapport på att också homosexuella par har behov av att kunna vända sig till familjerådgivningen.

Riksförbundet för sexuellt likaberättigande - Stockholmsavdelningen har i en särskild skrivelse synpunkter på förslaget. RFSL Stockholm ser med tillfredsställelse, att homosexuella par jämställs med heterosexuella par även i detta avseende, men anser, att formuleringen skulle varit mer tvingande, ordet "bör" skulle ersättas med "skall".

RFSL-Rådgivningen bedriver redan i dag en omfattande familjerådgivning för homo- och bisexuella par. Behovet av sådan rådgivning ökar oavbrutet, bl.a. på grund av relationsproblem orsakade av hiv och aids. En utvidning av den stödverksamheten kräver betydligt större resurser än vi för närvarande förfogar över.

Familjerådgivningen för homosexuella kräver förvisso specialkompetens, likaså rådgivning för par där den ena parten är bisexuell, en specialkompetens socialtjänsten i dag inte har. Detta innebär emellertid inte att myndigheten kan avsvära sig sitt ansvar för homosexuella.

Också RFSU instämmer i att homosexuellas behov av familjerådgivning tillgodoses.

Gotlands kommun anser att det känns fel att medvetet söka upp homosexuella med erbjudande om familjerådgivning i en situation då vi inte klarar att möta önskemålen ens hos de heterosexuella par som söker rådgivning.

Man skriver också att på ett medvetet plan sker ingen diskriminering av homosexuella hjälpsökande. Homosexuella kanske tvekar att gå till familjerådgivare, vilka brukar vara medelålders kvinnliga socionomer. I de fall familjerådgivare anställs, vilka öppet går ut med att de är homosexuella förändras troligen situationen.

RFSU menar också att den sexologiska kompetensen behöver förstärkas i familjerådgivningen. Många par som söker familjerådgivning har t.ex. bristande sexuell lust som ett av sina samlevnadsproblem. För att kunna differentiera om de sexuella problemen är en effekt av andra läsningar i samlevnaden, t.ex. bristande känslomässigt engagemang, stress, aggressivitet etc. eller om de sexuella dysfunktionerna hos en individ eller mellan paret är den primära störningen, krävs kompetensutveckling inom sexologi bland familjerådgivare.

Frågan om sekretess berörs i Socialstyrelsens rapport. Styrelsen föreslår att den stränga sekretessformen skall bestå för familjerådgivningen. Sekretessfrågan beträffande samarbetssamtal diskuteras utan att styrelsen lämnar något formellt förslag.

Att den stränga familjerådgivningssekretessen skall bestå möter inte några invändningar.

Göta hovrätt föreslår att om familjerådgivningen förs till socialtjänsten

4 § sekretesslagen omarbetas så att det klart framgår att familjerådgivning inom socialtjänsten omfattas av absolut sekretess.

När det gäller samarbetssamtal föreslår Justitieombudsmannen och Statskontoret att också dessa skall omfattas av den starkare familjerådgivningssekretessen.

Justitieombudsmannen konstaterar att i många kommuner kan man i dag inte erbjuda samarbetssamtal i den mening som ursprungligen var avsedd. Det är framför allt i mindre kommuner vanligt att samma tjänstemän som medverkat vid samarbetssamtalen utför vårdnadsutredning i de fall samtalen inte lett till en överenskommelse mellan föräldrarna. Det innebär enligt min mening att socialtjänstsekretessen kommer att gälla för samarbetssamtalen. De uppgifter som lämnas under samarbetssamtalen kan därmed komma att ingå i en kommande vårdnadsutredning. Detta är ägnat att rubba föräldrarnas förtroende för samarbetssamtalen och därmed deras vilja att ta i anspråk de möjligheter till konfliktlösning som sådana samtal innefattar.

JO sammanfattar och anser att den särskilda sekretess som gäller för familjerådgivning bör bestå och även innefatta samarbetssamtal.

Statens invandrarverk menar att den vanliga socialtjänstsekretessen kan gälla för samarbetssamtal.

Innehållsförteckning

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 juni 1993 . . .	3
1 Inledning	3
2 Bakgrund	3
3 Bedömning av den nuvarande verksamheten	4
4 Förslag till ändring	5
4.1 Familjerådgivning i alla kommuner	5
4.2 Sekretessfrågor	7
4.3 Socialstyrelsens uppdrag	9
4.4. Kostnader och ikraftträdande	9
5 Upprättat lagförslag	10
6 Specialmotivering	10
7 Hemställan	11
8 Beslut	11
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av Socialstyrelsens rapport 1989:10 Familjerådgivning Samarbetssamtal	12
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttrande över Socialstyrelsens rapport 1989:10 Familjerådgivning Samarbetssamtal	15

