

Kommittédirektiv



**Dir.
2007:168**

Översyn av bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska se över bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga för att anpassa lagstiftningen till den utveckling som har skett.

Det ska ingå i uppdraget att ta ställning till

- hur den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och ansvar för barn och unga ska formuleras,
- om reglerna om anmälningsskyldighet behöver förtydligas,
- om socialnämndens möjlighet att anmäla brott mot barn ska ändras till en skyldighet,
- om reglerna om utredning av barns förhållanden behöver kompletteras,
- om reglerna om insatser enligt SoL och LVU behöver ändras,
- hur villkoren för familjehem kan förbättras,
- om reglerna om uppföljning av insatser behöver förbättras och
- vilken kompetens som behövs för att arbeta inom den sociala barn- och ungdomsvården.

När översynen av bestämmelserna är genomförd ska utredaren ta ställning till om bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga ska sammanföras i en särskild lag och om de bestämmelser i SoL som reglerar socialtjänstens familjerättsliga arbete ska föras över till den särskilda lagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2009.

Bakgrund

Alla barn har i enlighet med barnkonventionen rätt till god omvårdnad och att få utvecklas i sin egen takt utifrån sina egna förutsättningar. Det innebär att barnrättsperspektivet ska finnas med i alla sammanhang där frågor som rör barns och ungas villkor behandlas. Särskild hänsyn ska tas till vad som är bäst för barnet. Barnet har rätt att komma till tals och vara delaktig i beslut som rör honom eller henne.

Familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt betydelsefull för barnets utveckling och välfärd. Föräldrarna är de som i första hand har ansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Samhällets roll är att på olika sätt stödja föräldrarna i deras föräldraskap. Det kan bl.a. handla om att utveckla familjestödande verksamheter under barnets hela uppväxt för att i första hand förebygga att barnet far illa. Men det kan också handla om att förbättra stödet till barn och unga.

De flesta barn i Sverige lever under trygga och goda förhållanden tillsammans med sina familjer – föräldrar och syskon. Men det finns barn som lever i olika slag av utsatthet och som samhällets sociala barn- och ungdomsvård enligt SoL och LVU har ett särskilt ansvar för att ge skydd och stöd. Frivillighet och respekt för den enskildes bestämmande och integritet är utgångspunkter för arbetet inom den sociala barn- och ungdomsvården. Ett nära samarbete med föräldrarna för att tillsammans med dem ge barnet förutsättningar för en trygg uppväxt är grundläggande i arbetet där familjen, nätverket runt familjen och andra faktorer i barnets omgivning är centrala. Den sociala barn- och ungdomsvården har i vissa situationer som specificeras i LVU uppgiften att använda tvångsåtgärder för att skydda

och hjälpa barn när det finns en påtaglig risk att deras hälsa och utveckling skadas och föräldrarna/vårdnadshavarna eller i vissa fall den unge inte samtycker till en åtgärd. Detta ställer krav på tydliga lagregler och ett rättssäkert förfarande.

Lagstiftningen

SoL och LVU reglerar arbetet inom den sociala barn- och ungdomsvården. Barnets bästa ska vara avgörande för allt som görs och barnet ska ha rätt att komma till tals i frågor som rör henne eller honom. I tillämpningen av lagstiftningen och regleringar är det därför av stor betydelse att barnets åsikter och vilja dokumenteras. Insatser ska vara av god kvalitet och utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Samtidigt är det angeläget att befintliga resurser används på bästa sätt.

Samhället har genomgått stora förändringar sedan socialtjänstreformen genomfördes i början av 1980-talet. Utvecklingen har gått snabbt vilket har påverkat den sociala barn- och ungdomsvården. I dag ställs ökade krav på den sociala barn- och ungdomsvården dels genom lagstiftningen, dels genom förväntningar från allmänheten och berörda myndigheter. Bestämmelserna i SoL och LVU har ändrats och kompletterats vid ett flertal tillfällen. Bl.a. har barnperspektivet och barnets rätt att komma till tals och bli lyssnat till införts och förstärkts. Den sociala barn- och ungdomsvården har fått nya uppgifter. På nationell nivå har Socialstyrelsen och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) bidragit till metod-, kompetens- och kunskapsutveckling.

Rapporter från Socialstyrelsen och länsstyrelserna

Socialstyrelsen har i sina lägesrapporter och tillsynsrapporter under senare år påtalat bl.a. följande. På regional nivå har tillsynsfrågorna genom de särskilda regeringsuppdragen om tillsyn av den sociala barn- och ungdomsvården under 2006 och 2007 fått allt större uppmärksamhet. På lokal nivå har det skett en ökad specialisering. Nya verksamheter och samverkansformer har tillkommit. Ansvarsfördelningen mellan den sociala barn- och ungdomsvården och de basverksamheter – förskola, skola

och skolbarnsomsorg och barnhälsovård – som möter alla barn är otydlig. Personal inom basverksamheterna har stora förväntningar på att den sociala barn- och ungdomsvården ska kunna förhindra att barn far illa och att den kan ingripa i alla situationer. Personalen saknar inte sällan kunskap om hur den sociala barn- och ungdomsvården arbetar och vilka befogenheter den har. Man känner t.ex. inte till att den sociala barn- och ungdomsvården i första hand ska arbeta tillsammans med familjer för att ge dem stöd och hjälp. Man känner inte heller till att tvångsåtgärder kan användas först när det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa och utveckling skadas. Detta skapar frustration hos både dem som anmäler och i den sociala barn- och ungdomsvården och försvårar samverkan dem emellan. Den som anmäler får inte alltid veta om anmälan leder till utredning eller hur ärendet utvecklas, vilket kan innebära att man upplever att anmälan inte leder till något resultat.

Det finns brister inom granskningsområdena handläggning och dokumentation, barnets bästa, insatser samt bemötandet av barn och unga. Det handlar om alltför långa handläggningstider, brister i att delge utredningen till berörda personer och att uppföljningen inte har dokumenterats. Det handlar också om begränsningar av umgängesrätten med familjehemsplacerade barn utan att beslut har fattats, att barn inte får komma till tals i utredningar och inte heller syns i dokumentationen. Beskrivningar saknas ofta om konsekvenserna för barnen av de insatser som har getts eller inte getts. Brister i bemötandet påpekas också, som t.ex. att socialtjänsten är alltför passiv i sina försök att få kontakt med barn och familjer som berörs och att ett helhetsansvar har saknats. Det konstateras vidare att när barn varit placerade i mer än tre år görs inte alltid överväganden om vårdnadsöverflyttningar.

Ambitionsnivån inom den sociala barn- och ungdomsvården har höjts. Fler familjer vänder sig till socialtjänsten p.g.a. olika problem, vilket har bidragit till att målgruppen för barn- och ungdomsvården har vidgats. Små kommuner har inte alltid kompetens inom alla specialiteter vilket kräver nya lösningar och nya samverkansformer. Arbetet med uppföljning, utvärdering och kvalitetsjämförelser behöver utvecklas.

Nya grupper, med problem som är nya för den sociala barn- och ungdomsvården, har tillkommit. Det handlar t.ex. om barn som blivit sexuellt exploaterade i Sverige. En annan grupp är barn som i vissa fall kommit hit genom människohandel och måste få skydd och stöd när de upptäcks samtidigt som den sociala barn- och ungdomsvården ska ta ställning till om och hur barnen kan återförenas med sin familj i hemlandet. Det handlar också om ensamkommande asylsökande barn där den sociala barn- och ungdomsvården sedan den 1 juli 2006 har ansvaret för hela omhändertagandet.

Jämställdhet i den sociala barn- och ungdomsvården

Vikten av att ha ett jämställdhetsperspektiv i all verksamhet betonas sedan ett antal år och jämställdhetsarbetet har intensifierats. Socialstyrelsen har haft ett uppdrag att följa upp, analysera och redovisa könsskillnader inom socialtjänstens verksamhetsområden. Av Socialstyrelsens rapport framgår att frågor om jämställdhet fått mycket liten uppmärksamhet inom socialtjänsten. Bland annat lyfts följande fram. Den sociala barn- och ungdomsvården speglar traditionella föreställningar om kön och familj, framförallt i agerandet gentemot föräldrarna. Fäder är ofta frånvarande, inte bara i barnens liv utan också i de sociala utredningarna och bedömningarna. Det är främst brister hos modern som avgör om ett barn placeras utanför hemmet. Ett barn får en kontaktfamilj för att ge stöd till den ensamstående mamman, för att kompensera att pappan är frånvarande och ge en manlig förebild. Det finns könsskillnader också vid bedömningar av flickors och pojkars problem.

Brottsförebyggande insatser

För att kunna bedriva en effektiv kamp mot ungdomskriminalitet krävs att samhället reagerar med tidiga och tydliga insatser när unga personer begår brott. Det är även av stor betydelse att brottsförebyggande insatser för unga personer som genom missbruk eller annat destruktivt beteende riskerar att bli kriminella när de blir äldre, sker så pass tidigt i deras liv att de inte hinner att utveckla en kriminell livsstil. Den sociala barn- och

ungdomsvården har en viktig roll i detta arbete genom att snabbt vidta åtgärder när det blir känt att en ung person riskerar sin hälsa och utveckling genom sitt beteende. För att den sociala barn- och ungdomsvården ska kunna lämna adekvat stöd och välja rätt behandlingsinsatser krävs ett väl fungerande samarbete med rättsväsendets myndigheter, framförallt Polisen, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

Uppdraget

Utredarens övergripande uppdrag är att

- se över bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga.

Följande frågor ska ingå i översynen:

Hur ska den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och ansvar formuleras?

Utredaren ska

- analysera om bestämmelserna i 5 kap. 1–3 §§ SoL behöver ändras för att tydliggöra den sociala barn- och ungdomsvårdens mål och ansvar.

Bestämmelserna i 5 kap. 1–3 §§ SoL handlar om den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och om förebyggande insatser på en generell nivå men också om insatser på individuell nivå för att tidigt vidta åtgärder för att förebygga en negativ utveckling. De flesta av dessa mål kommer från 1960 års barnavårdslag och fördes i stort sett oförändrade in i socialtjänstlagen i samband med socialtjänstreformerna. Samhällsutvecklingen har inneburit att barns och ungas livsvillkor har förändrats. I dagens samhälle finns ett större utbud av generella stödinsatser till barn och unga än tidigare. Målens övergripande karaktär kan försvåra tolkningen av dem och medföra svårig-

heter för den sociala barn- och ungdomsvården att beskriva och tydliggöra sitt ansvar för barn och unga.

Bestämmelserna om barn- och skolbarnsomsorg flyttades i mitten av 1990-talet över till skollagen utan att någon analys gjordes av hur detta skulle påverka socialnämndens övergripande ansvar. Nya uppgifter har kommit till genom tillägg till de allmänna bestämmelserna i lagen. Som nämnts inledningsvis är ansvarsfördelningen mellan den sociala barn- och ungdomsvården och de basverksamheter som möter alla barn otydlig, vilket gör att det skapas orealistiska förväntningar på den sociala barn- och ungdomsvårdens befogenheter. Mot denna bakgrund finns det behov av att analysera och eventuellt ompröva den sociala barn- och ungdomsvårdens ansvar för barn och unga.

Behöver reglerna om anmälningsskyldigheten förtydligas?

Utredaren ska

- ta ställning till om gällande regler om anmälan till socialnämnden behöver förtydligas och
- beskriva omfattningen av gällande sanktionsmöjligheter mot den som inte anmäler och ta ställning till om det finns behov av sanktioner för den som inte anmäler allvarliga fall av fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp eller försummelse.

Gällande bestämmelser om anmälan till socialnämnden finns i 14 kap. 1 § SoL. Allmänheten uppmanas anmäla och vissa yrkesverksamma och myndigheter har en skyldighet att anmäla om de får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns *skydd*. I 11 kap. 2 § SoL finns bestämmelser om vad socialnämnden ska göra när den utreder om den behöver ingripa till ett barns *skydd eller stöd*. Att de två bestämmelserna är formulerade på olika sätt skapar förvirring hos såväl anmälare och den som anmälts som hos den sociala barn- och ungdomsvården som ska utreda barnets behov. Detta är otillfredsställande både av rättssäkerhetsskäl och utifrån barnets intressen och behov.

Utöver de bestämmelser som finns i SoL har Socialstyrelsen beslutat om allmänna råd och gett ut en handbok till stöd för dem som omfattas av anmälningsskyldigheten. Uppföljningar visar att alltför få av dem som är skyldiga att anmäla anmäler. De som drar sig för att anmäla anger som skäl bl.a. att återkopplingen från socialtjänsten efter anmälan är dålig, man vet inte om det görs någon utredning eller inte. Man får inte veta om de insatser som man hoppas anmälan ska leda till, kommer till stånd.

Frågan om vilka möjligheter den sociala barn- och ungdomsvården har att återkoppla till den som anmält behöver klargöras. Anmälningsskyldigheten är långtgående och står inte alltid i överensstämmelse med den sociala barn- och ungdomsvårdens möjligheter att ingripa, eftersom det krävs samtycke till insatser om inte förhållandena är sådana att LVU är tillämplig. För att anmälningsskyldigheten ska fungera så att de barn som behöver samhällets skydd verkligen kommer till socialnämndens kännedom måste det finnas tydliga regler. Är det t.ex. möjligt och rimligt att anmälningsskyldigheten begränsas till att gälla enbart i de situationer när det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa och utveckling skadas och barnet är i behov av samhällets skydd?

Frågan om i vilken omfattning det behövs sanktioner mot dem som trots en tydlig anmälningsskyldighet inte anmäler har diskuterats i olika sammanhang, bl.a. av Kommittén mot barnmisshandel (SOU 2001:72) och av Barnombudsmannen. Å ena sidan finns de som anser att sanktioner skulle få fler att anmäla, å den andra finns de som menar att fler anmälningar inte garanterar att de barn som verkligen behöver insatser från den sociala barn- och ungdomsvården blir anmälda. Det kan också diskuteras om sanktioner ska införas för den som inte anmäler allvarliga fall av fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp och försummelse. Det finns anledning att beskriva för- och nackdelar med ett system med sanktioner mot den som inte anmäler eller andra lämpligare åtgärder för att anmälningsskyldigheten ska fungera väl.

Ska socialnämndens möjlighet att anmäla brott mot barn ändras till en skyldighet?

Utredaren ska

- överväga om socialnämndens möjlighet att anmäla brott mot barn ska ändras till en skyldighet eller om det är lämpligare att socialnämndens möjlighet att anmäla brott mot barn förtydligas.

I 14 kap. 2 § femte – nionde stycket sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser som gör det möjligt för myndigheter att utbyta uppgifter för att bekämpa eller beivra brott eller bistå när barn far illa. Det innebär att sekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen inte hindrar socialnämnden från att bl.a. polisanmäla en misstanke om brott mot någon som inte har fyllt 18 år. Bestämmelserna i 14 kap. 2 § sekretesslagen innebär att socialnämnden har en möjlighet men ingen skyldighet att polisanmäla vissa brott mot barn och unga. Av Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation vid handläggning av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12) framgår att socialnämnden skyndsamt bör anmäla till polisen om det är till barnets bästa, i synnerhet om det handlar om våld eller sexuella övergrepp. Men det kan finnas situationer när en polisanmälan bör avvaktas, t.ex. när det finns risk för att barnet sluter sig och vägrar att samarbeta eller tar tillbaka sin berättelse.

Det är viktigt att barn som blir utsatta för brott känner att samhället reagerar och gör något åt deras situation. En viktig del i detta är att polis och åklagare får kännedom om dessa brott så att de kan utredas och lagföras. Utredaren ska därför analysera och överväga om socialnämndens möjlighet att polisanmäla brott ska ändras till en skyldighet att göra en anmälan eller om det är lämpligare att socialnämndens nuvarande möjlighet att polisanmäla brott mot barn förtydligas.

Behöver reglerna om utredning av barns förhållanden kompletteras?

Utredaren ska analysera gällande regler om barnavårdsutredningar och ta ställning till

- om bestämmelsen om bedömning av innehållet i en anmälan behöver preciseras,
- om det ska vara möjligt att i vissa situationer påbörja en utredning utan att barnets vårdnadshavare informeras om att utredning inletts,
- om tidsgränsen för en utrednings slutförande kan förkortas och
- om det ska införas en möjlighet till uppföljning efter avslutad utredning för att kunna följa hur barnets förhållanden utvecklas.

Bestämmelser som reglerar barnavårdsutredningar finns i 11 kap. 1 och 2 §§ SoL. Socialtjänsten ska utan dröjsmål inleda utredning om det finns anledning att anta att någon åtgärd kan bli aktuell. Innan en utredning inleds bör en bedömning göras av om innehållet i anmälan kan leda till någon åtgärd från socialnämndens sida. I en barnavårdsutredning får nämnden konsultera sakkunniga och ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Den som berörs av en utredning ska underrättas om att en utredning inleds. Dessa regler infördes för att förtydliga utredningsskyldigheten mot bakgrund av att det under flera år riktats kritik mot utredningsförfarandet i barnavårdsärenden.

Socialstyrelsen har beslutat om allmänna råd för handläggning och dokumentation och har tagit fram en handbok till stöd för socialtjänstens handläggare. För att systematisera arbetet med handläggning och dokumentation i utredningar, planering och uppföljning av insatser har Socialstyrelsen utvecklat ett enhetligt system för dokumentation och uppföljning – Barns behov i centrum (BBIC). Flertalet kommuner har infört eller är i färd med att införa BBIC.

Det råder osäkerhet inom den sociala barn- och ungdomsvården om hur långtgående utrymmet för bedömningen av

innehållet i en anmälan, s.k. förhandsbedömning, får vara. Ibland kan det finnas behov av att skaffa fram kompletterande uppgifter från den som anmält eller av att ha flera samtal med en ung person som själv söker hjälp men som inte vill att föräldrarna kontaktas innan beslut om att inleda en utredning fattas. Samtidigt får socialtjänsten kritik i samband med tillsyn och av JO för att det tar för lång tid mellan anmälan och beslut om att inleda utredning eller ej och att detta inte är rättssäkert.

Uppföljningar visar att kommunerna i varierande utsträckning öppnar utredning när en anmälan kommer in. En del kommuner utreder alla anmälningar medan andra bara utreder vissa. Tydligare regler kring utredningar kan bidra till att göra förhållandena mer likvärdiga i landet.

Under senare år har frågan om socialtjänstens möjligheter att inleda en utredning utan att informera vårdnadshavare väckts av bl.a. barnrättsorganisationer och kvinno- och tjejjourer. Det kan då handla om unga flickor som kontaktar socialtjänsten för att få skydd och stöd i situationer där de riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Men det kan också handla om situationer av våld och övergrepp, där rädslan hos barnet för vad som ska hända när föräldrarna får veta att barnet har avslöjat sin situation gör att barnet vägrar att medverka i fortsatt utredning. Reglerna om att vårdnadshavare ska informeras om att en utredning inleds härrör från en mångårig kritik mot socialtjänsten för att man utredde utan att vårdnadshavarna kände till omständigheterna kring utredningen. Reglerna infördes för att tydliggöra socialtjänstens ansvar vid utredningar. Det finns anledning att överväga om det är möjligt att med bibehållen rättssäkerhet för både barn och vårdnadshavare förändra reglerna, så att en utredning i vissa specifika undantagsfall kan inledas utan att vårdnadshavarna informeras.

Bestämmelsen om att en barnavårdsutredning ska vara slutförd inom fyra månader tillkom mot bakgrund av kritik mot att socialnämnden inte slutförde utredningar inom rimlig tid. Föräldrar och barn svävade i ovisshet om att en utredning pågick eller inte och om den avslutats. Bestämmelsen syftade också till att stärka barnperspektivet. Socialstyrelsens uppföljningar och länsstyrelsernas tillsyn visar att det tagit tid för bestämmelsen

att få genomslag och att det finns brister i tillämpningen, men också att utvecklingen går framåt. Ur barnets perspektiv kan fyra månader i vissa fall vara en lång tid. Men bestämmelsen om barnets rätt att komma till tals kan i andra fall innebära att det behövs tid för att bygga upp en förtroendefull utrednings-situation för barnet. Det finns skäl att i denna översyn överväga om tidsgränsen om fyra månader är väl avvägd eller om den kan förkortas.

Det förekommer att vårdnadshavare tackar nej när socialtjänsten i sin utredning gör bedömningen att det finns behov av insatser och lämnar förslag till sådana. Det är möjligt att inom ramen för utredningen arbeta för att motivera familjen att ta emot hjälp, men det räcker inte alltid. Enligt gällande regler kan socialtjänsten då inte annat än avsluta utredningen om inte situationen är så allvarlig att LVU är tillämplig. Men det finns situationer när socialnämnden skulle behöva följa utvecklingen under ytterligare en tid och få möjlighet att genom t.ex. fortsatt motivationsarbete kunna påverka familjen att ta emot hjälp. Utredaren ska undersöka och analysera om och i vilka situationer det är lämpligt att införa bestämmelser som ger socialnämnden möjlighet att under en begränsad tid efter utredningen följa hur förhållandena för barnet utvecklas, vilka konsekvenser en reglering kan få samt hur dokumentationen av detta ska ske.

Behöver reglerna om insatser enligt SoL och LVU ändras?

Utredaren ska

- utreda och ta ställning till i vilken utsträckning det ska vara möjligt att erbjuda öppenvårdsinsatser utan föregående utredning och beslut,
- utreda om det ska införas en möjlighet, och i så fall i vilka situationer, att besluta om insatser på grund av missförhållanden i hemmet mot föräldrarnas vilja,
- analysera varför bestämmelsen i 22 § LVU om beslut insatser i öppenvård eller om särskilt kvalificerad kontaktperson på grund av den unges beteende mot den unges och föräldrarnas vilja används så sällan och ta ställning till om den behöver förtydligas eller om andra åtgärder behöver vidtas,

- utreda om socialnämndens anmälningsskyldighet när en familj flyttar till en annan kommun behöver tydliggöras, och
- analysera situationen för barn som är långsiktigt placerade i familjehem.

Socialtjänsten erbjuder ett flertal öppenvårdsinsatser. I 3 kap. 6 § SoL finns bestämmelser om kontaktperson eller kontaktfamilj och i vissa fall en särskilt kvalificerad kontaktperson. Andra insatser är t.ex. enskilt samtalsstöd, socialpedagogiska insatser, programverksamhet i grupp eller individuellt för barn som har missbrukande eller psykiskt sjuka föräldrar och för barn som bevittnat våld. Ytterligare insatser är riktade dagverksamheter, skolsociala insatser och kvalificerat nätverksarbete. Öppenvårdsinsatser har, enligt Socialstyrelsen, tidigare i första hand haft ett familje- och nätverksperspektiv, men på senare år har insatser tillkommit som är direkt riktade till barn och unga. Socialstyrelsen har kartlagt öppenvårdsinsatser inom ett representativt urval av kommuner i samarbete med FoU i Väst. Kartläggningen visar att det finns ett relativt stort antal av sådana insatser och det pågår en utveckling inom området.

Öppenvårdsinsatser som service

Socialstyrelsen har i sina årliga lägesrapporter under flera år konstaterat att utvecklingen går mot en allt mer serviceinriktad öppenvård. Många kommuner erbjuder öppenvårdsinsatser utan föregående utredning och biståndsbeslut samtidigt som det i andra kommuner krävs utredning och beslut om bistånd för att få tillgång till samma insatser. Det kan inte vara rimligt att förhållandena är så olika i olika kommuner och man bör eftersträva en likformig hantering. Samtidigt som det finns många skäl som talar *för* att insatser erbjuds utan föregående utredning och beslut, bl.a. att insatserna är lättillgängliga för barn, unga och deras familjer och att socialtjänsten kan använda sina begränsade resurser till mer allvarliga fall, finns också skäl som talar *emot*, bl.a. rättssäkerhetsskäl. Utredaren ska därför utreda om reglerna om öppenvårdsinsatser behöver ändras.

Insatser mot vårdnadshavarnas vilja samt mot den unges vilja

Såväl Socialstyrelsen och Barnombudsmannen som företrädare för socialtjänsten, BRIS och Rädda Barnen har påtalat att socialtjänsten ibland behöver kunna besluta om insatser för ett barn mot vårdnadshavarnas vilja innan situationen är så allvarlig att LVU kan bli tillämplig. Det uppstår ett vakuum mellan frivilliga insatser enligt SoL och möjligheten att ansöka om vård enligt LVU. Det får till följd att ett barn kan fortsätta att fara illa utan att den sociala barn- och ungdomsvården kan ge stöd och hjälp för att förhindra en negativ utveckling. Utredaren ska därför utreda och ta ställning till om och i så fall under vilka omständigheter det ska finnas möjlighet att besluta om insatser på grund av missförhållanden i hemmet mot vårdnadshavarnas vilja.

För ungdomar som utsätter sin hälsa och utveckling för påtaglig risk att skadas om inga åtgärder sätts in gör 22 § LVU det möjligt att, mot den unges vilja, fatta beslut om insatser i öppenvård eller om särskilt kvalificerad kontaktperson för att förhindra en fortsatt negativ utveckling. Bestämmelsen används i så liten utsträckning att den inte längre redovisas i socialtjänststatistiken. Utredaren bör analysera vad som ligger bakom detta och ta ställning till om bestämmelsen behöver förtydligas.

Möjlighet att flytta över ärenden när en familj med pågående insats flyttar

Frågan om i vilken utsträckning socialtjänsten i en kommun ska kunna föra över ett ärende om en pågående insats för ett barn till den nya kommunen om familjen flyttar behöver belysas ytterligare. Insatser enligt SoL präglas av frivillighet och kan därför när som helst avslutas på den enskildes initiativ. Med samtycke från vårdnadshavaren är det alltid möjligt för socialtjänsten att kontakta den nya kommunen. Om det finns anledning till oro för att barnet far eller riskerar att fara illa omfattas socialtjänsten av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Analysen av behovet av insatser för barn mot föräldrarnas vilja ska omfatta även dessa situationer och hur en överföring ska ske mellan kommunerna.

Långsiktighet i vården för barn i familjehem

Barn har rätt till en trygg uppväxt. Barn bor olika länge i familjehem. De barn som vistas länge eller växer upp i familjehem behöver kontinuitet, trygghet och förutsägbarhet i sina liv. I den mån det är möjligt behöver barnet redan när det placeras få veta hur länge placeringen planeras pågå. Ska barnet bo länge i familjehemmet eller får det snart komma hem till föräldrarna igen? Barnet måste få besked om hur kontakten med föräldrar och andra viktiga personer i deras nätverk ska se ut. Barnet har också rätt att veta hur kontakten med socialsekreteraren ska vara under placeringstiden och det måste vara en målsättning att eftersträva kontinuitet för barnet i dessa kontakter.

Frågan om hur långsiktigheten för barn som vårdas i familjehem ska tryggas är ofta föremål för diskussion. I 6 kap. 8 § SoL finns en bestämmelse som innebär att när ett barn varit placerat i tre år i samma familjehem ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken. Lagändringen har, enligt en uppföljning som Socialstyrelsen genomfört, inneburit en viss ökning av antalet vårdnadsöverflyttningar, men det har tagit tid för kommunerna att komma igång med arbetet. Handläggare i socialtjänsten lyfter fram den inneboende konflikten att barnet enligt målsättningen ska återförenas med sina föräldrar samtidigt som utsikterna till detta ofta är små och barnet blir kvar i flera år i familjehemmet. Många familjehemsföräldrar tvekar inför ansvaret att bli vårdnadshavare, eftersom placeringen upphör och de därigenom mister stödet från den placerande kommunen. Man vill inte heller äventyra relationen till föräldrarna och familjehemsföräldrarna drar sig också för att hamna i umgängeskonflikter med föräldrarna. I vissa sammanhang har det förts fram som en lösning att utöka möjligheten för familjehemsföräldrar att adoptera det placerade barnet, en lösning som förekommer i vissa andra länder. Utredaren bör därför analysera situationen för de barn som är långtidsplacerade och hur den kan förbättras. Det bör ingå i analysen att undersöka hur andra länder löst situationen för barn med behov av placering i familjehem under längre tid.

Hur kan villkoren för familjehem förbättras?

Utredaren ska

- analysera och bedöma om det behövs olika slags familjehem för att kunna möta barns skilda behov och
- ta ställning till om de företag och organisationer som rekryterar och ger stöd till familjehem ska vara tillståndspliktiga.

Vård i familjehem är den vanligaste vårdformen för barn och unga som behöver placeras utanför det egna hemmet. De bestämmelser som reglerar placeringar utanför det egna hemmet måste så långt det är möjligt garantera att barn och unga får en rättssäker och trygg vård.

Kommunerna rapporterar om svårigheter att rekrytera familjehem. Som framgår av propositionen Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården (prop. 2006/07:129) har möjligheten att rekrytera familjehem sannolikt påverkats av olika samhällsförändringar, bl.a. att båda vuxna i en familj förvärvsarbetar och att familjer i storstäderna där behoven av familjehem är som störst bor trångt. Många barn som placeras har ofta svårare problem än som var fallet tidigare, vilket ibland kräver att en av de vuxna i familjehemmet avstår från att förvärvsarbета. Andra skäl som anges är bl.a. att villkoren för familjehemsföräldrar är oklara, de saknar rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och i vissa fall från socialförsäkringarna. Socialtjänsten har inte heller alltid möjlighet att ge det stöd och den handledning som familjehemmen har behov av.

Sedan 1990-talet finns företag och organisationer som rekryterar och ger stöd till familjehem. Några länsstyrelser har genomfört tillsyn av sådana verksamheter och framfört att det finns risk för en otydlig ansvarsfördelning mellan socialnämnden och dessa verksamheter samt att ansvarsfördelningen behöver klargöras. Det gäller framförallt ansvaret att utreda familjehemmets lämplighet, uppföljning av placeringen, regler för dokumentation, sekretessfrågor och vad som är myndighetsutövning. Bland annat anser länsstyrelserna att frågor som rör avgränsningen gentemot tillståndspliktiga verksamheter, be-

stämmelserna om förmedling av barn, sekretessbestämmelser och insatser under pågående placering behöver klargöras.

För många, framförallt små, kommuner kan det vara en fördel att få hjälp med att rekrytera och handleda familjehem och att familjehemmen får lättillgängligt stöd genom organisationerna. Men det innebär samtidigt den nackdelen att socialnämnden i viss mån lämnar över ansvaret för placeringen till någon annan. Därigenom riskerar socialtjänsten att förlora viktiga kunskaper och kompetens i det egna arbetet med placerade barn. En del av de lagändringar som regeringen föreslagit i propositionen Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården (prop. 2006/07:199) syftar till att tydliggöra socialnämndens ansvar vid placeringar. I propositionen konstaterar regeringen samtidigt att det finns behov av att ytterligare utreda familjehemmens villkor och av att ta fram kriterier för bedömning av familjehem. Utredaren ska analysera och bedöma behovet av olika slags familjehem för att kunna tillgodose de olika behoven hos barn som placeras. Det kan behövas regler för att tydliggöra uppdraget för olika typer av familjehem. Utredaren ska också ta ställning till om de privata verksamheter som rekryterar och ger stöd till familjehem ska vara tillståndspliktiga. Stödet till, kommunikationen och dialogen med familjehemmen bör också uppmärksammas i syfte att skapa stabilitet för familjehemmen.

Uppgiften att ta fram kriterier för bedömning av familjehem är ett långsiktigt arbete som måste bygga på en utvärdering av de metoder som används i dag. Den lämpar sig mindre väl för en statlig utredning. Regeringen avser därför att ge Socialstyrelsen och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) i uppdrag att ta fram en systematisk kunskapsöversikt av om det finns internationellt vetenskapligt stöd för utrednings- och bedömningsinstrument för familjehem. Med utgångspunkt i det arbetet ska IMS anpassa och pröva eventuella lämpliga metoder till svenska förhållanden alternativt påbörja ett arbete med att från grunden utveckla ett utrednings- och bedömningsinstrument för svenska förhållanden.

Behöver reglerna om uppföljning av insatser förbättras?

Utredaren ska

- utreda om dagens regler för uppföljning är ändamålsenliga och
- ta ställning till om det behövs ytterligare regler om uppföljning av beslutade åtgärder enligt SoL.

I 6 kap. 8 § SoL och i 13 § LVU finns regler om uppföljning av placeringar. Placeringar enligt SoL och 2 § LVU ska övervägas var sjätte månad, medan placeringar enligt 3 § LVU ska omprövas med samma tidsintervall. Beslut enligt 22 § LVU ska omprövas var sjätte månad. I övrigt saknas lagbestämmelser som reglerar hur socialnämndens olika insatser ska följas upp. Det har växt fram en praxis i kommunerna att med viss regelbundenhet följa upp även beslut om andra insatser.

Utredaren ska utreda om gällande regler om uppföljning av beslutade insatser är ändamålsenliga och ta ställning till om det behövs regler om uppföljning av andra beslutade insatser där det i dag inte finns sådana regler. Kontinuiteten för barnet i kontakten med socialsekreteraren bör särskilt uppmärksammas. Utredaren bör också uppmärksamma hur kommunikationen med barnet följs upp och hur barnets åsikter dokumenteras.

Under de senaste åren har det kommit larmrapporter om att barn och unga under 1900-talet på olika sätt har farit illa när de under sin uppväxt varit placerade i fosterhem och på institutioner. Utredningen om vanvård inom den sociala barnvården (S 2005:06) arbetar med att genomföra en kartläggning av förekomsten av vanvård i fosterhem och på institutioner och sammanställer och dokumenterar de erfarenheter som framkommer på ett sådant sätt att de kan bidra till att liknande förhållanden kan undvikas i framtiden.

Samhället har ett stort ansvar när barn placeras. Det är angeläget att allt görs för att barns och ungas placeringar ska vara rättssäkra och trygga och utgå från barnets behov. Utredaren ska därför ta del av arbetet och beakta erfarenheterna inom Utredningen om vanvård i den sociala barnvården (S 2006:05).

Vilken kompetens behövs för att arbeta inom den sociala barn- och ungdomsvården?

Utredaren ska

- utreda hur kompetensnivån för socialsekreterare som arbetar med utredning, planering och uppföljning av ärenden som rör barn och unga samt för socialsekreterare som arbetar med utredningar om vårdnad, boende och umgänge kan säkerställas för att uppnå en rättssäker och professionell handläggning och
- ta ställning till om det behövs särskild reglering av kompetenskraven och till om det kan ske genom att ge Socialstyrelsen ett bemyndigande att utfärda föreskrifter.

Frågan om att införa något slags behörighetsreglering för socialsekreterare som arbetar med utredning, planering och uppföljning av ärenden som rör barn och unga har länge diskuterats och också varit föremål för utredning. Socialtjänstkommittén (SOU 1995:58), Behörighetskommittén (SOU 1996:138) och Sociala barn- och ungdomsvårdskommittén (SOU 2005:81) har samtliga berört frågan utan att den fått någon lösning. Socialstyrelsen har tagit fram allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som rör barn och unga (SOFSEFS 2006:14). I en skrivelse till Socialdepartementet (S2007/5645/ST) har Socialstyrelsen fört fram att det finns skäl att överväga en behörighetsreglering för de socialsekreterare som arbetar med utredning, planering och uppföljning av ärenden som rör barn och unga. Det är angeläget att de socialsekreterare som utreder barns och ungas förhållanden har särskild kunskap för området. Även de utredningar som socialsekreterare gör i frågor om vårdnad, boende och umgänge kräver särskild kompetens. Utredaren ska därför utreda hur kompetensnivån för socialsekreterare som arbetar med utredning, planering och uppföljning av ärenden som rör barn och unga samt med utredningar om vårdnad, boende och umgänge kan garanteras för att uppnå en rättssäker och professionell handläggning. Utredaren ska också ta ställning till om det behövs en särskild reglering för detta och till konsekvenserna av

att ge Socialstyrelsen bemyndigande att utfärda föreskrifter om lämplig utbildning och erfarenhet för att arbeta med myndighetsutövning inom den sociala barn- och ungdomsvården. Avsikten är dock inte att införa ett legitimationskrav motsvarande det som finns för läkare och sjuksköterskor m.fl. Utredaren ska ändå beakta om förtydligade kompetenskrav kan få EG-rättsliga konsekvenser i fråga om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Bör bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i SoL och LVU sammanföras i en särskild lag?

När översynen av bestämmelserna är genomförd ska utredaren ta ställning till

- om bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga ska sammanföras i en särskild lag och
- om de bestämmelser i SoL som reglerar socialtjänstens familjerättsliga arbete i så fall ska överföras till den särskilda lagen.

Att samla bestämmelser om ett visst ämne eller vissa personer i en särskild lag bidrar ofta till att den persongrupp bestämmelserna rör, och insatserna som ges med stöd av dem, uppmärksammas mer än tidigare och att det skydd och stöd som ges därför i förlängningen utvecklas, ökas och förbättras samt att rätts-säkerheten för de enskilda stärks. Om bestämmelserna riktar sig specifikt mot en viss grupp är det också möjligt att göra dem tydligare och mindre generellt utformade än om de riktar sig mot alla personer eller grupper. En särskild lag kan också bidra till att bestämmelserna blir lättare att hitta, särskilt för dem som inte har närmare kunskap om dem sedan tidigare.

Men det kan också finnas nackdelar med en sådan lösning. En av dem är att insatser för barn och unga riskerar att ses som helt åtskilda från andra sociala insatser för t.ex. föräldrarna eller familjen i stort. Det är viktigt att den helhetssyn som sedan länge eftersträvats i Sverige, och som i hög utsträckning också uppnåtts genom socialtjänstreformen på 1980-talet, inte går förlorad. Det är också angeläget att insatserna för olika behövande grupper inte ställs mot varandra och att skilda lagstift-

ningar inte ger upphov till intressekonflikter mellan de olika grupperna. Det är vidare nödvändigt att handlägnings- och procedurfrågor i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer, oavsett vilken typ av insats det är som ges eller till vilken person den ges.

Utredaren ska därför undersöka för- och nackdelar med att samla bestämmelser till skydd och stöd för barn och unga i SoL och LVU i en särskild lag och, om utredaren finner det lämpligt, lämna förslag till hur en sådan lag kan utformas.

Socialtjänsten har en rad arbetsuppgifter inom det familjerättsliga området. De flesta av dem regleras i föräldrabalken, men det finns också bestämmelser i SoL. Om utredaren finner att en särskild lag med bestämmelser till skydd och stöd för barn och unga ska utformas ska utredaren också ta ställning till om det är lämpligt att sammanföra de familjerättsliga bestämmelserna med bestämmelserna om stöd och skydd till barn och unga. Utredaren ska också utarbeta ett fullständigt författningsförslag som ska innefatta eventuella följdändringar i annan lagstiftning.

Övergripande frågor

Barnkonventionen och dess grundläggande principer ska utgöra en utgångspunkt i utredningens arbete. Arbetet ska också präglas av ett jämställdhetsperspektiv. All individbaserad statistik ska presenteras och analyseras efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Ekonomiska konsekvenser

Om utredarens förslag skulle innebära ökade kostnader för staten respektive kommunerna ska förslag till finansiering lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med berörda myndigheter. Utredaren ska även samråda med organisationer inom den

sociala barn- och ungdomsvården samt med forskare inom området. Utredaren ska också samråda med andra berörda utredningar bl.a. Utredningen om modernare adoptionsregler (dir. 2007:150) och Utredningen om översyn av lagen om unga lagöverträdare (dir.2007:151).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2009.

(Socialdepartementet)