



Socialdepartementet

Uppdragsbeskrivning om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ska utreda om det, i syfte att stödja barn, bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare. Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med en sådan möjlighet och föreslå hur en sådan ordning skulle kunna se ut. I uppdraget ingår att särskilt belysa vilka kontrollåtgärder som eventuellt är nödvändiga för att sådana insatser ska vara verkningsfulla och vilka konsekvenser en vägran att följa ett beslut om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare bör få för både vårdnadshavare och barn. Utredaren ska också utreda om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta om krav riktade mot barn och unga, liknande de barn- och ungdomsförelägganden som förekommer i Danmark (børne- og ungepålæg). Utredaren ska föreslå de författningsförslag som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov ska förslag till författningsändringar tas fram i samtliga delar.

Bakgrund

Öppna insatser

Enligt 3 kap. 6 a § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ansvarar socialnämnden för att det finns tillgång till öppna insatser för att kunna möta barns, ungas och vårdnadshavares olika behov. Med öppna insatser avses insatser som inte innebär heldygnsvård. I den officiella statistiken, som årligen publiceras av Socialstyrelsen, redovisas öppenvårdsinsatserna indelade i insatstyperna strukturerade

öppenvårdsprogram, behovsprövat personligt stöd och kontaktperson/kontaktfamilj. Strukturerade öppenvårdsprogram avser individuellt målinriktade program som är regelbundna, begränsade i tiden och i vilka klienterna är inskrivna och vistas under hel dag eller del av dag. Personligt stöd avser behovsprövat stöd och behandling som ges till barnet. Det kan utföras av t.ex. socialsekreterare, behandlingsassistent, "hemmahosare" eller dylikt (prop. 2012/13:10 s. 127).

Den 1 november 2020 hade knappt 35 300 barn och unga minst en öppenvårdsinsats. Av dessa var knappt 18 900 barn i åldern 0-12 år, knappt 13 400 i åldern 13-17 år och drygt 3 000 i åldern 18-20 år.

Öppna insatser till barn och unga utan samtycke

Öppna insatser ska i första hand ges i frivillig form. För barn som har fyllt 15 år har socialnämnden dock möjlighet att besluta om öppna insatser även utan vårdnadshavarens samtycke (3 kap. 6 a § andra stycket SoL). En förutsättning för att bevilja öppna insatser till barn utan vårdnadshavarens samtycke är att barnet begär eller samtycker till insatserna och att det är lämpligt. Av förarbetena framgår att det faktum att nämnden ges en möjlighet att fatta beslut mot vårdnadshavarens vilja innebär inte att ett sådant beslut ovillkorligen ska fattas när barnet begär eller samtycker till det. Det måste också bedömas vara till barnets bästa och utgå från barnets behov. Beslut om insats ska alltid föregås av en lämplighetsprövning. Vårdnadshavarens inställning kan t.ex. vara en omständighet som gör att socialnämnden anser det olämpligt att besluta om vissa insatser och i stället försöker förbättra barnets situation på annat sätt. Det är viktigt att inte pressen på barnet ökar genom att hon eller han försätts i en konfliktsituation i förhållande till vårdnadshavaren (prop. 2012/13:10 s. 127-128).

I 3 kap. 6 b § SoL finns särskilda bestämmelser om kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det. Om en person som inte har fyllt 21 år har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende, får nämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den unge om denne begär eller samtycker till det. Såvitt avser frågan om samtycke gäller samma regler för

särskilt kvalificerad kontaktperson som för kontaktperson (3 kap. 6 b § tredje stycket SoL).

Socialnämnden kan även besluta om kontaktperson eller behandling i öppna former oberoende av den unges önskan eller samtycke. Av 22 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, framgår att socialnämnden får besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. En förutsättning är att det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt lagen om beteendet fortsätter och att det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare. Insatser som ges med stöd av 22 § LVU benämns i lagen som förebyggande insatser men har även kommit att kallas för ”mellantvång”.

Socialnämnden kan även besluta om behandling i öppna former, kontaktperson och kontaktfamilj i det fall endast den ena vårdnadshavaren samtycker till åtgärden, om det krävs med hänsyn till barnets bästa (se 6 kap. 13 a § föräldrabalken).

Öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare

Socialnämnden har i dag inga möjligheter att besluta om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare. För att kunna besluta om öppna insatser till vårdnadshavare krävs frivillighet. I slutbetänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård – Förslag till ny LVU (SOU 2015:71) gjordes bedömningen att öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare vid brister i barns och ungas hemmiljö bör kunna fylla en viktig funktion vid sidan av de möjligheter som dagens lagstiftning ger. Det gäller i första hand insatser i syfte att stödja och motivera vårdnadshavare att utveckla sin föräldraförmåga, vilket för barnet kan innebära ökade möjligheter till trygghet och en god uppväxt i hemmet. Insatserna skulle kunna bidra till att omhändertaganden förebyggs eller att de uppfattas som mindre oväntade och dramatiska för barn och vårdnadshavare om de blir nödvändiga. Det konstaterades dock att det saknas kunskap inom området, särskilt om arbetssätt och metoder för att genomföra den typen av insats.

I regleringsbrev 2018 fick Socialstyrelsen i uppdrag att redogöra för kunskapsläget om öppna insatser utan samtycke till unga respektive vårdnadshavare, bl.a. utifrån erfarenheterna i Danmark och Norge, samt bedöma om det som då framkommer kan motivera en lagändring inom området. Inom ramen för regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminaliteten ändrades uppdraget den 14 november 2019 på så vis att myndigheten också fick i uppdrag att lämna förslag på hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke till barn och unga kan öka, så att insatserna kan ges i fler fall och i fler situationer. I uppdraget ingick även att se över bestämmelsen om mellantvång i 22 § LVU (S2019/04727).

Uppdraget redovisades i maj 2021 och av rapporten *Öppna insatser utan samtycke - Rapport till regeringen S2019/04727* framgår att det finns kommuner som ser behov av att kunna ge insatser till vårdnadshavare utan samtycke, framförallt i sådana situationer då föräldrarna inledningsvis samtycker till en insats men därefter återkallar samtycket. I sådana situationer informeras föräldrarna om risken för att barnet kan omhändertas i syfte att motivera föräldrarna att ta emot insatsen. Kommunerna efterfrågar dock ett rättssäkert sätt att kunna ställa krav på föräldrar att de ska ta emot en insats för att på så sätt bidra till en förbättrad situation för barnet. Öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare kan ge vårdnadshavarna insikt i behovet av egen förändring. Det konstateras också att en framgångsrik behandling av en ung person som bor hemma behöver involvera vårdnadshavarna. Insatser som innefattar arbete med hela systemet runt den unge, det vill säga vårdnadshavare, nätverk, skola och fritid uppges av professionen ha bättre behandlingsresultat än andra mer individinriktade insatser. Socialnämndens beslut kan utgöra ett nödvändigt stöd för vårdnadshavare att arbeta vidare med att hjälpa den unge.

I rapporten lämnas inga förslag som rör öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare. Däremot lämnar Socialstyrelsen författningsförslag som innebär ökade möjligheter för socialnämnden att besluta om öppna insatser utan samtycke till barn. Socialstyrelsen föreslår att socialnämnden ska kunna besluta om öppna insatser till barn utan vårdnadshavarnas samtycke redan från 12 års ålder. I rapporten lämnas också förslag som innebär att tillämpningsområdet för 22 § LVU, s.k. mellantvång, utvidgas till att även omfatta barn som har behov av stöd på grund av brister i hemmiljön. Myndigheten förordar dock inte någon sådan utvidgning eftersom bristerna i barnets hemmiljö riskerar att kvarstå eller till och med öka ytterligare under

tiden som en sådan insats ges. Däremot framgår att vissa av de risker som en utvidgning av tillämpningsområdet för 22 § LVU är förenade med kanske skulle kunna hanteras om det vore möjligt för socialtjänsten att samtidigt ställa krav på vårdnadshavare att ta emot stöd för att utveckla sin föräldraförmåga. Socialstyrelsen anser att en kombination av regeländringar som omfattar insatser till såväl barnet som vårdnadshavaren skulle kunna öka förutsättningarna för att förbättra hemmiljön samtidigt som barnet får tillgång till stödjande insatser.

Öppna insatser utan samtycke i Danmark och Norge

I både Danmark och Norge finns bestämmelser om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare. I Danmark är kommunen skyldig att rikta ett föreläggande mot föräldrarna, ett s.k. ”forældrepålæg”, när det finns risk för att barns och ungdomars utveckling är i fara och det bedöms bero på att vårdnadshavarna inte tar sitt ansvar. Ett föräldraföreläggande syftar till att säkerställa att vårdnadshavaren är aktiv i att stötta och hjälpa barnet. Ett föräldraföreläggande anger en eller flera konkreta plikter som ska vara ägnade att bidra till att lösa barnets eller den unges problem och som är rimliga i förhållande till detta. Det kan t.ex. handla om att vårdnadshavaren åläggs att säkerställa barnets närvaro i skolan, delta i föräldramöten, säkerställa barnets deltagande i fritidsaktiviteter, säkerställa att barnet är hemma under en viss tid, ta del av kommunens utbud av föräldraprogram, eller delta i olika möten om hur barnets situation bör lösas. Om föräldrarna inte följer ett beslut om föräldraföreläggande kan barnbidraget minskas och rätten till bostadsbidrag påverkas.

I Norge finns möjlighet att besluta om s.k. ”pålegg om hjelpetiltak”. Syftet med stödåtgärderna ska vara att bidra till en positiv förändring hos barnet eller familjen. Insatserna ska användas när barnet på grund av förhållandena i hemmet eller av andra skäl har ett särskilt behov av det. Exempel på insatser är plats i barnomsorg och annan dagverksamhet, läxhjälp, fritidsaktiviteter, stödkontakt för barnet eller andra liknande s.k. kompenserande insatser. Det kan också handla om krav på att t.ex. föräldrar med missbruksproblem ska lämna urinprov samt att föräldrar ska komma till tidsbestämda möten eller vara tillgängliga på telefon, delta i föräldravägledning eller ta del av olika typer av föräldrastöd. Det finns inte några sanktioner om beslutet inte efterlevs.

När det gäller barn finns i Danmark även en möjlighet att besluta om s.k. barn- och ungdomsföreläggande (børne- og ungepålæg). Barn- och ungdomsföreläggande kan beslutas för barn och unga i åldern 10–17 år som har beteendeproblem eller uppvisar ett negativt beteende som är av en sådan karaktär att det utgör en risk för barnets eller den unges utveckling. Det krävs också att stöd inte kan ges med samtycke. Ett barn- och ungdomsföreläggande har till syfte att ändra barnets eller den unges beteende. För att fatta beslut om barn- och ungdomsföreläggande krävs information om att barnet eller den unge uteblir från skolan eller i övrigt inte uppfyller sin skolplikt, misstänks för eller har begått omfattande eller grova kriminella handlingar, har allvarliga beteende- eller anpassningsproblem eller vägrar att samarbeta med berörda myndigheter för att lösa problemen. Barn- och ungdomsföreläggande kan bland annat handla om att den unge ska delta i föreningsverksamhet för ungdomar, ha en kontaktperson, praktisera hos en privat eller offentlig arbetsgivare, vara hemma på vissa bestämda tider eller delta i möten på skolan.

Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag, genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Av konventionens artikel 3 följer att, vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Behov av utredning

Öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare

Som framgår ovan finns i dag inga möjligheter att besluta om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare. Samtidigt finns det stöd för att ett starkt och stabilt föräldraskap innebär ökade möjligheter för barn och unga att tillgodoses med trygghet, säkerhet och stabilitet. Det finns också kommuner som efterfrågar möjligheter att på ett rättssäkert sätt kunna ställa krav på vårdnadshavare att ta emot stöd för att på så sätt bidra till en förbättrad situation för barnet.

Det är viktigt att vårdnadshavare tar emot det stöd som socialnämnden bedömer att de behöver. Det är också viktigt att barnets vårdnadshavare är

aktiva och delaktiga i vården av barnet och på bästa sätt hjälper barnet under den tid barnet tar emot stöd. Ett ansvarsfullt och delaktigt föräldraskap innebär ökade möjligheter för barn att tillgodogöra sig den vård som behövs.

Fler tidiga insatser till barn och unga

När det gäller unga som riskerar att involveras i kriminalitet framgår av regeringsförklaringen att samhället ska agera mer resolut mot unga i riskzonen och det ska bli möjligt att genomföra fler insatser även om föräldrarna inte samtycker.

Tidig upptäckt och tidiga insatser är ofta avgörande för barn och unga som riskerar att fara illa t.ex. genom att involveras i kriminalitet eller missbruk. Regeringen anser att socialnämnden behöver förfoga över flera verktyg för att kunna gripa in tidigt och bryta en negativ utveckling, även i situationer då samtycke saknas.

Det pågår redan arbete för att öka möjligheterna för socialnämnden att ge stöd och skydd när samtycke saknas och förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda. De förslag som Socialstyrelsen lämnar i sin rapport om öppna insatser utan samtycke bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vidare har en utredare fått i uppdrag att utreda om det i syfte att skydda barn från att fara illa bör införas en möjlighet för socialnämnden att genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället (S2021/04668). Regeringen anser emellertid att fler åtgärder behövs.

Ett beslut som innebär att socialnämnden på ett tydligt och konkret sätt ställer krav på den unge att t.ex. delta i olika aktiviteter eller vara hemma under vissa bestämda tider, liknande de barn- och ungdomsförelägganden som förekommer i Danmark (børne- og ungepålæg), skulle kunna bidra till att bryta en negativ utveckling och därmed förebygga behov av mer omfattande insatser i framtiden. Sådana beslut skulle också kunna vara ett stöd för vårdnadshavare i att sätta gränser mot barnet.

Om den unge väljer att inte följa socialnämndens beslut behöver socialnämnden få information om det. En viktig fråga i sammanhanget är därför hur socialnämnden ska kunna kontrollera att sådana beslut efterlevs, t.ex. när beslutet innehåller krav på att den unge ska vara hemma under vissa bestämda tider. I det straffrättsliga påföljdssystemet och vid kontaktförbud

finns det idag möjlighet att i viss utsträckning använda elektronisk övervakning för att säkerställa efterlevnaden av vissa rörelsebegränsningar. Någon möjlighet att använda elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden av sociala insatser finns dock inte. En sådan möjlighet skulle innebära ett ingrepp i den unges personliga integritet och kräver därför särskilda överväganden. En sådan möjlighet skulle också kunna påverka förtroendet mellan den unge och socialnämnden.

Uppdraget till utredaren

Uppdrag

Utredaren ska utreda om det i syfte att stödja barn bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare. Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med en sådan möjlighet och föreslå hur en sådan ordning skulle kunna se ut.

Öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare skulle kunna innebära att socialnämnden beslutar att en vårdnadshavare ska ta emot stöd, t.ex. i form av samtalsstöd eller föräldrautbildning. I uppdraget ingår bland annat att ta ställning till under vilka förutsättningar som sådana beslut ska kunna fattas, analysera och beskriva vilka typer av stöd det skulle kunna handla om och särskilt belysa vilka konsekvenser en vägran att följa beslut om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare bör få för både vårdnadshavare och barn.

I uppdraget ingår även att utreda om socialnämnden ska kunna ställa krav på vårdnadshavare att säkerställa vissa åtgärder, som t.ex. att barnet är hemma under vissa tider, att barnet är i skolan, att barnet deltar i nödvändiga stöd- och behandlingsprogram, att barnet deltar i fritidsaktiviteter m.m. I denna del ska utredaren bland annat inhämta kunskap och erfarenheter från den danska modellen med föräldraförelägganden.

I uppdraget ingår också att utreda vilka kontrollåtgärder som är nödvändiga för att beslut om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare ska vara verkkningsfulla.

En möjlighet att besluta om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare skulle – beroende på hur sådana insatser utformas – kunna innebära inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, däribland

vårdnadshavarnas rätt till rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § regeringsformen och rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Utredaren ska därför särskilt se över vilka konsekvenser en sådan möjlighet kan få för enskilda i olika avseenden och göra de överväganden som krävs och lämna de förslag som bedöms lämpliga för att skyddet för enskildas fri- och rättigheter ska upprätthållas.

Utredaren ska också särskilt belysa hur en ordning med öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare påverkar socialtjänstens möjligheter att samarbeta med vårdnadshavare och barn. I uppdraget ingår också att särskilt belysa om en sådan ordning är förenad med risker för barn och unga, däribland barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, och lämna förslag på hur eventuella risker kan överbryggas.

I syfte att i ett tidigt skede kunna stödja och skydda barn och därmed bryta en negativ utveckling ska utredaren också utreda om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta om krav riktade mot barn och unga, liknande sådana som förekommer i Danmark (børne- og ungepålæg).

Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med en sådan möjlighet och lämna förslag på hur en sådan ordning skulle kunna se ut. Utredaren ska bland annat ta ställning till under vilka förutsättningar som sådana beslut ska kunna fattas och analysera vilka krav det skulle kunna handla om.

Nödvändiga överväganden behöver göras i fråga om vilka barn som kan beröras och vilka konsekvenserna blir om den unge inte följer socialnämndens beslut.

Utredaren ska också särskilt belysa vilka konsekvenser en sådan ordning skulle få för enskilda i olika avseenden och hur rättssäkerheten ska garanteras, t.ex. genom överklagandemöjligheter och rätten till offentligt biträde. I uppdraget ingår att särskilt belysa om en sådan ordning är förenad med risker för barn och vårdnadshavare och lämna förslag på hur eventuella risker kan överbryggas.

Utredaren ska också se över om det finns behov av att införa en möjlighet för socialnämnden att kontrollera efterlevnaden av sådana beslut med hjälp av elektronisk övervakning. I detta ingår att analysera och ta ställning till under vilka förutsättningar som elektronisk övervakning skulle kunna användas och redogöra för hur en sådan möjlighet skulle kunna fungera i praktiken. Utredaren ska särskilt belysa vilka konsekvenser en sådan

möjlighet skulle få för enskilda i olika avseenden och hur rättssäkerheten ska garanteras. En viktig utgångspunkt för utredaren är att de förslag som lämnas bedöms vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter. .

Utredaren ska lämna de författningsförslag som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov ska förslag till författningsändringar tas fram i samtliga delar. Utredaren får även lämna andra förslag.

Utredaren ska även särskilt beakta skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen mot betydande intrång i den personliga integriteten som innebär övervakning eller kartläggning, samt relevant dataskydds- och sekretesslagstiftning.

Utredningsarbetet

Utredaren ska inhämta kunskaper och erfarenheter från berörda myndigheter och organisationer, t.ex. Polismyndigheten. Utredaren ska även inhämta kunskap och erfarenheter från kommuner. I uppdraget ingår också att undersöka och redogöra för relevant lagstiftning och praktisk tillämpning i de andra nordiska länderna och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska analysera och redovisa kostnadsmissiga och andra konsekvenser av lämnade förslag inkl. redovisa samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

I ett särskilt avsnitt ska utredaren redogöra för konsekvenserna av förslagen utifrån ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska analysera och beskriva konsekvenser av lämnade förslag för flickor respektive pojkar. I fråga om pojkar visar Myndigheten för vård- och omsorgsanalys rapport Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården (2018:10), att det finns omotiverade skillnader som innebär att pojkar med utländsk bakgrund, som bedöms ha behov av insatser, beviljas insatser i lägre

utsträckning än andra barn. Utredaren ska därför särskilt fokusera på konsekvenserna av förslagen för pojkar med utländsk bakgrund.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.