

Handläggare
Gunilla Olofsson
Annelie Sjöberg**Till**
Socialnämnden

Angående remiss av slutbetänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. (SOU 2015:71)

(1 bilaga)

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på rubricerad remiss
2. Ärendet överlämnas till Kommunstyrelsen
3. Omedelbar justering

Gillis Hammar
FörvaltningschefVeronica Wolgast Karlberg
Tf. Avdelningschef

Sammanfattning

I utredningen ”Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU” (SOU 2015:71) föreslås en ny lag, i betänkandet kallad den nya LVU, i syfte att tillförsäkra barn och unga skydd och en god vård. Den grundläggande rätten till information och delaktighet lyfts bland annat fram och tydliggörs. Förvaltningen stödjer förslaget och det genomgående tydliga barnperspektiv som framgår av skrivningarna. Det är angeläget att barns rätt till inflytande, insyn och information stärks i den lagstiftning som så starkt påverkar det enskilda barnets livssituation, ofta mot dess egen vilja. I några delar av förslaget till ny lagstiftning önskar förvaltningen dock förtydliganden. Det gäller exempelvis hur ansvarsförhållandena mellan kommun och landsting påverkas av ändringen av skrivningen i lagtexten från ”något socialt nedbrytande beteende” till ”något annat i sig självt nedbrytande beteende”. En annan oklarhet rör yngre barns deltagande i den muntliga förhandlingen i domstol, hur det ska genomföras i praktiken för att bli bra för barnet och skapa en reell delaktighet. I förslaget ligger också att det redan i beslutet om omedelbart omhändertagande ska anges om grunden är sådana omständigheter som avses i 2 § (miljö) eller 3 § (beteende), vilket förvaltningen anser kan skapa komplikationer då det i många

fall i det akuta skedet inte är självklart vilken av paragraferna som är tillämplig.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, strategiska enheten. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 16 september.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har överlämnat slutbetänkandet ”Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU” (SOU 2015:71) till socialnämnden för yttrande. Ärendet har också skickats för yttrande till Stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Skärholmen och Älvsjö, Utbildningsnämnden samt till Stadsledningskontoret och Kommunsstyrelsen råd för funktionshinderfrågor.

Ärendet

Bakgrund

Utredningen ”Tvångsvård för barn och unga”, som tillsattes i juli 2012, syftade till att förstärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten för barn och unga samt bidra till kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården. Utredningen fick i juni 2013 ett tilläggsdirektiv om att även se över olika placeringsalternativ för barns och ungas boende, vård och fostran enligt socialtjänstlagen (SoL) och lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I den delen lämnade utredningen ett delbetänkande (SOU 2014:3) i februari 2014. I juni 2014 beslutade regeringen att ytterligare komplettera utredningen med uppdraget att göra en översyn av hur långsiktighet och stabilitet i större utsträckning kan säkerställas för barn som är eller bedöms bli långvarigt placerade.

Utredningens förslag

Utredningen anser att barnrättsperspektivet behöver stärkas i tvångsvården för barn och unga och föreslår en ny lag, i betänkandet kallad den nya LVU. Syftet är att tillförsäkra barn och unga skydd och en god vård. Med barn ska i nya LVU avses varje människa under 18 år och med ung person, eller den unge, varje människa mellan 18 och 20 år. Ambitionen är att förslaget till ny lagstiftning ska vara mer pedagogisk och överskådlig än den nuvarande.

Följande krav föreslås ska gälla för vården:

- Vården ska vara av god kvalitet.

- Vården ska särskilt vara trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet.
- Vården ska ges med omtanke och bygga på respekt.
- Vården ska ges utifrån en helhetssyn på barnet och bedrivas i samverkan.
- Ett barn eller en ung person som vårdas utanför det egna hemmet har rätt till samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.
- Ett barn eller en ung person som vårdas utanför det egna hemmet ska ges möjlighet till en fritid som är anpassad till hans eller hennes ålder och intressen.

Vidare lyfts de grundläggande rättigheterna om rätt till information och delaktighet fram och tydliggörs. Bestämmelsen gäller inte enbart information som ges till barn och unga, utan avser också den som ges till vuxna, dvs. unga över 18 år och barnets vårdnadshavare.

Öppna insatser utan samtycke

Möjlighet till öppna insatser utan samtycke enligt nuvarande 22 § LVU används i mycket liten utsträckning. Utredningen bedömer ändå att det finns ett fortsatt behov av bestämmelsen och föreslår också att det ska bli möjligt för socialnämnden att besluta om öppna insatser utan samtycke även i samband med upphörande av en placering, om barnet eller den unge bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att hindra ett sådant beteende som föranledde placeringen.

Förutsättningar för vård enligt LVU

Utredningen anser att nuvarande förutsättningar för vård enligt LVU i princip bör behållas oförändrade. Rekvisiten bedöms vara inarbetade och det har över tid utvecklats rättspraxis som bidrar till ökad förutsägbarhet och likvärdighet. Miljörekvisiten och prognosrekvisitet för vård enligt LVU utanför det egna hemmet behålls oförändrade. Beteenderekvisiten föreslås dock ändras något:

- Rekvisitetet ”missbruk av beroendeframkallande medel” föreslår utredningen ersätts med ”missbruk av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel eller dopningsmedel”.
- Rekvisitetet ”något annat socialt nedbrytande beteende” föreslår utredningen ändras till ”något annat i sig självt socialt nedbrytande beteende”. Förändringen motiveras av att samhället måste ha ett tydligt ansvar för att bistå barnet

eller den unge oavsett vilka bakomliggande orsaker som kan finnas till beteendet.

Omedelbart omhändertagande

Utredningen föreslår att det i beslut om omedelbart omhändertagande ska anges om det grundas på sådana omständigheter som avses i 2 § (miljö) eller 3 § (beteende) i nuvarande LVU eller om beslutet grundas på båda dessa paragrafer då det uppfattas kunna ha betydelse för vilka tvångsåtgärder som får vidtas under tiden för det omedelbara omhändertagandet. Utredningen föreslår också att det ska tydliggöras vilka befogenheter socialnämnden har under verkställigheten av ett omedelbart omhändertagande.

Enligt nuvarande regler ska socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande samt handlingarna i ärendet underställas förvaltningsrätten inom en vecka. Utredningen föreslår att bestämmelsen kompletteras med tillägget ”utan dröjsmål” som innebär snabbast möjliga handläggning med hänsyn till omständigheterna.

Utredningen föreslår att förvaltningsrättens slutliga beslut om vård ska gälla omedelbart för att undvika att vården ibland måste avbrytas på grund av att rätten förbisett att särskilt förordna om att beslutet ska gälla omedelbart.

Ärenden och mål enligt LVU omfattas av den s.k. Bryssel II-förordningen, som är en EU-förordning om domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, umgänge samt återförande av barn och gäller som svensk lag sedan 2005. Utredningen föreslår att det ska införas bestämmelser i den nya LVU som möjliggör ett omedelbart omhändertagande enligt Bryssel II-förordningen.

Utredning och planering av vården

Utredningen föreslår att en ny bestämmelse införs rörande vad en ansökan om vård enligt LVU ska innehålla. Vårdplanen föreslås få en tydligare roll när det gäller möjligheten till återförening respektive vid den långsiktiga planeringen för barnet i ett annat hem.

Utredningen föreslår vidare att en obligatorisk läkarundersökning ska göras inför en ansökan om vård enligt LVU med syfte att vara

en del av underlaget för bedömningen av barnets eller den unges behov av vård och för planeringen av eventuell fortsatt vård.

Utredningen föreslår att socialnämnden, om det inte är obehövt, ska begära en hälsoundersökning i anslutning till att vård i familjehem eller HVB för barn och unga inleds. Landstinget ska därefter vara skyldigt att erbjuda en sådan hälsoundersökning, vilket ska regleras i en särskild lag: lagen om hälsoundersökning av barn och unga vid beslut om vård utanför det egna hemmet.

Den rättsliga processen

I syfte att stärka barns och ungas möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda i rättsprocessen i ärenden enligt LVU föreslår utredningen att det ska finnas möjlighet till offentligt biträde i mål om begränsning av umgänge och hemlighållande av barnets vistelseort. Den som företräder barnet ska vara lämplig och ha kunskap om barn. Kunskapen om barns behov och barns rättigheter behöver också stärkas i domstolen. De jurister som handlägger mål om tvångsvård för barn och unga bör ha särskild inriktning, utbildning samt intresse för den särskilda måltypen. Förvaltningsrätten ska, om det behövs, höra lämplig sakkunnig vid muntlig förhandling, t.ex. expert inom barn- och ungdomspsykiatri eller barnmedicin.

Utredningen anser att barns och ungas möjligheter att delta i den muntliga förhandlingen i domstolen behöver uppmärksammas mer.

Placering enligt SoL utan vårdnadshavarens samtycke

Ungdomar som är nära myndighetsåldern och som far illa på grund av förhållandena i hemmet eller djupgående konflikter med sina föräldrar, har svårt att få hjälp inom ramen för dagens regler. Utredningen anser att ett stärkt barnrättsperspektiv och hänsyn till barnets ökade beslutskompetens i takt med stigande ålder och mognad motiverar att äldre barn ska få större bestämmanderätt när det gäller frivilliga insatser enligt SoL. Det föreslås därför att socialnämnden ska kunna besluta om placering av barn som fyllt 16 år även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det.

Föräldrarnas rättsliga ställning och behov av stöd

Utredningen föreslår att en vårdplan som avser barn, om det inte möter särskilda hinder, även ska beskriva vilka förändringar som krävs för att barnet ska kunna återvända hem och vilket stöd nämnden kan erbjuda vårdnadshavarna för att det ska vara möjligt. Redan med dagens lagstiftning har socialnämnden ett generellt ansvar för att föräldrar till placerade barn får råd, stöd och annan

hjälp som de behöver under vårdens genomförande. Utredningen föreslår att nämnden därutöver aktivt ska erbjuda vårdnadshavare till barn som omhändertas enligt LVU på grund av miljön i hemmet stöd som kan bidra till att de blir delaktiga i vården och utvecklas i sitt föräldraskap. Utredningen anser att rättssäkerheten för vårdnadshavaren under vårdens genomförande i vissa avseenden behöver förstärkas. En bestämmelse föreslås i nya LVU om att barnets vårdnadshavare, så långt det är möjligt och lämpligt, ska få information om och ges möjlighet att vara delaktiga i genomförandet av vården.

Vårdnadshavare föreslås också få rätt till offentligt biträde vid ärenden om umgängesbegränsning och hemlighållande av barnets vistelseort.

Tryggheten för långsiktigt placerade barn

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen göra en översyn av hur långsiktighet och stabilitet i större utsträckning kan säkerställas för barn som är eller bedöms bli långvarigt placerade. Utredningen anser att lagstiftningen i högre grad måste ta hänsyn till vissa barns behov av stabilitet i sin uppväxt. Utredningen föreslår att vårdplanen som avser barn ska revideras senast när barnet varit placerat i två år och särskilt avse barnets långsiktiga boende.

Utredningen föreslår att kravet på övervägande ersätts med en skyldighet för barnets särskilda socialsekreterare att minst var sjätte månad rapportera till socialnämnden om hur barnets behov tillgodoses, hur vårdnadshavarnas förhållanden utvecklar sig och, om vården bör fortsätta, hur den bör inriktas och utformas.

Utredningen anser att det är angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt att det förs in en bestämmelse i den nya LVU om rätt för part att begära att vården ska upphöra. Samtidigt föreslås att en begäran från en vårdnadshavare om att vård enligt nuvarande 2 § LVU ska upphöra inte behöver prövas av socialnämnden om frågan om vård har prövats av nämnden eller rätten de senaste tolv månaderna.

Nuvarande regler om vårdens upphörande innebär att två rättsprocesser kan uppstå, en som prövar föräldrarnas lämplighet och en annan som prövar om barnet tar skada av en hemflyttning (flyttningsförbud). Utredningen anser att denna ordning inte är förenlig med ett barnrättsperspektiv. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse ska föras in i den nya LVU om att barnets bästa ska vara avgörande vid prövningen av om vård enligt nuvarande 2 § LVU ska upphöra. Vid bedömningen ska det fästas särskilt

avseende vid barnets inställning, om barnet sedan låg ålder eller under lång tid vårdats i familjehemmet, barnets umgänge med och relation till vårdnadshavarna samt om barnet har en nära relation till familjehemsföräldrarna och en god förankring i den sociala miljön.

Utredningen anser att bestämmelserna om flyttningsförbud behöver finnas kvar för att förhindra skadliga hemtagningar av barn som är frivilligt placerade.

Utredningen konstaterar att det finns en osäkerhet om vad som ska vägas in i en bedömning om vårdnadsöverflyttning och föreslår att skälen som ska ligga till grund för socialnämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar ska förtydligas. Utredningen anser också att regeringen bör ta initiativ till en översyn av om handläggningen av beslut om vårdnadsöverflyttning på talan av socialnämnden ska flyttas från allmän domstol till förvaltningsdomstol.

Ansvar och befogenheter under vårdens genomförande

Det finns en oklarhet i hur långt vårdnadshavarens bestämmanderätt sträcker sig vid vård enligt LVU. Utredningen föreslår därför ett förtydligande om att socialnämnden övertar bestämmanderätten i den utsträckning det behövs för att genomföra vården.

Samverkan om hälsa och utbildning under en placering

Utredningen föreslår att det i SoL och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) införs likalydande bestämmelser om att kommuner och landsting ska ingå överenskommelser om ett samarbete i fråga om vård utanför det egna hemmet av barn och unga. Kravet avser överenskommelser om samarbete såväl inför en placering som under genomförandet av vården och inför att den avslutas. Formerna för samverkan mellan landstingen och de särskilda ungdomshemmen bör särskilt uppmärksammas i anslutning till arbetet med dessa överenskommelser.

Utredningen föreslår också att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att ta fram ett vägledande kunskapsstöd till huvudmän och verksamheter om ansvarsfördelningen för vård och stöd vid psykisk ohälsa hos barn och unga i samhällsvård. Kunskapsstödet bör utformas så att det leder till ökad tydlighet om vad som är respektive huvudmans, verksamhets och professions ansvar inom området.

Vårdens innehåll och kvalitet

Utredningen bedömer att det finns flera hinder och risker för att institutionsvården inte ska motsvara ställda krav och behov

avseende kvalitet och kompetens. Att säkerställa tillgången till medicinsk och psykologisk kompetens vid enskilt och kommunalt drivna HVB är särskilt angeläget när vården sker med tvång, i synnerhet om verksamheten har en inriktning mot barn och unga med psykiska funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa. Utredningen anser att regeringen bör överväga att ge Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppdrag att utifrån sin tillsyn bedöma tillgången till medicinsk och psykologisk kompetens vid HVB.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningarna för en eftergymnasial grundutbildning för personal vid HVB.

Utredningen föreslår också att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda förutsättningar och former för en integrerad och mer specialiserad dygnsvård som samlat kan möta behov av vård med stöd av LVU och hälso- och sjukvård, främst psykiatrisk vård. I uppdraget bör även ingå att analysera förutsättningarna för differentiering och specialisering i övrig institutionsvård med stöd av LVU.

Verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen

Utredningen lämnar ett antal förslag som gäller verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen och i synnerhet de bestämmelser som reglerar de s.k. särskilda befogenheterna. I nuvarande lagstiftning benämns dessa tvångsåtgärder som särskilda befogenheter. I den nya LVU föreslås åtgärderna benämnas skyddsåtgärder. Förslagen innebär bl.a. att åtgärden avskiljning differentieras i två olika nivåer: avskiljning med öppen dörr och avskiljning med låst dörr. Utredningen föreslår att tiden för hur länge en avskiljning får pågå minskas kraftigt.

Utslussning och stöd efter avslutad vård

Utredningen anser att utslussning från vård utanför det egna hemmet samt stöd och hjälp efter avslutad placering är viktiga delar av samhällets åtagande och att dessa behöver stärkas och utvecklas. Åtagandet ska vara långsiktigt och bl.a. underlätta övergången till självständigt vuxenliv för unga som avslutar en placering. Utredningen föreslår ett tillägg i bestämmelsen om genomförandeplan i Socialtjänstförordningen, SoF, om att den också ska beskriva hur barnet eller den unge ska förberedas för tiden efter det att en placering i ett familjehem eller HVB har avslutats. Samma förutsättningar ska gälla oberoende av om vården getts med stöd av SoL eller LVU.

Styrning med kunskap och systematisk uppföljning

Utredningen föreslår att Myndigheten för vårdanalys ska ges i uppdrag att utarbeta ett system för uppföljning av vård i familjehem och HVB. Vidare konstateras att IVO behöver se över och utveckla arbetet med tillståndsgivning och tillsyn om utredningens förslag till en ny LVU genomförs.

Konsekvenser och förslag till i kraftträdande

Utredningen bedömer att förslagen till ny LVU och andra lagändringar innebär vissa utökade och förtydligade krav på kommunernas och landstingens verksamhet i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Utredningen anser att detta är nödvändigt med hänsyn till rättssäkerheten och intresset av att placera barn och unga tillförsäkras skydd och en god vård. Utredningen bedömer att det kommer att uppstå kostnadsökningar för staten, kommunerna och landstingen om förslagen genomförs. Kommunerna beräknas få ökade kostnader med 43–48 miljoner per år till följd av utökade arbetsuppgifter och ambitionshöjningar i lagstiftningen.

Utredningen föreslår att den nya LVU och övriga författningsändringar ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen stödjer förslaget till ändringar i lagstiftningen och det genomgående tydliga barnperspektiv som framgår av skrivningarna. Det är angeläget att barns rätt till inflytande, insyn och information stärks i den lagstiftning som så starkt påverkar det enskilda barnets livssituation, ofta mot dess egen vilja.

Förvaltningen instämmer också till fullo i utredningens beskrivning av behovet att stärka domstolarnas barnperspektiv genom att ha särskilt utbildade jurister. Det är särskilt viktigt att där kunna ha kompetens att tolka och förstå barns och ungas ageranden och ha ett tydligt fokus på barnets bästa.

Även tydliggörandet kring att den obligatoriska läkarundersökningen i samband med ansökan om vård ska vara ett underlag för bedömningen och planeringen kring den unges behov av vård är positivt, då det inte alltid varit en självklarhet trots kunskapen om att placerade barn och unga som grupp har sämre fysisk och psykisk hälsa jämfört med genomsnittet bland barn.

Utredningen föreslår att begäran från vårdnadshavare om att vård enligt nuvarande § 2 LVU ska upphöra inte behöver prövas av

socialnämnden om frågan om vård har prövats av nämnden eller rätten de senaste tolv månaderna. Förvaltningen uppfattar även den delen av förslaget som en förstärkning av barnets rättigheter utifrån ett barnperspektiv då tätt upprepade utredningar av den typen ofta skapar oro och instabilitet för barnet.

Ytterligare en viktig fråga som lyfts i utredningen är vikten av en bra, välplanerad och genomtänkt utslussning efter avslutad vård. Placerade barn har ofta en särskilt utsatt situation när steget ut till vuxenlivet ska tas och behovet av stöd kan vara omfattande.

I några delar av förslaget till ny lagstiftning önskar förvaltningen förtydliganden. Exempelvis vad gäller ändringen av ”något annat socialt nedbrytande beteende” till ”något annat i sig självt nedbrytande beteende” och hur det påverkar ansvarsförhållandena mellan kommun och landsting. Om det innebär ett ökat ansvar för kommunen att bereda vård med stöd av LVU för barn och unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar behövs omfattande kompetensutveckling och skapande av nya vårdformer då den typen av vård traditionellt inte legat på kommunen. Nya frågor om gränsdragningar uppstår också, till exempel vad gäller ätstörningar, självskadebeteende etc.

En annan oklarhet rör skrivningarna kring yngre barns deltagande i den muntliga förhandlingen i domstol. Hur ska det genomföras i praktiken för att det ska bli bra för barnet och skapa en delaktighet? Vilken kompetens krävs av alla inblandade och vilka förändringar behöver införas i själva processen?

Förslaget om att det i beslut om omedelbart omhändertagande ska anges om det grundas på sådana omständigheter som avses i 2 § (miljö) eller 3 § (beteende) i nuvarande LVU eller om beslutet grundas på båda dessa paragrafer kan skapa komplikationer. I många fall är det i det akuta skedet inte självklart vilken av paragraferna som är tillämplig och i vissa fall kan det i det senare utredningskedet visa sig vara den andra eller båda paragraferna. Att då redan från början ha behövt slå fast detta kan begränsa hanteringen och också försvåra samarbetet med barn och föräldrar.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslagen kommer att leda till kostnadsökningar för kommunerna, som kommunerna behöver kompenseras för.

Bilagor

1. Sammanfattning ”Barns och ungas rätt vid tvångsvård-
Förslag till ny LVU (SOU 2015:71)