

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag och arbete

Regeringen beslutade den 12 juli 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Av direktiven framgår att även vissa frågor som rör socialtjänstlagen (2001:453, SoL) ingår i uppdraget (dir. 2012:79). Syftet med utredningen är att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten för barn och unga samt bidra till kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården, med särskilt fokus på tvångsvård. Utredningen antog namnet Utredningen om tvångsvård för barn och unga.

Genom tilläggsdirektiv, beslutade den 19 juni 2013, fick utredningen i uppdrag att se över olika placeringsalternativ för barns och ungas boende, vård och fostran enligt SoL och LVU och att lämna förslag till flera alternativ än vad som finns i dag (dir. 2013:74). I denna del lämnade utredningen ett delbetänkande (SOU 2014:3) i februari 2014. Förutom förslag i enlighet med tilläggsdirektiven behandlades i delbetänkandet vissa frågor som ingår i utredningens ursprungliga direktiv. Det gällde bl.a. om kraven på familjehems- och jourhemsföräldrars lämplighet bör skärpas, om privata verksamheter inom familjehemsvården i vissa fall bör vara tillståndspliktiga samt hur kraven bör utformas för verksamheter som befinner sig i gränslandet mellan familjehem och hem för vård eller boende (HVB).

Den 12 juni 2014 beslutade regeringen att komplettera utredningens uppdrag med att göra en översyn av hur långsiktighet och stabilitet i större utsträckning kan säkerställas för barn som är eller bedöms bli långvarigt placerade (dir. 2014:87).

Utredningen har lagt stor vikt vid att inhämta synpunkter från barn och unga som har erfarenhet av att vara i samhällets vård samt ta del av rapporter och studier som beskriver samhällsvården ur ett barnperspektiv. Förutom kontakt med enskilda ungdomar har utredningen samtalat med grupper av ungdomar som har ingått i olika projekt hos Barnombudsmannen (BO) och ungdomar som är ambassadörer för Knas hemma, ett projekt som syftar till att stärka rättigheterna för barn och unga i familjehem och HVB. Utredningen har också via en brevlåda på BO:s webbplats tagit emot synpunkter från barn och unga med erfarenhet av vård enligt LVU.

Utredningen har hämtat in information från professionellt verkssamma, forskare, familjehemsföräldrar, personal vid HVB, barnrättsorganisationer, andra organisationer, myndigheter samt från enskilda föräldrar som kontaktat utredningen.

Utredningen har i behandlingen av olika delområden, i redogörelser, analyser och förslag eftersträvat att utgå från bästa tillgängliga kunskap. Mot den bakgrunden har i översynen lagts stor vikt vid att redovisa relevant forskning i olika delar.

### Barnrättsperspektivets grunder

Utredningens huvuduppgift har varit att stärka barnrättsperspektivet i tvångsvården för barn och unga och i vissa andra delar av den sociala barn- och ungdomsvården. Det dokument som särskilt formulerar barns mänskliga rättigheter är barnkonventionen. Barnkonventionen kan sägas vara vår tids samhälleliga barnperspektiv som ska genomsyra alla beslut som rör barn. De förändringar som föreslås har därför framför allt sin grund i barnkonventionens normer och principer.

För att samhället ska kunna tillförsäkra barn och unga skydd och god vård även utan samtycke måste tvångsvården vara legitim och utföras med höga krav på rättssäkerhet och kvalitet. Det krävs vidare etiska analyser och överväganden både på en principiell nivå och i den dagliga tillämpningen av lagen.

## En ny lag med barnet som rättighetsbärare

Utredningen anser att barnrättsperspektivet behöver stärkas i tvångsvården för barn och unga och att det kräver en omarbetning av dagens LVU. Utredningen föreslår en ny lag om tvångsvård för barn och unga, i betänkandet kallad den nya LVU. Med barn ska i den nya LVU avses varje människa under 18 år och med ung person, eller den unge, varje människa mellan 18 och 20 år.

Den nya LVU är mer pedagogisk och överskådlig jämfört med dagens LVU, vilket underlättar för barn och unga att förstå vilka regler som gäller, vilka rättigheter de har och vad de kan förvänta sig av insatserna. Den kunskapen är nödvändig för att barn och unga ska vara aktörer med egna rättigheter inom tvångsvården.

Det samlade förslaget till ny LVU innebär att kraven på vården blir tydligare också för de som ska tillämpa lagen och ge insatser med stöd av den. Därmed stärks barns och ungas rätt till skydd och vård på likvärdiga villkor i hela landet.

För att den nya LVU ska tillämpas på ett sådant sätt att barnrättsperspektivet får genomslag för varje barn och varje ung person som behövs skydd och vård krävs utöver en reformerad lagstiftning kunskapsstöd och kunskapsutveckling samt systematisk uppföljning på alla nivåer. Utredningen lämnar därför flera förslag som syftar till en samlad satsning på förbättringar av samhällsvården, i synnerhet tvångsvården.

## Barns och ungas rätt till skydd och god vård

Det är en brist ur barnrättssynpunkt att det inte av nuvarande lag framgår vad vården syftar till och vad barn och unga och deras föräldrar kan förvänta sig av den. Utredningen föreslår att den nya LVU ska innehålla ett inledande kapitel som anger syftet med lagen samt vilka grundläggande rättigheter barnet eller den unge har under vårdens genomförande. Genom en inledande rättighetslista blir det lättare för berörda barn och unga att ställa krav på insatserna. Det förbättrar också möjligheterna att genom tillsyn, uppföljning och utvärdering fortlöpande följa att insatser med stöd av LVU motsvarar kraven.

Syftet med nya LVU är att tillförsäkra barn och unga skydd och en god vård. Följande krav ska gälla för vården:

- Vården ska vara av god kvalitet. Kvaliteten i vården ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.
- Vården ska särskilt vara trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet.
- Vården ska ges med omtanke och bygga på respekt för barnets eller den unges människovärde och integritet samt med aktning för barnets eller den unges person och egenart.
- Vården ska ges utifrån en helhetssyn på barnet och bedrivs i samverkan med andra berörda samhällsorgan och myndigheter.
- 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.

Andra grundläggande rättigheter som utredningen anser ska lyftas fram och tydliggöras i den nya LVU är rätten till information och delaktighet. Utredningen föreslår därför att dessa bestämmelser ska samlas i ett eget kapitel i den nya LVU. Nuvarande bestämmelse om barnets rätt till relevant information ska förtydligas med att barnet eller den unge återkommande ska få relevant information. Det ska även införas en ny bestämmelse om att informationen ska anpassas till den enskildes ålder, mognad, erfarenhet och andra individuella förutsättningar. Den som ger informationen ska så långt som möjligt försäkra sig om att mottagaren har förstått innehållet i och betydelsen av den lämnade informationen.

Bestämmelsen gäller inte enbart den information som ges till barn och unga. Även den information som ges till vuxna, dvs. unga över 18 år och barnets vårdnadshavare, omfattas av kraven på att informationen ska vara anpassad och att den som ger informationen försäkras om att den blir förstådd.

## Öppna insatser utan samtycke

Ett barnrättsligt perspektiv kan innefatta tidigare och mindre ingripande åtgärder än vård utanför det egna hemmet. Tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen i 22 § LVU om förebyggande insatser på grund av den unges beteende har kartlagts av Socialstyrelsen. Denna möjlighet till öppna insatser utan samtycke används i mycket liten utsträckning. Kommunerna uppger att det bl.a. beror på att det går att få till stånd insatserna med samtycke, insatsen anses otillräcklig för att förändra den aktuella problematiken eller det saknas vägledning. Utredningen bedömer att det finns ett fortsatt behov av bestämmelsen och välkomnar att Socialstyrelsen överväger att ta fram nya allmänna råd och ett kunskapsstödande material. Utredningen 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. Utredningen bedömer att öppna insatser utan samtycke i detta skede kan komma att fylla en viktig funktion att vidmakthålla positiva förändringar som uppnåtts under placeringstiden och förebygga återplacering.

Barn som fyllt 15 år kan med dagens regler få öppna insatser enligt SoL utan vårdnadshavarens samtycke. Utredningen föreslår att socialnämnden vid brister i hemmiljön, om det är lämpligt, också ska kunna besluta om kontaktperson för barn under 15 år utan vårdnadshavarens samtycke. En förutsättning för att det ska anses vara lämpligt är att barnet är positivt inställt till en sådan insats. Socialnämnden ska också vid lämplighetsprövningen beakta förutsättningarna för att insatsen kan ges på ett sådant sätt att dess förebyggande och kompensierande möjligheter tas tillvara utan att barnets situation i hemmet försvåras.

Öppna insatser till vårdnadshavare utan samtycke vid brister i barns hemmiljö innebär att krav ställs på att vårdnadshavaren ska ta emot stöd och ändra sitt beteende. Utredningen bedömer att sådana insatser skulle kunna fylla en funktion, men att det i dagsläget saknas tillräcklig kunskap om metoder och arbetssätt. Utredningen föreslår att regeringen ska ge en lämplig myndighet i uppdrag att under en fyraårsperiod följa utvecklingen av kunskapsläget

bl.a. utifrån erfarenheter i Norge och Danmark. Med detta som underlag föreslås regeringen bedöma om det är motiverat med en lagändring som öppnar upp för denna typ av insatser utan samtycke.

### Förutsättningar för tvångsvård utanför det egna hemmet

Utredningen anser att nuvarande förutsättningar för vård enligt LVU i princip bör behållas oförändrade. Rekvisiten är väl 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 ska behållas oförändrade i sin helhet. När det gäller beteenderekvisiteten föreslås att "missbruk av beroendeframkallande medel" ersätts med "missbruk av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel eller dopningsmedel". Till skillnad från nuvarande LVU ska således dopningsmedel omfattas.

Utredningen föreslår vidare att rekvisitet "något annat socialt nedbrytande beteende" 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. Förtydligandet görs med anledning av domar i Högsta förvaltningsdomstolen som innebär att ett beteende som närmast kan betraktas som symtom på en psykiatrisk störning inte utgör ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i nuvarande 3 § LVU. Domarna avsåg unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Utredningen föreslår att vård enligt LVU ska beredas om det finns grundad anledning att anta att behövlig vård inte kan ges med samtycke. Tillägget "grundad anledning" i bestämmelsen om samtycke tydliggör att det, med stöd av ett uttalande i Socialutskottet, har ansetts finnas ett visst utrymme för att tillämpa LVU trots ett lämnat samtycke. Det rör situationer då samtycket inte anses tillförlitligt och inte kan garantera barnets trygghet. Utredningen föreslår att det uttryckligen ska framgå av nya LVU att det finns ett sådant utrymme för undantag. Denna tydlighet är viktig av rätts-

säkerhetsskäl, men också ur ett barnrättsperspektiv eftersom vård enligt LVU i vissa fall kan ge barnet en stabilare tillvaro.

### Omedelbart omhändertagande

Utredningen har identifierat behov av vissa förändringar i syfte att stärka rättssäkerheten vid beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU. Utredningen föreslår därför 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. Grunden för beslutet kan nämligen ha betydelse för vilka tvångsåtgärder som får vidtas mot barn och unga under tiden för det omedelbara omhändertagandet. Utredningen föreslår också att det ska tydliggöras i nya LVU vilka befogenheter socialnämnden har under verkställigheten av ett omedelbart omhändertagande.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att ett så ingripande beslut som omedelbart omhändertagande blir rättsligt prövat så snart som möjligt. Enligt dagens 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. Bestämmelsen som reglerar domstolens tidsfrist för prövning av nämndens beslut om omedelbart omhändertagande föreslås ändras så att veckofristen räknas från den dag då socialnämndens beslut kom in till rätten.

Utredningen föreslår vidare att rättens 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. Artikel 20 i Bryssel II-förordningen medger att myndigheter och domstolar i brådskande fall vidtar interimistiska åtgärder avseende en person som vistas i landet även om en myndighet eller domstol i en annan medlemsstat är behörig att pröva målet i sak. I svensk lagstiftning är beslut om omedelbart omhändertagande en sådan interimistisk åtgärd. Ett beslut om

omedelbart omhändertagande förutsätter dock fortsatt LVU-vård vilket kolliderar med Bryssel II-förordningen som utgår ifrån att den fortsatta vården ska beslutas och ges i hemlandet. Utredningen föreslår därför att det ska införas bestämmelser i den nya LVU som möjliggör ett omedelbart omhändertagande enligt Bryssel II-förordningen.

### Socialnämndens utredning och planering av vården

Socialnämnden har ett långtgående utredningsansvar när det gäller barn som kan vara i behov av stöd eller skydd. En utredning ska ha fokus på barnet och vid behov leda fram till insatser som blir till hjälp i barnets situation. Barnet har rätt till delaktighet i en utredning som rör hans eller hennes förhållanden. Ett fortsatt utvecklingsarbete om former för barns delaktighet kan, enligt utredningen, lämpligen ske inom ramen för överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om stöd till en evidensbaserad praktik för en god kvalitet inom socialtjänsten. Utredningen vill också framhålla betydelsen av att föräldrar och i vissa fall familjens nätverk involveras i utredningsprocessen för att öka förutsättningarna för hållbara lösningar.

Att utreda barns och ungas behov av stöd och skydd samt tillgodose behovet av insatser är ett kvalificerat arbete som kräver hög kompetens och stabila organisatoriska förutsättningar. Utredningen vill betona nödvändigheten av att komma tillrätta med den brist på stabilitet och därmed kompetens som i dag generellt sett präglar barn- och ungdomsvårdens myndighetsutövning.

Utredningen anser också att andra professionellas kompetens behöver tas tillvara på ett bättre sätt i utredningen och planering av vården. Utredningen föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att stärka det tvärprofessionella arbetet när det gäller utredning och placering av barn och unga. I uppdraget ska ingå att, i samverkan med Skolverket, sprida information till hälso- och sjukvården, tandvården, förskolan och skolan om det samverkansbehov som följer av regelverket.

En liten andel av utredningar om barn och unga ligger till grund för vård enligt LVU. Utredningen föreslår att en ny bestämmelse förs in i nya LVU om vad en ansökan om vård enligt LVU ska



innehålla. Det innebär att nuvarande bestämmelse i LVU omarbetas och att nuvarande bestämmelse i socialtjänstförordningen (2001:937, SoF) tas bort. Vårdplanen föreslås få en tydligare roll när det gäller såväl möjligheten till återförening som den långsiktiga planeringen för barnet i ett annat hem.

Utredningen föreslår vidare att det ska framgå av den nya LVU att den obligatoriska läkarundersökningen inför en ansökan om vård enligt LVU syftar till att vara en del av underlaget för bedömningen av barnets eller den unges behov av vård och planeringen av vården.

Kunskapen om att placerade barn och unga som grupp har sämre fysisk och psykisk hälsa jämfört med genomsnittet bland barn har ökat. Forskare, praktiker och verksamma på nationell nivå har samstämt framfört att det är angeläget med en initial hälsoundersökning i anslutning till en placering, oavsett om den görs med stöd av SoL eller LVU. Syftet är att upptäcka tecken på ohälsa och säkerställa att barnet får den hälso- och sjukvård och tandvård som alla barn har rätt till. Utredningen delar denna uppfattning och föreslår att socialnämnden, om det inte är obehövligt, 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 barnet eller den unge en hälsoundersökning. Landstingets skyldighet ska regleras i en särskild lag: lagen om hälsoundersökning av barn och unga vid beslut om vård utanför det egna hemmet.

Dagens beslutsordning i LVU-ärenden liksom i ett antal ärenden enligt SoL, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och föräldrabalken innebär att flera beslut fattas av förtroendevalda. Ordningen har en lång historik i Sverige. Samtidigt har det skett en ökad professionalisering inom socialtjänsten och höjda ambitioner att åstadkomma en mer kunskapsbaserad verksamhet. Beslutsordningen kan påverka förutsättningarna för kvalitetsutveckling och är även en viktig fråga ur rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen anser därför att regeringen bör ta initiativ till en särskild översyn av de nuvarande delegationsbestämmelserna inom socialtjänstens område.

## 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.

Enligt utredningen är det viktigt att den som företräder barnet i rättsprocessen är lämplig och har kunskap om barn för att kunna sätta sig in i barnets situation och kommunicera med barnet. Utredningen föreslår särskilda lämplighetskrav och att det tydligt ska framgå att det offentliga biträdet ska ta tillvara barnets eller den unges rätt.

Kunskapen om barns behov och barns rättigheter behöver också stärkas i domstolen. Utredningen anser att de jurister som handlägger mål om tvångsvård för barn och unga bör ha särskild inriktning och utbildning samt intresse för den särskilda måltypen. Domstolsverket behöver erbjuda utbildning för att bl.a. kunna bedöma barnets bästa och barnets utsagor. Även om utgångspunkten i LVU-mål är att det primära ansvaret för utredningen ligger på parterna anser utredningen att domstolen i högre grad på eget initiativ ska begära in ytterligare utredning om underlaget behöver kompletteras. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i den nya LVU som stadgar att förvaltningsrätten, om det behövs, ska höra lämplig sakkunnig vid muntlig förhandling, t.ex. expert inom barn- och ungdomspsykiatri eller barnmedicin. Sakkunskap kan också behövas i en specifik fråga, exempelvis hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen anser att barns och ungas möjligheter att delta i den muntliga förhandlingen i domstolen behöver uppmärksammas mer. Det lämpliga i att barn och unga medverkar måste bedömas i varje enskilt fall utifrån barnets bästa. Domstolarna behöver dock göra sig mer tillgängliga för barn så att även yngre barn kan ges en möjlighet att vara med under den muntliga förhandlingen under trygga former.

### Placering enligt SoL utan vårdnadshavarens samtycke

Utredningen har uppmärksammat en grupp ungdomar som lever i en utsatt situation, men som har svårt att få hjälp inom ramen för dagens regler. Det är ungdomar nära myndighetsåldern som far illa på grund av förhållandena i hemmet eller djupgående konflikter med sina föräldrar. Socialtjänsten har med hänsyn till vårdnadshavarens bestämmanderätt och försörjningsansvar små möjligheter att hjälpa barnet till ett annat boende så länge vårdnadshavaren inte samtycker till en placering och LVU inte anses tillämplig. 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. Därför föreslås socialnämnden 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. Det ska inte bara gälla möjligheten att inleda en placering utan också att kunna fortsätta en pågående frivillig placering.

### Föräldrarnas rättsliga ställning och behov av stöd

Att barn och föräldrar om möjligt ska återförenas är en grundläggande princip i sociallagstiftningen. Hur socialnämnden planerar för och stödjer föräldrarna för att detta ska vara möjligt är en viktig rättsäkerhetsfråga. 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.

Socialnämnden har redan med dagens lagstiftning 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 därtill 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. Stödet bör vara fristående från handläggningen av ärendet och behöver inte ges som bistånd. Att föräldrarna uppmuntras att vara delaktiga och får stöd kan ha stor betydelse för att

de ska finnas kvar i barnens liv. Det kan också avlasta barnet, förbättra kontakten mellan barn och föräldrar och öka stabiliteten och tryggheten för barnet. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att stödja implementeringen av den nya bestämmelsen om stöd till vårdnadshavare och i det arbetet ta tillvara svenska och nordiska erfarenheter.

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.

Umgångerätten ska utgå från barnets behov och vilja. Bedömningarna av barnets behov av kontakt med föräldrarna på kort och lång sikt är ofta svåra att göra och kan få långtgående konsekvenser. Socialstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd som kan bidra till mer rättssäkra och kunskapsbaserade bedömningar när det gäller omfattningen och utformningen av umgänget mellan barn som har omhändertagits med stöd av LVU och deras föräldrar.

### 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 sammantaget att lagstiftningen i högre grad måste ta hänsyn till vissa barns behov av stabilitet i sin uppväxt. Förslagen i denna del ska samtidigt ses mot bakgrunden av de förslag som utredningen lämnar i kapitlet om föräldrarnas rättsliga ställning och behov av stöd. Barnets behov av långsiktighet kan i många fall tillgodoses genom att föräldrarna, med adekvat stöd, kan förändra sin situation så att barnet inom rimlig tid kan återförenas med ursprungsfamiljen.

Om möjligheten till återförening ter sig avlägsen är det viktigt att bedöma barnets framtida behov utifrån det perspektivet. Om det finns en fortlöpande dialog och ett bra samarbete mellan föräld-

rar, familjehemsföräldrar och socialsekreterare kan barnets långsiktiga boende relativt odramatiskt föras på tal. Utredningen anser dock att det behövs lagstöd för ett sådant arbetssätt och att vårdplanen behöver få en tydligare roll när det gäller den långsiktiga inriktningen för barnets boende. Därför föreslås att en vårdplan som avser barn ska revideras senast när barnet varit placerat i två år och särskilt avse barnets långsiktiga boende.

Socialnämnden har skyldighet att överväga vård som ges med stöd av SoL eller med stöd av LVU på grund av förhållandena i hemmet. Såväl begreppet övervägande som förfarandet i sig är otydligt då det uppfattas som en omprövning och därmed kan bidra till otrygghet för barnet. Utredningen föreslår därför 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. Återkommande rättsprocesser utan att förhållandena som har föranlett omhändertagandet har förändrats skapar oro och otrygghet för det placerade barnet. Tidsgränsen innebär inte att nämnden är förhindrad att vid nya omständigheter pröva frågan trots att ett år ännu inte förflutit.

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 inte att denna ordning 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.

Med ovanstående förslag bedömer utredningen att det inte kommer att finnas behov av flyttningsförbud i samband med att vård enligt LVU upphör. Utredningen anser dock att bestämmelserna om flyttningsförbud behöver finnas kvar för att förhindra skadliga hemtagningar av barn som är frivilligt placerade.

Antalet vårdnadsöverflyttningar till familjehemsföräldrar har stadigt ökat, men förekommer ändå i relativt liten utsträckning sett till antalet barn som är långvarigt placerade i familjehem. Efter tre år i samma familjehem ska socialnämnden överväga om en ansökan om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna ska göras, dvs. bedöma om det är uppenbart bäst för barnet att det rådande förhållandet får bestå. Utredningen uppfattar att det finns en osäkerhet om vad som ska vägas in i en sådan bedömning. Därför föreslås att skälen som ska ligga till grund för socialnämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar ska förtydligas. Vid övervägande ska särskilt beaktas barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning, barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt samt deras inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med föräldrar och andra närstående.

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.

Vidare anser utredningen att socialtjänsten behöver ha kunskap om reglerna om adoption för att kunna bidra till samförståndslösningar när adoption bedöms vara till barnets bästa. Socialstyrelsen har en viktig roll att i relevanta sammanhang uppmärksamma adoption som en möjlighet inom ramen för dagens lagstiftning.

### 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 i den nya LVU om att socialnämnden övertar

bestämmanderätten i den utsträckning det behövs för att genomföra vården. Den aktuella bestämmelsen (nuvarande 11 § LVU) ska också ändras så att bestämmelsen enbart reglerar socialnämndens ansvar och befogenheter. I samband med att barnet eller den unge placeras får socialnämnden ta ställning till vilket ansvar och vilka befogenheter som ska överlåtas till den som får i uppdrag att utöva den faktiska vården av barnet eller den unge.

Ett annat område där det råder viss oklarhet är vilka gränssättande åtgärder som får vidtas inom ramen för det dagliga omsorgs- och tillsynsansvaret för barn som är placerade vid HVB. Utredningen anser att det angeläget, inte minst med hänsyn till rätts säkerheten för de barn som berörs, att öka kunskapen och samsynen i dessa frågor. Socialstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att leda ett arbete för en gemensam kunskapsgrund och samsyn bland verksamhetsansvariga och personal i HVB. Inom ramen för uppdraget ska befintlig kunskap om olika typer av gränssättande åtgärder, effekter av att använda dem samt etiska aspekter sammanställas. Utifrån underlaget ska Socialstyrelsen ta fram ett vägledande stödmaterial som ska kunna användas för utbildningar på olika nivåer inom HVB-vården.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i SoF om att den som förestår verksamheten vid ett HVB ansvarar för att det finns ordningsregler för de dagliga rutinerna på boendet. Ordningsreglerna ska syfta till att skapa trygghet och trivsel för alla som vistas i boendet. De ska utarbetas under medverkan av de boende och följas upp regelbundet. Reglerna ska vara kända för både boende och personal och vara anslagna inom enheten så att de är väl synliga för de boende.

På de särskilda ungdomshemmen och på kommunalt drivna HVB är det möjligt att besluta om förbud mot innehav av alkohol och andra berusningsmedel samt, vid en överträdelse av förbudet, beslagta och förverka sådana medel. Ett privat HVB har ingen motsvarande befogenhet. Utredningen föreslår en ny lag: lagen om förbud mot berusningsmedel m.m. på hem för vård eller boende. Den nya lagen ska även kunna tillämpas vid HVB som drivs av enskilda.

## Samverkan om hälsa och utbildning under en placering

Samverkan mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola är centralt för att barn och unga som är placerade i familjehem och HVB ska få ett samlat stöd när det gäller möjligheter till utveckling, god hälsa och utbildning. Det krävs inför en placering, under vårdens genomförande, i utslussningsskedet och sedan vården har upphört. Det finns ett regelverk som påbjuder samverkan kring målgruppen placerade barn och unga. För framgångsrik samverkan krävs dock även tydliga strukturer på regional och lokal nivå, stöd av ledningsnivån och kontinuerlig uppföljning och utvärdering.

Ett sätt att skapa en tydligare struktur och tydliggöra ansvarsfördelningen för samverkan är att träffa överenskommelser. 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. Kunskapsstödet ska bl.a. kunna användas vid arbetet med de samverkansöverenskommelser som utredningen föreslår.

Utredningen anser att regeringen bör överväga att, inom ramen för fortsatta statliga satsningar inom området psykisk ohälsa avsätta särskilda medel för utveckling av tvärprofessionell samverkan mellan huvudmän i fråga om verksamheter som möter placerade barn och unga med psykisk ohälsa.

Utredningen anser vidare att det är angeläget att det nationella stödet till arbetet med att stärka skolresultat för placerade barn och unga kan fortsätta. När resultaten av den pågående effektutvärderingen av SkolFam är klara bör regeringen överväga behovet



av fortsatt stöd för att stärka skolresultaten för barn och unga i samhällsvård.

### Vårdinnehåll av god kvalitet – med fokus på HVB

Institutionsvården bör bygga på bästa tillgängliga kunskap och utformas så att barn och unga är delaktiga och att deras erfarenheter tas tillvara. Vården bör vara evidensbaserad och ha ett tydligt barnrättsperspektiv. Utredningen bedömer att det finns flera hinder och risker för att institutionsvården inte ska motsvara dessa krav och behov. Det finns brister särskilt när det gäller kompetens, tillgång till kunskap om behandlingsmetoder och annat stöd, systematiskt arbete för att följa upp och utveckla vården och samverkan kring hälsa och utbildning. 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. Eftersom psykisk ohälsa är vanligare bland flickor än bland pojkar vid HVB är dessa frågor också viktiga i ett jämställdhetsperspektiv.

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 om frågan inte aktualiseras i IVO:s egen planering och aktiviteter de närmaste åren.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningarna för en eftergymnasial grundutbildning för personal vid HVB, vilken annan utbildning som kan vara lämplig för arbete med behandling av barn och unga i HVB och vilka författningsändringar som kan behövas för stärkta krav på kompetens hos föreståndare och personal inom institutionsvården.

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 dif-

ferentiering och specialisering i övrig institutionsvård med stöd av LVU.

Utredningen anser att det behövs ett program för forskning och utveckling om innehåll och kvalitet i samhällsvård för barn och unga. Ett sådant program bör särskilt omfatta stöd till praktiknära forskning. Det ligger inom ramen för Fortes möjligheter till fortsätta initiativ inom området att ta fram ett sådant program.

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) bör, inom ramen för sitt utvidgade uppdrag inom socialtjänstområdet, överväga möjligheterna att ta fram en systematisk kunskapsöversikt om stöd till familjehem.

### 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. Bestämmelserna om de särskilda befogenheterna medger att vissa tvångsåtgärder får vidtas om det bedöms nödvändigt för att kunna genomföra vården. Dessa bestämmelser innebär att de ungas fri- och rättigheter starkt begränsas och måste därför vara förenliga med både regeringsformen och internationella regler om mänskliga rättigheter såsom t.ex. Europakonventionen och barnkonventionen. I nuvarande lagstiftning benämns dessa tvångsåtgärder som särskilda befogenheter. I den nya LVU bör dessa, för att markera barnperspektivet i lagen, benämnas skyddsåtgärder.

Utredningens förslag medför att möjligheten till skyddsåtgärder i vissa avseenden görs mer restriktiva och i andra avseenden att de utvidgas. Det senare handlar bl.a. om att modernisera regelverket (t.ex. på grund av nya former för kommunikation) och att reglera sådant som i dag är oreglerat. Syftet med förslagen är att åstadkomma ökad rättssäkerhet för barn och unga genom att bestämmelserna preciseras och tydliggörs. Den differentiering av skyddsåtgärderna som förslagen innebär syftar till att säkra att mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt aldrig ska vidtas, dvs. i linje med vad proportionalitetsprincipen föreskriver.

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. En avskiljning med låst dörr ska, enligt förslaget, som längst få pågå två timmar (i dag 24 timmar) och en avskiljning med öppen dörr som längst tre timmar. En avskiljning med låst dörr får följas av ett beslut om avskiljning med öppen dörr, men en sammanhängande avskiljning får, enligt utredningens förslag, aldrig överstiga tre timmar.

Dessutom föreslås att rätten att överklaga skyddsåtgärder utvidgas och att barn och unga ska ha rätt till offentligt biträde vid överklagande av beslut om skyddsåtgärder. Vidare föreslås en ny bestämmelse som innebär att Statens Institutionsstyrelses (SIS) kvalitetsssäkringsarbete särskilt ska omfatta åtgärder som syftar till att minska behovet av skyddsåtgärder.

### 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 för placerade barn och unga. Dessa delar behöver stärkas och utvecklas. Detta åtagande 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 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.

Utredningen föreslår också att en ny bestämmelse förs in i SoL som kompletterar det nuvarande kravet på att socialnämnden ska tillgodose det behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet har upphört. Kompletteringen förtydligar inriktningen på stödet och hjälpen, dvs. fortsatt kontakt med hemmet där barnet eller den unge har varit placerad och personligt stöd. För unga som ska ha en egen bostad sedan vården upphört bör stödet och hjälpen inriktas på frågor om ekonomi, boende, studier eller arbete.

Hur länge det tidigare placerade barnet eller den unge behöver stöd och hjälp varierar efter individuella behov. Socialnämndens särskilda ansvar för stöd och hjälp för dem som ska ha egen bostad

föreslås gälla tills den unge fyller 22 år. Samma förutsättningar ska gälla oberoende av om vården getts med stöd av SoL eller LVU.

Utredningen föreslår att regeringen avsätter särskilda medel för ett systematiskt utvecklingsarbete med målet att ta fram användbar kunskap om stöd och hjälp för en successiv övergång från placering till vuxentillvaro. Utvecklingsarbetet bör omfatta en forskningsanknuten försöksverksamhet med bl.a. användning av kontaktpersoner för stöd efter avslutad placering.

### Styrning med kunskap och systematisk uppföljning

Styrning med kunskap och systematisk uppföljning berör praktiskt taget alla frågor som behandlas i detta betänkande och alla aktörer som har någon del i ansvaret inom området. Det förutsätter arbete på flera nivåer. Ytterst handlar det om att barnrättsperspektivet ska få genomslag i det dagliga arbetet inom samhällsvården för barn och unga.

Utredningen anser att SiS bör bli en resurs i den statliga styrningen med kunskap inom socialtjänst och hälso- och sjukvård i frågor som gäller institutionsvård för barn och unga. Det nationella utvecklingscentrumet för familjehemsvård som utredningen föreslagit i sitt delbetänkande (SOU 2014:3) bör också ses som en resurs i den statliga styrningen med kunskap i frågor om familjehemsvård.

Utredningen föreslår att Myndigheten för vårdanalys ska ges i uppdrag att utarbeta ett system för uppföljning av vård i familjehem och HVB. Systemet ska göra det möjligt att följa målfyllelsen i vård med stöd av LVU, men avse samhällsvården i stort för barn och unga. Barns och ungas erfarenheter av vården ska fångas upp i systemet och vara en viktig utgångspunkt för beskrivningar och analyser. I uppdraget bör ingå att bedöma hur dagens underlag kan användas på ett systematiskt och samordnat sätt, vilka kompletteringar som behövs och vilka regeländringar som detta kan kräva.

IVO behöver se över och utveckla arbetet med tillståndsgivning och tillsyn om utredningens förslag till en ny LVU genomförs. En fortsatt systematisering av det som framkommer vid IVO:s samtal med placerade barn och unga är angelägen.

Som exempel på ytterligare insatser som behövs för förbättrad styrning med kunskap och uppföljning anser utredningen att det är angeläget att regeringen går vidare med Socialstyrelsens förslag om en utredning av förutsättningarna för ett familjehemsregister. Regeringen bör också initiera ett fortsatt och systematiskt arbete för att lyssna på barn och unga i familjehem utifrån resultat och slutsatser från Socialstyrelsens och BO:s pågående uppdrag inom det området.

### Konsekvenser av utredningens förslag

Av barnkonsekvensanalysen framgår bl.a. att den nya LVU, tillsammans med vissa andra författningsändringar, stärker barnrättsperspektivet i samhällets insatser för barn och unga. Det gäller både rätten till skydd och vård i vissa situationer och rätten till god vård när ett beslut om insats är fattat. Samhällets åtagande för stöd och hjälp efter en placering förtydligas också i utredningens samlade förslag. Utöver författningsändringarna bidrar utredningens förslag om nationellt kunskapsstöd och fortsatt kunskapsutveckling till att barn och unga tillförsäkras skydd och att vården förbättras.

Erbjudanden om hälsoundersökningar till barn och unga i samband med placering kan bidra till att hälsoproblem hos både flickor och pojkar kartläggs på likvärdiga villkor. Förslagen om innehåll och kvalitet i vård vid HVB bör på sikt leda till förbättrat stöd för bl.a. flickor med psykisk ohälsa, vilket är en viktig jämställdhetsfråga. Sammantaget kan förslagen om socialnämndens beslutsunderlag, samverkan under en placering och innehållet i institutionsvården bidra till att barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck tillförsäkras skydd och en god vård.

Ett stärkt stöd och skydd till barn och unga i tvångsvård och annan samhällsvård kan leda till bättre framtidsutsikter för dem när det gäller hälsa, utbildning, personlig utveckling och yrkesliv. På sikt är detta också gynnsamt för samhällsekonomin. Flera av de föreslagna åtgärderna syftar till att undvika en ökning av nuvarande problem, vilket skulle kräva ytterligare kostsamma samhällsinsatser. Sammantaget torde de föreslagna förbättringarna på sikt leda till minskade kostnader för både kommunerna och staten.

Av den ekonomiska konsekvensbeskrivningen framgår sammanfattningsvis följande:

- Staten beräknas få nya temporära kostnader under en period på fyra år med 32 miljoner kronor det första året, 26,5 miljoner kronor det andra året, 13 miljoner kronor det tredje året och 2 miljoner kronor det fjärde året. Kostnaderna avser uppdrag till Socialstyrelsen och Myndigheten för vårdanalys och stöd till implementeringen av den nya LVU. Staten beräknas vidare få ökade permanenta kostnader med 5 miljoner kronor per år till följd av förslag om rätt till offentligt biträde i vissa mål samt rätt att överklaga beslut om skyddsåtgärder vid de särskilda ungdomshemmen.
- Kommunerna beräknas få ökade kostnader med 43–48 miljoner per år till följd av utökade arbetsuppgifter och ambitionshöjningar i lagstiftningen.
- Landstingen beräknas få ökade kostnader med 8 miljoner kronor per år till följd av utökade arbetsuppgifter.

Utredningen bedömer således att det kommer att uppstå kostnadsökningar för staten, kommunerna och landstingen om förslagen genomförs. Utredningen förfogar dock inte över förslag till finansiering, som kräver effektiviseringsvinster inom samhällsvården för barn och unga. På sikt kan sådana vinster vara möjliga, men utredningen måste konstatera att underlaget för att analysera förutsättningarna för effektiviseringsvinster är bristfälliga och att frågorna griper över större delar av den sociala barn- och ungdomsvården än vad som motsvaras av utredningens direktiv.

I förhållande till den kommunala självstyrelsen innebär förslagen till ny LVU och andra lagändringar vissa utökade och förtydligade krav på kommunernas och landstingens verksamhet. Utredningen anser att detta är nödvändigt med hänsyn till rätts säkerheten och intresset av att placerade barn och unga tillförsäkras skydd och en god vård.

När det gäller konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen är en reformerad tvångsvård för barn och unga angelägen. Bland annat bör förslaget om tydligare inriktning på stöd och hjälp efter avslutad placering kunna bidra till förbättrade förutsättningar

för ensamkommande barn som avslutar en placering för övergång till självständigt vuxenliv.

En reformerad tvångsvård för barn och unga bidrar positivt till det brottsförebyggande arbetet. En tydligare inriktning på stöd och hjälp efter avslutad placering bör bidra till förbättrade förutsättningar även för de unga som omhändertagits till följd av brottslig verksamhet.

I fråga om konsekvenser för små företag kan konstateras att ungefär hälften av HVB för barn och unga bedrivs i enskild regi och många i form av små företag. Dessa företag åläggs inga nya uppgifter genom utredningens förslag. Förslagen om insatser för att uppnå ökad tydlighet i fråga om ansvar och befogenheter för personal på HVB och om vilka frågor som får omfattas av ordningsregler på HVB ger klarare förutsättningar för arbetet också på de institutioner som drivs av små företag.

### **Inkraftträdande**

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

### **Särskilt yttrande**

Ett särskilt yttrande har avgivits av experten Anna Karin Hildingsson Boqvist.

