

Handläggare
Madeleine Hagerth
Telefon: 08 - 508 21 051

Till
Älvsjö stadsdelsnämnd
2015-09-24

Remiss om slutbetänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU KS 110-1202/2015

Förvaltningens förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Per Kjellander
Stadsdelsdirektör

Göran Sjödin
Verksamhetsområdeschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat slutbetänkandet *Barns och ungas rätt vid tvångsvård – Förslag till ny LVU* till bl.a. Älvsjö stadsdelsnämnd för yttrande.

De förändringar som föreslås i betänkandet är framförallt;

- Skärpta krav på kvalitet, trygghet och säkerhet i vården
- Barnets rätt till delaktighet, anpassad fritid, anhöriga och sitt nätverk
- Ökad möjlighet för barnets nätverk att involveras i LVU-processen
- Formuleringar i rekvisiten för vård enligt LVU ändras
- Underställan om omedelbart omhändertagande ska utan dröjsmål lämnas till förvaltningsrätten
- Vård ska gälla omedelbart efter slutligt beslut
- Läkarundersökning blir del av underlaget för bedömning av placering, både enligt LVU och SoL
- Barnets möjlighet till offentligt biträde i ärenden som rör hemlighållande av vistelseort och umgängesbegränsning utökas

- Skärpta krav på kompetens hos domstolar och jurister
- Barnets möjlighet till delaktighet vid förvaltningsrättslig förhandling
- Vårdplanen förstärks att omfatta även eftervård
- Föräldrars ökade möjlighet att delta i vården
- Umgängesrätten ska utgå från barnets behov och vilja
- Ökad trygghet för barn placerade på lång sikt genom att efter två år revidera vårdplanen till att bli långsiktig
- Ersätta övervägande med rapport riktad mot barnets specifika situation
- Minska återkommande rättsprocesser som påkallats av vårdnadshavare
- Förtydliga och förenkla bedömning om vårdnadsöverflyttning
- Bestämmanderätten om vården övertas av socialnämnden vid LVU
- Öppna SoL-insatser utan föräldrars samtycke ska kunna ske i samband med brister i hemmiljö eller upphörande av placering samt vid ungdoms ansökan om kontaktperson
- Möjlighet till SoL placering utan vårdnadshavarens samtycke om ungdom över 16 år begär det eller samtycker
- Ett flertal uppdrag lämnas till socialstyrelsen att upparbeta, såsom rutiner, underlätta samverkan och öka kunskapsutvecklingen hos professionella.

Förvaltningen är överlag positiv till förslagen och står bakom dessa. Förslagen stärker barnens trygghet och det finns ett tydligt barnperspektiv i de förändringar som föreslås.

Däremot anser förvaltningen att formuleringen ”något annat i sig själv nedbrytande beteende” i rekvisiten är otydlig och lämnar öppet för ett flertal tolkningar. Vidare framgår att samverkan bör utökas men fortfarande saknas tydlighet kring ansvarsfrågan. Socialtjänsten får då ta ansvar och formulera vård utifrån behov, som inte faller inom ramen för socialtjänstens uppdrag. Därutöver menar förvaltningen att för att barn ska kunna vara delaktiga vid domstolsförhandlingar så krävs att domstolarna ordnar ett mer barnvänligt klimat.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom verksamhetsområde barn, ungdom och vuxna. Ärendet har behandlats i rådet för funktionshinderfrågor och i förvaltningsgruppen 2015-09-17.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat remiss av slutbetänkandet *Barns och ungas rätt vid tvångsvård, Förslag till ny LVU* till stadsledningskontoret, socialnämnden, utbildningsnämnden, KS råd för funktionshinderfrågor samt Rinkeby-Kista, Skärholmens och Älvsjö stadsdelsnämnder för yttrande senast 2015-10-02.

Slutbetänkandet

Slutbetänkandet innehåller följande delar;

1. Författningsförslag
2. Utredningens uppdrag och arbete
3. Barnrättsperspektivets grunder
4. En ny LVU – inledande överväganden och förslag
5. Barns och ungas rätt till skydd och god vård
6. Öppna insatser utan samtycke
7. Förutsättningar för tvångsvård utanför det egna hemmet
8. Omedelbart omhändertagande
9. Socialnämndens utredning och planering av vården
10. Den rättsliga processen
11. Placering enligt SoL utan vårdnadshavarens samtycke
12. Föräldrarnas rättsliga ställning och behov av stöd
13. Tryggheten för långsiktigt placerade barn
14. Ansvar och befogenheter under vårdens genomförande
15. Samverkan om hälsa och utbildning
16. Vårdinnehåll av god kvalitet – med fokus på HVB
17. Verksamheten vid särskilda ungdomshem
18. Utslussning och stöd efter avslutad placering
19. Styrning med kunskap och systematisk uppföljning
20. Konsekvenser av förslagen
21. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser
22. Författningskommentar

Utredningens uppdrag och arbete

Regeringen tillkallade en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt analysera behovet av förändringar och förtydliganden av regelverket. Vissa frågor som berör socialtjänstlagen ingick också i uppdraget.

Uppdraget omfattar också en översyn av olika placeringsoptioner för barns och ungas boende, vård och fostran enligt SoL och LVU samt att lämna förslag till flera alternativ än vad som finns i dag.

Därutöver ingår en översyn av hur långsiktighet och stabilitet i större utsträckning kan säkerställas för barn som är eller bedöms bli långvarigt placerade.

Utredningen har lagt stor vikt vid att inhämta synpunkter från barn och unga som har erfarenhet av att vara i samhällets vård. Information från professionellt verksamma, familjehemsföräldrar, personal på HVB, barnrättsorganisationer, myndigheter samt enskilda föräldrar har inhämtats. Rapporter och studier som beskriver samhällsvården ur ett barnperspektiv har också beaktats liksom relevant forskning.

Barnrättsperspektivets grunder

Utredningens huvuduppgift har varit att stärka barnrättsperspektivet i bland annat tvångsvården för barn och unga. De förändringar som föreslås har framför allt sin grund i barnkonventionens normer och principer.

En ny lag med barnet som rättighetsbärare

Den nya LVU är mer pedagogisk och överskådlig, vilket underlättar för barn (under 18 år) och unga (18-20 år) att förstå vilka regler som gäller, vilka rättigheter de har och vad de kan förvänta sig av insatserna.

Kraven på vården blir också tydligare för de som ska tillämpa lagen och ge insatser med stöd av den. Barns och ungas rätt till skydd och vård på likvärdiga villkor i hela landet stärks därmed. För att detta ska uppnås krävs kunskapsstöd och kunskapsutveckling samt systematisk uppföljning på alla nivåer.

Barns och ungas rätt till skydd och god vård

Syftet med den 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 bedrivas 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 hens ålder och intressen.

Både barn, unga och vårdnadshavare ska få rätt till information och delaktighet. De ska få återkommande och relevant information, som är anpassad till den enskildes ålder, mognad, erfarenhet och andra individuella förutsättningar. Den som ger informationen ska försäkra sig om att den blir förstådd.

Öppna insatser utan samtycke

Förebyggande insatser på grund av den unges beteende i form av öppna insatser utan samtycke används i mycket liten utsträckning. Socialstyrelsen överväger därför att ta fram nya allmänna råd och ett kunskapsstödande material.

Det ska bli möjligt för socialnämnd att besluta om öppna insatser utan samtycke även i samband med upphörande av en placering för att hindra det beteende som föranledde placeringen och förebygga återplacering.

Socialnämnd ska vid brist i hemmiljön också kunna besluta om kontaktperson för barn under 15 år utan vårdnadshavares samtycke om barnet är positivt inställt till en sådan insats.

Förutsättningar för tvångsvård utanför det egna hemmet

Förutsättningar för vård enligt LVU bör i princip behållas oförändrade.

När det gäller beteenderekvisiten föreslås att ”missbruk av beroendeframkallande medel” ersätts med ”missbruk av alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel eller dopningsmedel”.

Rekvisitet ”något annat socialt nedbrytande beteende” ändras till ”något annat i sig självt socialt nedbrytande beteende”.

Vård enligt LVU ska beredas om det finns ”grundad” (nytt tillägg) anledning att anta att behövlig vård inte kan ges med samtycke. Denna tydlighet är viktig av rättssäkerhetsskäl, men också ur ett barnrättsperspektiv eftersom vård enligt LVU i vissa fall kan ge barnet en stabilare tillvaro.

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) LVU eller om beslutet grundas på båda dessa paragrafer. Detta har betydelse för vilka tvångsåtgärder som får vidtas.

Det ska tydliggöras i nya LVU vilka befogenheter socialnämnde har under verkställigheten av ett omedelbart omhändertagande.

Socialnämndens beslut samt handlingarna i ärendet ska ”utan dröjsmål” (nytt tillägg) undersällas förvaltningsrätten inom en vecka. Domstolens tidsfrist för prövning inom en vecka ska räknas från den dag då socialnämndens beslut kom in till rätten. Rättens slutliga beslut om vård ska gälla omedelbart.

Bestämmelser införs som möjliggör ett omedelbart omhändertagande enligt Bryssel II-förordningen, som utgår från att den fortsatta vården ska beslutas och ges i hemlandet.

Socialnämndens utredning och planering av vården

Barnet har rätt till delaktighet i en utredning som rör hens förhållanden.

Ett fortsatt utvecklingsarbete om former för barns delaktighet kan 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.

Det är betydelsefullt att föräldrar och i vissa fall familjens nätverk involveras i utredningsprocessen för att öka förutsättningarna för hållbara lösningar.

Det är nödvändigt att komma tillrätta med den brist på stabilitet och därmed kompetens som i dag generellt sett präglar barn- och ungdomsvårdens myndighetsutövning.

Andra professionellas kompetens behöver tas tillvara på ett bättre sätt i utredningen och planering av vården. Socialstyrelsen får därför i uppdrag att stärka det tvärprofessionella arbetet. I samverkan med Skolverket ska information spridas till hälso- och sjukvården, tandvården, förskolan och skolan om det samverkansbehov som följer av regelverket.

En ny bestämmelse införs i nya LVU om vad en ansökan om vård enligt LVU ska innehålla.

Den obligatoriska läkarundersökningen inför en ansökan syftar till att vara en del av underlaget för bedömningen av barnets behov av vård och planeringen av vården. Man ska säkerställa att barnet får den hälso- och sjukvård samt tandvård som alla barn har rätt till.

Vårdplanen ska få en tydligare roll när det gäller möjligheten till återförening och den långsiktiga planeringen för barnet i ett annat hem.

Särskild översyn av delegationsbestämmelserna inom socialtjänstens område föreslås.

Den rättsliga processen

Det ska bli möjligt att få offentligt biträde i mål om begränsning av umgänge och hemlighållande av barnets vistelseort.

Särskilda lämplighetskrav införs samt att det tydligt ska framgå att det offentliga biträdet ska ta tillvara barnets eller den unges rätt. Jurister som handlägger mål om tvångsvård för barn och unga bör ha särskild inriktning och utbildning samt intresse för den typen av mål.

En bestämmelse införs som stadgar att förvaltningsrätten, om det behövs, ska höra lämplig sakkunnig vid muntlig förhandling såsom expert inom barn- och ungdomspsykiatri eller barnmedicin. Domstolarna behöver göra det mer tillgängligt 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

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. 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

En vårdplan som avser barn ska även 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.

Nämnden ska också 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.

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

Tryggheten för långsiktigt placerade barn

Lagstiftningen måste i högre grad ta hänsyn till vissa barns behov av stabilitet i sin uppväxt. Vårdplanen behöver få en tydligare roll när det gäller den långsiktiga inriktningen för barnets boende. Den ska revideras senast när barnet varit placerat i två år och särskilt avse barnets långsiktiga boende.

Barnets socialsekreterare får skyldighet 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.

Bestämmelse införs om rätt för part att begära att vården ska upphöra. Det behöver inte prövas av socialnämnden om frågan om vård har prövats av nämnden eller rätten de senaste tolv månaderna.

Bestämmelse införs också om att barnets bästa ska vara avgörande vid prövningen av om vård enligt nuvarande 2 § (miljö) LVU ska upphöra.

Skälen som ska ligga till grund för socialnämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar ska förtydligas.

Översyn bör göras av om handläggningen av beslut om vårdnadsöverflyttning på talan av socialnämnden ska flyttas från allmän domstol till förvaltningsdomstol.

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

Förtydligande införs om att socialnämnden övertar bestämmanderätten från vårdnadshavaren i den utsträckning det behövs för att genomföra vården.

Socialstyrelsen ska ta fram ett vägledande stödmaterial som ska kunna användas för utbildningar på olika nivåer inom HVB-vården. Befintlig kunskap om olika typer av gränssättande åtgärder, effekter av att använda dem samt etiska aspekter ska vara utgångspunkterna.

Den som förestår verksamheten vid ett HVB ansvarar för att det finns ordningsregler för de dagliga rutinerna på boendet. Syftet är 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 alla.

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 placering

Utredningen föreslår att det i SoL och hälso- och sjukvårdslagen införs bestämmelser om att kommuner och landsting ska ingå överenskommelser om ett samarbete i fråga om vård utanför det egna hemmet av barn och unga. Samverkan mellan landstingen och de särskilda ungdomshemmen bör särskilt uppmärksammas.

Socialstyrelsen ska ta fram ett vägledande kunskapsstöd som leder till ökad tydlighet om vad som är respektivehuvudmans, verksamhets och professions ansvar inom området.

När resultatet av den pågående effektutvärderingen av SkolFam är klar bör behovet av fortsatt stöd för att stärka skolresultaten för barn och unga i samhällsvård övervägas.

Vårdinnehåll av god kvalitet – med fokus på HVB

Det finns flera hinder och risker för att institutionsvården inte ska motsvara krav och behov.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bör få i uppdrag att utifrån sin tillsyn bedöma tillgången till medicinsk och psykologisk kompetens vid HVB.

Socialstyrelsen bör utreda förutsättningarna för en eftergymnasial grundutbildning för personal vid HVB, vilken annan utbildning som kan vara lämplig för arbetet 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.

Socialstyrelsen bör också 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.

Verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen

Bestämmelser om särskilda befogenheter finns redan och medger att vissa tvångsåtgärder får vidtas om det bedöms nödvändigt. De ungas fri- och rättigheter begränsas starkt med dessa. I den nya LVU byts ”särskilda befogenheter” ut mot ”skyddsåtgärder” för att markera barnperspektivet.

Möjligheten till skyddsåtgärder görs i vissa avseenden mer restriktiva och i andra avseenden utvidgas de. Regelverket moderniseras och sådant som i dag är oreglerat regleras.

Åtgärden avskiljning blir i två nivåer, avskiljning med öppen dörr och med låst dörr. Tiden för hur länge en avskiljning får pågå minskas kraftigt. En avskiljning med låst dörr får pågå 2 timmar mot nuvarande 24 timmar. En avskiljning med låst dörr kan utökas med öppen dörr i maximalt 3 timmar.

Bestämmelserna preciseras och tydliggörs för att öka rättssäkerheten för barn och unga samt säkrar att mer ingripande åtgärder än nödvändigt aldrig ska vidtas. Rätten att överklaga skyddsåtgärder utvidgas liksom rätten till offentligt biträde.

Utslussning och stöd efter avslutad vård

Utslussning från vård utanför det egna hemmet samt stöd och hjälp efter avslutad placering är åtaganden som behöver stärkas och utvecklas.

Genomförandeplanen ska också beskriva hur hen ska förberedas för tiden efter det att en placering i ett familjehem eller HVB har avslutats.

För unga som ska ha en egen bostad sedan vården upphört bör stödet och hjälpen inriktas på frågor om ekonomi, boende, studier eller arbete. Socialnämndens särskilda ansvar ska gälla tills den unge fyller 22 år.

Styrning med kunskap och systematisk uppföljning

Styrning med kunskap och systematisk uppföljning berör alla frågor i betänkandet och alla inblandade aktörer för att barnperspektivet ska få genomslag i det dagliga arbetet inom samhällsvården för barn och unga.

Konsekvenser av utredningens förslag

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.

Av den ekonomiska konsekvensbeskrivningen framgår att både staten, landstingen och kommunerna beräknas få ökade kostnader till följd av utökade arbetsutgifter och ambitionshöjningar i lagstiftningen om förslaget genomförs.

Ikraftträdande

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

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är överlag positiv till förslagen och står bakom dessa. Förslagen stärker barnens trygghet och det finns ett tydligt barnperspektiv i de förändringar som föreslås.

Förvaltningen uppmärksammar särskilt att det i slutbetänkandet framgår att den nya formuleringen av rekvisiten ska ändras till ”något annat i sig själv nedbrytande beteende”. Denna formulering är fortfarande otydlig och lämnar öppet för ett flertal tolkningar. Det framgår inte att barns nedbrytande beteende kan vara av annan karaktär som vid exempelvis neuropsykiatriska svårigheter eller vid allvarliga psykiatriska sjukdomar som kräver professionell psykiatrisk bedömning eller tvångsvård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT).

Det framgår vidare att samverkan bör utökas men fortfarande saknas det en tydlighet i rekvisiten för LVU kring ansvarsfrågan. Konsekvensen blir att socialtjänsten får ta ansvar och formulera vård utifrån behov, som inte faller inom ramen för socialtjänstens uppdrag. Ingen gränsdragning finns i lagtexten vilket leder till att övriga och behövliga aktörer, exempelvis barnpsykiatri, kan avsäga sig ansvar utifrån att socialtjänsten ska svara för allt nedbrytande beteende. Detta kan ske även i lägen där samverkan är avgörande för vården, vid exempelvis riskbedömningar utifrån psykisk ohälsa.

Barns delaktighet berörs i förslaget, vilket i sig är bra. I dagens läge är klimatet i domstolar inte barnvänligt. Miljön är steril och rättsprocesserna är utdragna och svårbegripliga för barn. Rättsprocesserna är även utlämnande för föräldrarna, vilket kan leda till skuld för barnen. För att barn ska kunna vara delaktiga krävs ett mer barnvänligt klimat i domstolarna.

Förvaltningen föreslår därmed att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilaga

Remissen