

**Handläggare**  
Erik Nordstrand  
Telefon: 08 -508 43 112

**Till**  
Socialnämnden  
2021-11-23

## Öppna insatser utan samtycke

Svar på remiss från Kommunstyrelsen, KS Dnr 2021/1207

### Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss av Socialstyrelsens författningsförslag i rapporten *Öppna insatser utan samtycke*.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Fredrik Jurdell  
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp  
biträdande förvaltningschef

### Sammanfattning

Socialstyrelsen fick i regleringsbrev för 2018 uppdrag att redogöra för kunskapsläget om öppna insatser utan samtycke till barn och unga respektive till vårdnadshavare. I december 2019 uppdrog regeringen också åt Socialstyrelsen att föreslå hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke till barn och unga kan öka. Uppdraget är en del i regeringens särskilda åtgärdsprogram mot gängkriminalitet, det så kallade 34-punktsprogrammet.

I regeringsformen framgår att alla svenska medborgare har samma grundläggande fri och rättigheter och att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Myndigheter ska arbeta enligt proportionalitetsprincipen som innebär att åtgärder inte skall gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Av föräldrabalken framgår att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.

**Socialförvaltningen**  
Avdelningen för stadsövergripande  
sociala frågor

Besöksadress: Storforsplan 36  
Box 44  
123 21 Farsta  
Växel 05-508 25 000  
erik.nordstrand@stockholm.se  
Start.stockholm.se

Förvaltningen instämmer i Socialstyrelsens rapport om öppna insatser utan samtycke vad gäller att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Förvaltningen delar också rapportens ståndpunkt att motverka svårigheter och förstärka resurser och ge stöd och hjälp till barn, unga och deras familjer att utveckla resurser

som kan leda till varaktiga och positiva förändringar. Att barn som är i behov av stöd från socialtjänsten får tillgång till rätt insatser i rätt tid är en angelägen fråga. I rapporten framkommer både fördelar och risker för barnet avseende öppna insatser utan samtycke. I Socialstyrelsens enkätundersökning framför 72 procent av kommunerna risker för barnet vid en sänkning av åldern från 15 till 12 år för öppna insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, utan vårdnadshavarnas samtycke. Förvaltningen tillstyrker förslaget om sänkt åldersgräns till 12 års ålder men anser att Socialstyrelsen processat ärendet utifrån en huvudsakligen teoretisk utgångspunkt och att det saknas en analys av och vägledning för det praktiska genomförandet.

När det gäller en utvidgning av 22 § lagen (1990:52), LVU, till att omfatta insatser med tvång till barnet eller den unge när det är föräldrar som brister i omsorgen, delar förvaltningen Socialstyrelsens bedömning att det inte är lämpligt att utvidga bestämmelsen.

### **Bakgrund**

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet författningsförslag i rapporten Öppna insatser utan samtycke. Utöver socialnämnden är stadsledningskontoret och utbildningsnämnden remissinstanser. Följande stadsdelsnämnder är också remissinstanser: Bromma, Hägersten-Älvsjö, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Spånga-Tensta och Södermalm.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts vid avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 17 november 2021. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 18 november 2021.

### **Ärendet**

#### **Uppdraget**

Socialstyrelsen fick i regleringsbrev för 2018 uppdrag att redogöra för kunskapsläget om öppna insatser utan samtycke till barn och unga respektive till vårdnadshavare. I uppdraget ingår att bedöma om det som framkommer kan motivera en lagändring inom området. I uppdraget ingår också att analysera i vilka situationer som öppna insatser utan samtycke skulle kunna vara berättigade, vilka konkreta insatser som kan vara relevanta, hur de ska genomföras utan samtycke och vilka resultat som kan förväntas. Vidare måste grundläggande autonomifrågor och tänkbara risker beaktas. Den 14 november 2019 beslutade regeringen om tillägg av uppdraget att även lämna förslag på hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke till stöd och skydd för barn och unga kan öka

så att insatserna kan ges i fler fall och fler situationer. Uppdraget är en del i regeringens särskilda åtgärdsprogram mot gängkriminalitet, det så kallade 34-punktsprogrammet.

### Inledning

I regeringsformen framgår att alla svenska medborgare har samma grundläggande fri och rättigheter och att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Myndigheter ska också arbeta enligt proportionalitetsprincipen som innebär att åtgärder inte skall gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. I barnets rätt till trygghet ligger bland annat att få leva under stabila förhållanden och att ha någon att lita på. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad och trygghet blir tillgodosedda. Samhället har en viktig uppgift i att stödja och vid behov komplettera föräldrarna under barnets hela uppväxt. Ett tidigt och brett generellt föräldrastöd kan förebygga framtida problem hos barnet, både hälsorelaterade och sociala. Syftet är att erbjuda föräldrarna det stöd och den hjälp de kan behöva för att bättre klara av föräldraskapet.

Socialtjänsten ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Det handlar ytterst om att ge stöd och hjälp till barn, unga och deras familjer att utveckla resurser som kan leda till varaktiga och positiva förändringar. I det arbetet är kunskaper om risk- och skyddsfaktorer och hur de påverkar barnet och familjen centrala för socialtjänsten. Socialtjänsten strävar efter att motverka svårigheter och förstärka resurser kring barnet genom att öka skyddsfaktorer och minska riskfaktorer kring barnet. Att barn som är i behov av stöd från socialtjänsten får tillgång till rätt insatser i rätt tid är en angelägen fråga. Ett barn som är i behov av socialtjänstens stöd har rätt att få stödet i syfte att barnets situation förbättras. När socialtjänsten beslutar om en insats till ett barn är det viktigt att insatsen inte försätter barnet i en svårare situation än före beslutet om insats.

Av artikel 3.1 barnkonventionen framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Att i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa innebär att en avvägning ska göras i förhållande till andra intressen,

men vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas som ett centralt och tungt vägande intresse.

Av föräldrabalken framgår att det är vårdnadshavarens ansvar att tillgodose barnets behov. Detta är en grundprincip som bygger på övertygelsen att föräldrarna är bäst lämpade att ta hand om barnet och se till barnets bästa. För barnets skull är det viktigt att föräldrarna så långt möjligt är delaktiga i barnets liv och tar ansvar för barnets utveckling. Vidare framgår att vårdnadshavaren ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Beslutanderätten över barnets personliga förhållanden flyttas successivt från vårdnadshavare till barn i takt med barnets stigande ålder och mognad. Det går inte att ange någon bestämd åldersgräns för när barn bör ha ett avgörande inflytande i olika frågor, utan en bedömning får göras i varje enskilt fall.

Den samlade bilden som Socialstyrelsen har fått under arbetet med uppdraget är att det, delvis som en följd av regelverkets konstruktion, finns barn som löper en risk att inte få tillräckligt stöd från socialtjänsten idag och att möjligheterna för socialtjänsten att besluta om öppna insatser till barn utan vårdnadshavarnas samtycke behöver öka för att ge barn tillgång till öppna insatser i fler fall och i fler situationer.

### **Sänkt åldersgräns för öppna insatser utan samtycke enligt SoL**

Idag är det möjligt för socialnämnden att bevilja öppna insatser till barn utan vårdnadshavares samtycke från det att barnet fyllt 15 år med stöd av SoL. Socialstyrelsen föreslår att åldersgränsen sänks så att det blir möjligt för socialnämnden att besluta om öppna insatser till barn redan från 12 års ålder, om socialnämnden bedömer att det är lämpligt och barnet själv samtycker till insatsen. Med förslaget möjliggörs att fler barn får tillgång till öppna insatser jämfört med nuvarande reglering.

Att barn vid en tidigare ålder än vad som är möjligt idag får större bestämmanderätt när det gäller öppna insatser överensstämmer med ett stärkt barnrättsperspektiv. Att säkerställa barnets rätt till stöd väger i detta fall, enligt Socialstyrelsens uppfattning, tyngre än den inskränkning i vårdnadshavares bestämmanderätt som förslaget innebär. Vid bedömningen av om en insats är lämplig behöver socialnämnden beakta om det finns förutsättningar för att genomföra insatsen utan att barnets situation i hemmet försvåras.

### ***Fördelar och risker för barnet***

I Socialstyrelsens rapport framkommer fördelar och risker för barnet med en sänkt åldersgräns utifrån möjligheten att besluta om

öppna insatser. De huvudsakliga fördelarna är att barnet kan få en tidig insats och att barnet kan få insatser även i situationer där vårdnadshavaren inte går att nå.

I Socialstyrelsens enkätundersökning till kommuner och stadsdelar framför 72 procent av respondenterna att de ser risker för barnet. Kommuner och stadsdelar lyfter att det finns en risk för att barnet ska hamna i en lojalitetskonflikt och att det kan uppstå situationer där föräldern motarbetar barnet. Det kan även vara svårt för barnet att ta till sig en insats om barnet inte har stöd hemifrån för att genomföra insatsen och att föräldrarna kan försvåra för barnet att delta i insatsen. Flera beskriver att det kan vara svårare för yngre barn att ta emot hjälp när barnet vet att föräldrarna är emot det. Yngre barn kan vara mer utsatta för påtryckningar och ingående frågor från föräldrarna och kan riskera att påverkas negativt om föräldrarna inte samtycker eller om barnet går emot föräldrarna. Att besluta om en insats som går emot vad en vårdnadshavare önskar kan också påverka vårdnadshavarnas förtroende för socialtjänsten vilket också kan påverka barnet negativt.

Kommuner och stadsdelar lyfter också upp att de har ett systemteoretiskt arbetssätt och att det finns risker med att inte ge stöd till hela familjesystemet samtidigt. Barnet kan ses, både av sig själv och familjen, som problembäraren och därmed få ett ansvar för att förbättra hela familjens situation. Genom att ge insatser till barnet utan vårdnadshavarens samtycke kan det framtida samarbetet med föräldrarna påverkas negativt och eventuella ytterligare insatser för barnet eller familjen senare försvåras.

Det finns också risker kopplade till själva genomförandet av insatsen. Flera kommuner och stadsdelar tar upp att det praktiska genomförandet kan vara svårare för yngre barn. Följande försvårande omständigheter lyfts fram:

- att passa tid eller att resa till en stödinsats
- barnet kan ha svårt att genomföra insatsen om en förälder motsätter sig insatsen
- barnet kan utsättas för påtryckningar och kan få svårt att hantera dessa
- den unge kan uppleva det som en belastning/ha hemligheter eller känna att den går emot sin förälder
- att det finns risk för att barnet utsätts för sanktioner från vårdnadshavaren och till exempel förbjuds att genomföra insatsen eller "korsförhörs" efteråt
- det kan bli för stor press på barnet att bära ansvaret för insatsen. Barnet kan behöva försvara varför det vill ha en insats för sina föräldrar, vilket skulle kunna försvåra barnets situation.

I Socialstyrelsens enkät till socialtjänsten fanns två frågor om sänkt ålder från 15 till 12 års ålder. Av kommunerna och stadsdelarna svarade 131 (59 procent) att de ser fördelar med en sänkt åldersgräns så att fler barn kan få insatser enligt SoL utan vårdnadshavarens samtycke. Sammanlagt 107 kommuner (48 procent) svarade att de ser nackdelar med sänkt ålder. Av de som svarat på frågorna har 72 svarat att de ser både för- och nackdelar med en sänkt åldersgräns.

Flera kommuner och stadsdelar lyfter fram vikten av att ge insatser till hela familjen och att inte ge barnet ett för stort ansvar. Forskare pekar på att bristande samtycke från en vårdnadshavare kan göra att barnets delaktighet minskar under handläggningen av ett ärende som rör barnet. Barnet ses som en informant i början av utredningen, men barnets åsikt eller inställning till en insats efterfrågas inte om vårdnadshavaren är negativ till insatsen och ett omhändertagande enligt LVU inte är aktuellt.

#### Utvidgning av förebyggande insatser enligt LVU

I Socialstyrelsens uppdrag ingick även att se över om insatser med stöd av 22 § LVU bör kunna beslutas även vid brister i den unges hemmiljö. Förebyggande insatser enligt LVU tar sikte på de situationer där möjligheterna till frivilliga insatser enligt SoL är uttömda och där situationen är sådan att barnet kan komma att behöva beredas vård om situationen i hemmet fortsätter. Detta ställer höga krav på insatserna, hur de tas emot av vårdnadshavaren, att det finns ett visst mått av samsyn om problemen och att insatserna är tillräckligt omfattande. Kommunerna uppger bland annat att ansvaret för förändring läggs på barnet istället för på hemmiljön, risken är att barnet stannar i föräldrarnas omsorg för länge och att skadan ökar om insatsen inte hjälper.

Kunskapsläget om insatser till vuxna utan samtycke inom detta område är bristfälligt. Det grundläggande problemet med en bristande hemmiljö kan inte åtgärdas enbart genom insatser till barnet. Vid en sammantagen bedömning anser Socialstyrelsen att det inte är lämpligt att utvidga 22 § LVU eftersom de fördelar med en utvidgning av bestämmelsen inte överväger riskerna som kan uppstå för barnet.

#### Övrigt

I Socialstyrelsens rapport framgår att det ”sammanfattningsvis kan sägas att möjligheten att ge insatser till vårdnadshavare utan samtycke har använts i liten omfattning både i Danmark och i Norge vilket medför att det är svårt att dra slutsatser baserade på erfarenheterna”.

Enligt Socialstyrelsen har det kommit signaler från såväl kommuner som barnrättsorganisationer som tyder på att kunskaperna om att det redan idag finns en möjlighet för socialnämnden att besluta om vissa öppna insatser utan den ena vårdnadshavarens samtycke med stöd av 6 kap. 13 a § föräldrabalken (1949:381), FB, är otillräckliga. Under arbetet har det framkommit att bestämmelsen verkar vara relativt okänd och att den i vissa fall anses svåränvänd. Socialstyrelsen ser därför ett behov av att regeringen överväger att ge lämplig myndighet i uppdrag att ta fram vägledning till socialtjänsten om denna bestämmelse.

### **Jämställdhetsanalys**

Det är fler pojkar än flickor som misstänks för brott. Flickor som uppvisar ett normbrytande beteende behöver också uppmärksammas. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

### **Barnrättsperspektiv**

I detta ärende beskrivs barnrättsperspektivet med både fördelar och nackdelar för barnet. Förslaget föregås av en barnrättsanalys som uppmärksammar barnet som rättighetsbärare och innebär att fler barn ges möjlighet till hjälp i svåra livssituationer oavsett sina föräldrars inställning till stöd från socialtjänsten.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

#### **Barns rätt till skydd och stöd**

Att barn som är i behov av stöd från socialtjänsten får tillgång till rätt insatser i rätt tid är en angelägen fråga. Ett barn som är i behov av socialtjänstens stöd har rätt att få stödet i syfte att barnets situation förbättras. När socialtjänsten beslutar om en insats till ett barn är det viktigt att insatsen inte försätter barnet i en svårare situation än före beslutet om insats.

Förvaltningen instämmer i Socialstyrelsens rapport om att öppna insatser utan samtycke vad gäller att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med att aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Vidare delar förvaltningen rapportens ståndpunkt om att socialtjänsten ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Det handlar ytterst om att ge stöd och hjälp till barn, unga och deras familjer att utveckla resurser som kan leda till varaktiga och positiva förändringar.

## Öppna insatser från 12 års ålder utan vårdnadshavares samtycke

Att ge barn större möjligheter att själva bestämma när det gäller insatser från socialtjänsten är ett viktigt inslag i socialtjänstens utveckling av barnrättsperspektivet. Det ger en ny riktning när det kommer till barnets rättsliga ställning i relation till vårdnadshavaren, som inte är helt okomplicerad, bland annat utifrån barnets processbehörighet. I samband med bedömningen om huruvida den öppna insatsen är lämplig att bevilja mot vårdnadshavarens vilja, är det viktigt att socialtjänsten för samtal med både barnet och vårdnadshavarna om att barnet tar emot insatser mot vårdnadshavarnas samtycke. Det blir också viktigt att barnet inte upplever sig pressad av socialtjänsten att ta emot en öppen insats mot sina vårdnadshavares vilja. Det kan också finnas en risk att barnet kan få för stor makt i relation till sin vårdnadshavare i förhållande till sin ålder och mognad, ställt mot vårdnadshavarens ansvar gällande gränssättning och ansvar enligt föräldrabalken.

I Socialstyrelsens enkätundersökning framför 72 procent av kommunerna risker för barnet med öppna insatser utan samtycke från vårdnadshavare. Kommunerna lyfter att det finns en risk för att barnet ska hamna i en lojalitetskonflikt och att det kan uppstå situationer där föräldern motarbetar barnet. Det kan även vara svårt för barnet att ta till sig en insats om barnet inte har stöd hemifrån för att genomföra insatsen och att föräldrarna kan försvåra för barnet att delta i insatsen. Flera kommuner beskriver att det kan vara svårare för yngre barn att ta emot hjälp när barnet vet att föräldrarna är emot det. Yngre barn kan vara mer utsatta för påtryckningar och ingående frågor från föräldrarna och kan riskera att påverkas negativt om föräldrarna inte samtycker eller om barnet går emot föräldrarna. Att besluta om en insats som går emot vad en vårdnadshavare önskar kan också påverka vårdnadshavarnas förtroende för socialtjänsten vilket också kan påverka barnet negativt.

Det framkommer också flertalet exempel på försvårade omständigheter i det praktiska genomförandet av insatser för barn från 12 år. Förvaltningen bedömer att Socialstyrelsen har processat ärendet utifrån en huvudsakligen teoretisk utgångspunkt och att det saknas en analys av och vägledning för det praktiska genomförandet utifrån det som kommunerna framfört i rapporten.

Förvaltningen vill också lyfta fram att det redan idag är en problematisk situation när vårdnadshavare inte samtycker till insatser och barnet kan riskera att hamna i en svår situation. Insatser



för barnet kan då riskera att komma till stånd först i ett senare skede då barnet kan ha farit ytterligare illa.

Trots dessa omständigheter ställer sig förvaltningen positiv till en sänkning av åldersgränsen. Socialtjänsten behöver likväl alltid i varje enskilt fall bedöma lämpligheten att genomföra en insats mot vårdnadshavarnas vilja i kombination med barnets uttryckta vilja att få en sådan insats. Förvaltningen föreslår att författningsändringen följs upp med tanke på de risker som kommuner och stadsdelar påtalat.

I Socialstyrelsens rapport förs ett teoretiskt resonemang om barnets bästa. Av det resonemanget framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I detta ärende framgår att kommunerna har framfört risker för barnet med en sänkt åldersgräns till 12 år. Förvaltningen hade emotsett att kommunernas uttalade risker i det praktiska genomförandet hade fått större tyngd i Socialstyrelsens bedömning av vad som är barnets bästa.

Förvaltningen bedömer utifrån Socialstyrelsens rapport och av forskningen som redovisas i rapporten att barnet riskerar att kunna bli en problembärare om barnet får en insats som egentligen borde riktas till hela familjen. Att inte arbeta utifrån ett systemteoretiskt förhållningssätt och det utvecklingsekologiska perspektivet i BBIC går emot hur socialtjänsten brukar arbeta.<sup>1</sup> Dessutom finns det också en risk att socialtjänsten medverkar till att barnet inte får rätt insats, i rätt tid utifrån sina behov. Barnet riskerar att få ytterligare skador genom att en mindre ingripande insats skulle kunna få gå före en mer ingripande insats till exempel placering utanför hemmet som kanske bättre skulle matcha barnets behov av skydd och stöd.

### **Beslut enligt 22 § LVU**

Beslut med stöd av nuvarande lagstiftning om förebyggande insatser enligt 22 § LVU sker i mycket begränsad omfattning och är kopplat till § 3 – den unges eget beteende. År 2020 fattade socialtjänsten i Stockholms stad fyra beslut om förebyggande insatser enligt 22 § LVU.. En av anledningarna till varför beslut enligt 22 § LVU tillämpas i mycket begränsad utsträckning är att det saknas lagstöd för handräckning via polisen. Socialförvaltningen har gjort stadsövergripande informationssatsningar utifrån Socialstyrelsens vägledning från 2019. Dessa satsningar har bestått av utbildningsmoment i stadens utbildning i handläggning av ärenden gällande unga lagöverträdare samt genom information till berörda chefs- och metodnätverk.

Det finns en förväntan på att beslut enligt 22 § LVU ska lösa svåra situationer kring barn, unga och deras familjer, vilket forskning visat på motsatsen, enligt Socialstyrelsens rapport. Förvaltningens bedömning är att en utvidgning av tillämpningen av 22 § LVU sannolikt skulle leda till mycket få antal beslut. Förvaltningen instämmer därför i Socialstyrelsens bedömning att det inte är lämpligt att utvidga 22 § LVU, då det grundläggande problemet med en bristande hemmiljö, inte kan åtgärdas enbart genom insatser till barnet.

Förslaget att ge lämplig myndighet i uppdrag att ta fram en vägledning till socialtjänsten om bestämmelsen enligt 6 kap. 13 a § FB välkomnas.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

**Bilaga**

Socialstyrelsens rapport Öppna insatser utan samtycke.