

Sammanfattning

Barnskyddsutredningens uppdrag

Regeringen tillsatte den 6 december 2007 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Sakkunniga och experter med uppgift att biträda utredningen utsågs i början av 2008. Utredningen antog namnet Barnskyddsutredningen.

Barnskyddsutredningen fick i uppdrag att särskilt se över ett antal bestämmelser i den nuvarande lagstiftningen och föreslå de förändringar, som utredningen funnit motiverade. Bestämmelserna berörde den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och ansvar, reglerna om anmälningsskyldighet, socialnämndens möjlighet att polisanmäla brott mot barn samt reglerna för utredning, öppna insatser och uppföljning av insatser. Även villkoren för familjehemmen samt frågan om kompetens för arbetet inom barn- och ungdomsvården angavs särskilt i direktiven.

Utredningen fick också i uppdrag att ta ställning till om bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga ska sammanföras i en särskild lag och om utredningen bedömer att så är fallet, utarbeta ett fullständigt författningsförslag inklusive eventuella följdändringar i annan lagstiftning.

Slutligen ska utredningen lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga för att anpassa lagstiftningen till den utveckling av barn- och ungdomsvården som har skett.

Utredningen har under arbetets gång lagt stor vikt vid att inhämta information, kunskap och uppfattningar från professionellt verksamma, forskare, familjehemsföreträdare, barnorganisationer, myndigheter m.fl. som är verksamma inom området. Utredningen har bemödat sig om att utgå från bästa tillgängliga vetenskapliga

kunskap. Särskild vikt har utredningen lagt vid att få synpunkter och kunskap från personer med egen erfarenhet av barn- och ungdomsvården.

Utredningens utgångspunkter och vägledande principer för de förslag som läggs i betänkandet

Under en relativt kort tid har den sociala barn- och ungdomsvården genomgått stora förändringar. Placeringarna utanför hemmet av barn och unga har ökat påtagligt under 1990-talet. Det har varit drivkraften i utvecklingen av öppenvården, med inriktning på att minska beroendet av institutionsvård och i stället bygga upp resurser på hemmaplan. De öppna insatserna har blivit mer differentierade, mer professionaliserade och samma barn kan få hjälp genom flera olika insatser. Institutionsvården har delvis ersatts av familjehemsvård, särskilt tillfälliga placeringar i jourhem. Det finns mycket som tyder på att barn- och ungdomsvården i dag möter en bredare målgrupp till följd av förändringar i samhället och i människors attityder.

Socialtjänstens organisation har blivit mer specialiserad, men helhetssynen på familjens och nätverkets betydelse för barnet präglar arbetssättet. Socialsekreterarens professionella handlingsutrymme är stort och bör så vara med tanke på att varje barns och familjs situation är unik. Det stora handlingsutrymmet kräver dock hög kompetens och inbyggda system för stöd och uppföljning av arbetet.

Den sociala barn- och ungdomsvården uppvisar i dag ett mer genomfört barnperspektiv, bättre möjlighet för barn och föräldrar att vara delaktiga, mer struktur i utredning och insatser samt ett mer kunskapsbaserat arbete. Samtidigt framförs ofta kritik mot verksamheten från tillsynsmyndigheter och barnorganisationer samt i forskningsrapporter, statliga utredningar och uppföljningsstudier av olika slag. Även enskilda personer och organisationer och nätverk av människor med erfarenhet från vården framför kritik som kan gälla både förhållanden långt bak i tiden och i dag. Kritiken rör bl.a. brister i handläggning, ansvarstagande och skydd av barn, skillnader mellan kommuner, att den enskilde inte är tillräckligt delaktig, brister i kompetens, erfarenhet och kunskapsbas för arbetet samt att uppföljningen av verksamheten inte är tillfyllest.

Kritiken är generellt sett befogad. Samtidigt är det viktigt att framhålla att samhällets krav på den sociala barn- och ungdomsvården måste motsvaras av att det finns förutsättningar för ett gott arbete. Stabiliteten och därmed kompetensen måste förbättras i de delar av barn- och ungdomsvården som har till uppgift att bedöma om en utredning ska inledas, utreda och bedöma behovet av insatser samt följa upp dessa insatser. Dessa uppgifter behöver i högre grad än tidigare uppmärksammas och bli föremål för metodutveckling. För att kunna utveckla arbetet krävs att verksamheten på ett systematisk sätt inhämtar barns, ungas och föräldrars erfarenheter. Det finns också ett stort behov av att utveckla kvalificerade insatser för de ungdomar och familjer som har de allra största behoven. Det behöver finnas stödjande strukturer för kunskapsutveckling och för integrering av forskning och praktik. Ett tydligt professionellt ledarskap behövs också, som dels kan hävda verksamhetens specifika förutsättningar och behov, dels ansvara för att det finns rutiner och kontrollsystem, som garanterar god och säker barn- och ungdomsvård. Likaså måste möjligheterna för kommuner att samverka underlättas. Många kommuner har i praktiken små eller inga möjligheter att på egen hand tillgodose behovet av specialistresurser, t.ex. för bedömning och utredning i komplicerade fall och rekrytering och stöd till familjehem. Barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa har ofta särskilda behov av hälso- och sjukvård och extra stöd i skolgången, varför samverkan mellan huvudmännen behöver ske. Slutligen vill utredningen framhålla att trots de stora och berättigade krav som ställs på barn- och ungdomsvården saknar lagstiftningen i dag fortfarande bestämmelser som på ett konkret sätt garanterar nödvändig kompetens och erfarenhet.

Utredningen har haft följande utgångspunkter som vägledning för sina bedömningar och förslag till förändringar:

- Föräldrar och familj utgör grunden för ett barns välfärd. Samtidigt behöver barns och ungas bästa och egna uppfattningar bli en starkare ledstjärna i lagstiftningen och vid tillämpningen av lagen.
- Samhällets gemensamma ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden måste framgå tydligt av lagstiftningen.
- Samhällets ansvar för skydd av barn och unga som far illa behöver uppmärksammas mer.

- Samhället har ett särskilt ansvar för barn och unga som omhändertagits för samhällsvård.
- Socialtjänsten måste bli bättre på att identifiera, förebygga, och hantera risker och missförhållanden inom barn- och ungdomsvården.
- Kompetenskraven för att utföra uppgifter inom den sociala barn- och ungdomsvården måste tydliggöras och verksamheten ges bättre förutsättningar för kunskaps- och kompetensutveckling.

En särskild lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) föreslås

Det är nära trettio år sedan socialtjänstlagen infördes och såväl det omgivande samhället som barn- och ungdomsvården har genomgått stora förändringar. Utredningen anser att det finns starka skäl att föreslå att bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga i SoL och LVU sammanförs i en särskild lag. En sådan lag kan utifrån de särskilda förhållanden som gäller för den sociala barn- och ungdomsvården synliggöra barn och unga i behov av stöd samt skapa förutsättningar för ett tydligare barnperspektiv i lagstiftningen. En samlad lagstiftning kan också stärka den enskildes ställning och möjlighet att påverka genom bättre överskådlighet och tillgänglighet. Även utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården som kompetensområde talar för att bestämmelserna bör finnas i en egen lag.

Utredningen föreslår

- att reglerna för den sociala barn- och ungdomsvården samlas i en ny särskild lag,
- att den nya lagen ska heta lag (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga (LBU),
- att de bestämmelser i socialtjänstlagen som rör barn och unga förs över till LBU,
- att samtliga bestämmelser i lagen om vård av unga (LVU) förs över till LBU, och
- att LBU ska omfatta barn och unga upp till 21 års ålder.

Utredningens ambition har varit att bygga upp den nya lagen utifrån ett användarperspektiv så att den blir lättillgänglig och lätt att förstå för enskilda föräldrar och barn och för andra som ska tillämpa lagen. Den är därför bl.a. uppbyggd så att den följer processen i ett ärendes gång.

Socialtjänstlagen är konstruerad som en ramlag som ger kommunerna ett stort utrymme vad gäller den närmare konkretiseringen av lagen, även om SoL genom senare tillkomna ändringar kompletterats med regler av mer styrande karaktär. Utredningen har på några områden föreslagit bestämmelser, som innebär en mer precis reglering av verksamheten. Det rör sig då om frågor där utredningen bedömer att en högre detaljeringsgrad är nödvändig utifrån det övergripande intresset att skydda barnet eller den unge, framför allt i samband med placeringar där samhället har tagit på sig ett särskilt ansvar, och där erfarenheterna visat att detta är påkallat.

LBU har utformats som en speciallag i förhållande till socialtjänstlagen, som alltjämt kommer att ha betydelse som samlande lag för hela socialtjänsten. Utredningen anser att det behövs minst ett år av förberedande insatser från det att riksdagen tagit beslut om en ny lagstiftning och till dess att lagen träder i kraft. Utredningen föreslår därför att lagen träder i kraft tidigast den 1 juli 2011.

De materiella förändringar i lagstiftningen, som utredningen föreslår, är till stor del möjliga att genomföra även inom ramen för nuvarande lagar.

Mål och ansvar för den sociala barn- och ungdomsvården

Det övergripande målet för samhällets omsorg om barn och unga måste vara att alla barn och unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Förutom det grundläggande ansvar som föräldrarna alltid har förutsätts att alla berörda myndigheter och andra samhällsorgan tar ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa och för att se till att deras behov tillgodoses. Socialtjänsten har ett huvudansvar för stöd och skydd till barn och unga som far illa, men saknar kompetens och befogenheter inom viktiga områden av barns och ungas liv. Om målet ska kunna uppnås i rimlig grad måste exempelvis skolan ta sitt ansvar för att anpassa skolgången utifrån det individuella barnets behov och hälso- och sjukvården erbjuda nödvändig

behandling, bl.a. till placerade barn. Socialtjänsten måste också vid behov vara beredd att ta på sig en samordnande och pådrivande roll för att behoven hos barn och ungdomar som riskerar att "falla mellan stolarna" ska kunna tillgodoses.

Utredningen föreslår

- att det nuvarande övergripande målet om att barn och unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden förs in i LBU och kompletteras så att det tydligt framgår att målet inte bara ska omfatta socialnämnden utan även andra myndigheter och samhällsorgan.

Utredningen anser att det gemensamma samhällsuppdraget för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa är en utmaning som kommer att kräva alltmer tvärprofessionella insatser. Olika basverksamheter efterfrågar socialtjänstens kompetens i arbetet med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Socialtjänsten behöver i sin tur psykologisk, psykiatrisk, medicinsk och pedagogisk kompetens i utredningar och bedömningar. Utredningen menar att vägen till mer tvärprofessionellt arbete går via strukturerad samverkan som styrs och följs upp samordnat av berörda ledningar. Den lagstadgade skyldigheten att samverka behöver konkretiseras.

Utredningen föreslår

- att det gemensamma ansvarsområdet för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa bör kartläggas av landsting och kommun och leda till överenskommelser om samordnade insatser, ansvars- och kostnadsfördelning, uppföljning och utvärdering m.m. Detta ligger i linje med den av regeringen föreslagna skyldigheten (prop. 2008/09:193) för kommuner och landsting att ingå överenskommelser om samarbetet kring personer med psykisk funktionsnedsättning.

Det är angeläget att benämna och beskriva målgruppen för den sociala barn- och ungdomsvården på ett enhetligt sätt. Barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa är ett begrepp, som dels anknyter till gängse synsätt om samspelet mellan risk- och skyddsfaktorer, dels täcker in hela uppdraget som följer av lagen, dvs. även det förebyggande arbetet. I gruppen barn och unga som far illa ingår barn som i hemmet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse

eller som har allvarliga relationsproblem i förhållande till sin familj. Vidare ingår barn och unga som far illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis missbruk, kriminalitet och annat självdestruktivt beteende eller som utsätts för hot, våld eller andra övergrepp från jämnåriga. Barn med stora problem i skolsituationen, som är föranledda av en social problematik, kan också anses ingå i målgruppen. Det går inte att göra uppräkningsen heltäckande. Det avgörande för om barnet eller den unge i en given situation anses fara illa är samspelet mellan risk- och skyddsfaktorer. Självfallet har arten och graden av missförhållandena också betydelse.

Utredningen föreslår

- att målgruppen för socialnämndens särskilda ansvar i LBU benämns "barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa".

Benämningen barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa syftar på att målgruppen kan omfattas av antingen förebyggande eller behovsprövade insatser. Avsikten är att göra en distinktion mellan de barn och unga som far illa, där barn- och ungdomsvården har huvudansvaret, och de barn och unga som riskerar att fara illa, där ansvaret för riktade insatser är delat med samhällets basverksamheter för barn och unga.

Barns bästa och barnets röst

Att bedöma barnets bästa i en beslutssituation är en process med flera steg. Socialtjänsten måste beakta kunskap som grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet samt hämta in underlag både från närstående och yrkespersoner med kunskap om barnet. Det handlar också om att beakta det som barnet själv ger uttryck för. Att ha ett barnperspektiv vid beslutsfattandet innebär att man försöker förstå barnet och lyssna till hur han eller hon uppfattar sin situation och eventuella förändringar. Det innebär att man även måste analysera vilka följder olika alternativ kan få för barnet. Barn ska inte behöva ta ställning till eller fatta beslut i frågor som de inte är tillräckligt mogna för. Det är i sista hand den vuxne som utifrån sina kunskaper och erfarenheter måste ta ansvar för de beslut som fattas.

Utredningen föreslår

- att barnets bästa ska vara avgörande vid alla beslut enligt LBU,

- att barnet vid en åtgärd enligt LBU ska få relevant information och, om det inte är olämpligt, ges möjlighet att yttra sig, samt
- att Socialstyrelsen bör utarbeta vägledning när det gäller krav på dokumentation av barns utsagor som underlag för bedömningen av barnets bästa.

Att uppmärksamma barns och ungas behov av stöd och skydd, om anmälningsskyldighet, m.m.

Anmälningsskyldigheten utformades i en tid, då lagstiftningen framför allt präglades av en kontroll, som senare utvecklades till skydd, men mindre utifrån ett stödjande perspektiv. Det generella skydds nätet var outvecklat jämfört med i dag och socialtjänsten förfogade över mycket begränsade insatser för stöd och behandling. Ett långsiktigt mål bör vara att anmälningarna minskar till följd av att det förebyggande arbetet fungerar väl och att föräldrar och barn med förtroende vänder sig till socialtjänsten.

I högre grad än i dag bör anmälan från andra myndigheter också kunna resultera i samverkan för att tillgodose barnets behov av stöd i olika avseenden.

Utredningen föreslår

- att familjerådgivningens anmälningsskyldighet, mot bakgrund av den nya kunskap som finns, även ska omfatta barn som bevittnar våld mot närstående.

Utredningen föreslår i övrigt ingen utvidgning eller begränsning av dagens anmälningsskyldighet.

Dagens bestämmelse om anmälningsskyldighet förutsätter att anmälaren har kännedom om nämndens ansvar och förväntade bedömning av barnets situation. Underlåtenhet att anmäla kan bero på okunskap, bristande civilkurage, överidentifikation med föräldrarna eller andra oacceptabla orsaker. Men det kan också bero på oro för att tappa en positiv relation till barnet eller föräldrarna. Andra skäl kan vara osäkerheten om vad anmälan leder till och bristen på återkoppling.

Utredningen föreslår

- att anmälan ska göras när den anmälningsskyldige "misstänker att ett barn far illa",

- att samma formulering ska användas när det gäller uppmaningen till allmänheten att anmäla,
- att den som är anmälningsskyldig ska kunna påkalla ett möte med socialtjänsten i samband med anmälan, där även föräldrar och barn ska kunna medverka, i syfte att ta tillvara anmälarens engagemang och relation till barnet, och
- att den som har gjort anmälan ska kunna få återkoppling om en utredning inleds eller inte.

Utredningen har övervägt men avstått från att föreslå skärpning av sanktionsmöjligheterna vid underlåtenhet att anmäla. Det finns en risk att ett specialstraffstadgande skulle medföra ett ökat antal anmälningar utan att kunna garantera att allvarliga fall verkligen kommer till socialtjänstens kännedom. Berörda tillsynsmyndigheters roll när det gäller att följa upp hur anmälningsskyldigheten efterlevs behöver dock uppmärksammas mera. Samordnad tillsyn kan behövas för att undersöka i vilken mån samverkan på övergripande lokal nivå förekommer med syftet att öka kunskapen, förbättra rutinerna och tillskapa forum för dialog i frågor som rör anmälningsskyldigheten.

Slutligen framhåller utredningen att socialtjänsten är skyldig att anmäla till socialtjänsten i en annan kommun, i de fall en familj flyttar och avböjer fortsatta insatser från den nya kommunen, trots att barnet bedöms ha behov av stöd eller skydd.

Polisanmälan vid misstanke om brott mot barn

Utredningen anser att huvudregeln att polisanmäla brott mot barn är en självklar princip. Det är viktigt för barnet att brottsmisstankarna tas på allvar och det är rättsväsendets uppgift att utreda brott. Däremot anser utredningen inte att det är lämpligt att införa en ovillkorlig skyldighet för socialnämnden att polisanmäla varje misstanke om brott mot barn. Det är rimligt att väga in olika aspekter på barnets bästa, bl.a. brottets allvarlighet, barnets vilja och de vuxnas bedömning av vad som är barnets behov. Att avstå från polisanmälan bör dock inte ses som något definitivt ställningstagande utan kan behöva omprövas. Det är också viktigt att uppnå större likvärdighet i de bedömningar som görs. Utredningen anser att Socialstyrelsen i det syftet bör utarbeta vägledning till social-

nämnderna, särskilt i de situationer då man överväger att avstå från polisanmälan.

Utredning av barns och ungas behov

Utredningen kan konstatera att det i tillsynen och olika undersökningar visats att utredningarna inom den sociala barn- och ungdomsvården generellt sett blivit bättre. Så har t.ex. barns möjligheter att komma till tals förbättrats och barns behov beskrivs tydligare och mer allsidigt. Samtidigt finns problem, som inte är acceptabla ur rättssäkerhetssynpunkt och som kan utsätta enskilda barn för risker. Skillnaderna mellan kommuner och beslutsfattare när det gäller bedömningar och beslut om att inleda eller avstå från utredning är stora. Förhandsbedömningarna tenderar att dra ut på tiden och det finns skillnader när det gäller hur omfattande och processinriktad kontakten med familjen är, innan beslut om att inleda eller inte inleda utredning tas. Utredningstiderna har blivit kortare generellt sett, men i vissa kommuner överskrids tidsgränsen i en stor andel av utredningarna.

Utredningen föreslår

- att en omedelbar bedömning av skyddsbehovet ska göras så snart en anmälan inkommer,
- att ställningstagande till om en utredning ska inledas eller inte ska göras inom högst 14 dagar från mottagandet av anmälan, om inte synnerliga skäl föreligger,
- oförändrade bestämmelser om utredningstiden, samt
- att Socialstyrelsen bör utarbeta vägledning för att uppnå en mer likvärdig bedömning av anmälningar.

Det finns i dag inga bestämmelser om inom vilken tid föräldrar ska underrättas om att socialtjänsten inlett en utredning. Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att de som berörs, alltså även föräldrarna, underrättas så snart som möjligt. Praxis har utvecklats som innebär att det finns vissa undantagssituationer, där hänsynen till ett enskilt barns säkerhet och önskemål kan anses ha företräde framför föräldrarnas rätt till information och insyn.

Utredningen föreslår

- att socialtjänsten ska kunna avvakta en kortare tid med att underrätta vårdnadshavaren om att utredning inletts.

I vissa fall avslutas en utredning med att socialtjänsten konstaterar att det finns behov av insatser men att vårdnadshavaren eller barnet, om han eller hon fyllt 15 år, avvisar de erbjudanden som föreslagits. Det är självfallet något som socialtjänsten i de allra flesta fall måste respektera. Likväl kan det finnas en stor oro för barnets situation. Utredningen menar att det i undantagsfall bör vara möjligt att under ytterligare en tid kunna ta kontakter, exempelvis med förskola och skola och kunna ha uppföljande samtal med föräldrar och barn.

Utredningen föreslår

- att socialnämnden ska kunna besluta om uppföljning efter avslutad utredning i de fall det har visats att barnet är i särskilt behov av stöd eller skydd, men samtycke till insatser saknas. Uppföljningen ska kunna pågå under högst två månader.
- att motsvarande möjlighet ska finnas efter avslutad placering.

Med dagens bestämmelser krävs vårdnadshavarens medgivande för att få tala i enrum med barn, såvida barnet inte kan anses ha tillräcklig ålder och mognad för att själv bestämma. Ett förslag om att socialnämnden, utan vårdnadshavarens samtycke, ska få genomföra samtal med barn i utredningar om barn är under beredning i Regeringskansliet. Utgångspunkten ska vara att ett sådant samtal bedöms vara förenligt med barnets bästa. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att underlätta för barn att berätta om sin utsatthet i en svår familjesituation. Utredningen anser att förslaget är angeläget och har därför fört in förslaget i LBU.

Utredningen föreslår därutöver

- att samtal med barn får genomföras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande vid uppföljning efter avslutad utredning eller placering.

Barns och ungas rätt till bistånd

En särskild bestämmelse om bistånd till barn och unga är en naturlig konsekvens av ett ökat barnperspektiv och av att insatser direkt riktade till barn och unga har utvecklats under senare tid. Den nuvarande biståndsbestämmelsen i SoL är uppbyggd kring begrepp som "livsföring", "skälig levnadsnivå" och "att leva ett självständigt liv". Dessa begrepp kan vara svåra att känna igen sig i och att applicera på barns behov och situation, såväl för dem som berörs av biståndsprövningen som för socialsekreteraren som ska tillämpa bestämmelsen.

Utredningen föreslår

- att barns och ungas rätt till bistånd regleras i en särskild bestämmelse i LBU,
- att biståndet alltid ska utgå från barnets eller den unges behov men även kunna omfatta föräldrarna, t.ex. i form av familjebehandling, familjepedagogisk insats i hemmet och avlastning för föräldrarna, samt
- att ekonomiskt bistånd som tidigare ska prövas enligt socialtjänstlagen.

Att stöd så långt möjligt ska riktas till hela familjen och grundas på samförstånd är en grundläggande princip. Även när det förekommer missförhållanden av olika slag så har föräldrar och barn ett gemensamt intresse av att förbättra situationen. Men det kan ändå uppstå låsningar och intressekonflikter, när föräldrarna kanske anser att det inte finns några problem eller vill lösa dem på sitt eget sätt. Utredningen anser att en modern syn på barn som kompetenta subjekt och ett ökat utbud av öppna insatser direkt riktade till barn motiverar att äldre barn ska ha större bestämmanderätt när det gäller bistånd, oberoende av vårdnadshavarnas samtycke.

Utredningen föreslår

- att socialnämnden, även utan vårdnadshavarens samtycke, ska kunna besluta om bistånd till öppna insatser till barn som har fyllt 15 år, om det är lämpligt och om barnet begär eller samtycker till det.

Öppna insatser

Den utveckling som innebär att insatser erbjuds utan biståndsbeslut är positiv. Det handlar om allmänt inriktade erbjudanden, t.ex. rådgivning till föräldrar, föräldrastödsprogram eller gruppverksamheter för barn. Utredningen menar att detta är en service, som bör betraktas som en del av den förebyggande verksamheten. Det är angeläget att klargöra lagstödet eftersom det bl.a. påverkar tillgängligheten till en viss insats, dokumentation och uppföljning samt regler om avgift.

Utredningen föreslår

- att kommunen ska få erbjuda allmänna öppna insatser till barn, unga och deras föräldrar utan föregående behovsprövning,
- att serviceinsatsen ska vara öppen för alla som tillhör den gruppverksamheten vänder sig till, samt
- att serviceinsatsen inte ska vara förenad med krav på dokumentation och att verksamheten ska kunna avgiftbeläggas.

Barn- och ungdomsvården har under de senaste decennierna överlag breddat sitt utbud av öppna insatser. Mycket talar för att nya och intensivare former av öppna insatser kommer att utvecklas, t.ex. olika mellanformer som tar vara på både dygnsvårdens och öppenvårdens fördelar. Utvärderingar och annan kunskap om öppna insatser är än så länge begränsad. Det finns i dag ett fåtal lagbestämmelser som berör öppna insatser och de som finns är allmänna till sin karaktär och speglar inte den utveckling som har skett. Skillnaderna i insatsutbud är stora mellan olika kommuner. Till stor del tenderar utbudet i den enskilda kommunen att styra vilka insatser som ges till barn, unga och familjer snarare än behovet. Utredningen menar att det är viktigt att lagen tydliggör att socialnämnden har ett ansvar för att planera så att insatser, som kan anpassas efter individuella behov, finns att tillgå.

Utredningen föreslår

- att socialnämnden ska bedriva uppsökande och förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa, och
- att socialnämnden ska ha tillgång till öppna insatser för att kunna möta barns, ungas och deras föräldrars olika behov.

Utredningen anser att det finns behov av ytterligare reglering av insatsen kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson. Insatserna kan pågå under lång tid och vara relativt omfattande, särskilt när det gäller kontaktfamilj för yngre barn. Ur barnets perspektiv är kontaktfamilj därtill mycket ingripande jämfört med andra öppna insatser. Vissa barn bor regelbundet under många år på egen hand hos kontaktfamiljen. Gränsen är ibland liten mellan en insats i form av kontaktfamilj och en familjehemsplacering, där samhällets ansvar är betydligt mer reglerat. Barn och unga som får kontaktfamilj eller kontaktperson är en högriskgrupp för framtida placeringar, och uppföljningen är ofta bristfällig.

Utredningen föreslår

- att socialnämnden regelbundet ska följa genomförandet av insatsen kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson, samt
- att socialnämnden får möjlighet att inhämta uppgifter ur belastningsregister och misstankeregister för att bedöma en persons lämplighet för ett sådant uppdrag.

Bestämmelsen om öppna insatser utan samtycke till ungdomar med beteendeproblematik tillämpas i mycket begränsad omfattning. Kunskapsunderlaget är emellertid inte tillräckligt för att motivera förslag om förändring i någon riktning. Det finns vidare i nuläget varken erfarenhets- eller forskningsbaserad kunskap som motiverar införandet av öppna insatser oberoende av samtycke på grund av barns hemförhållanden. Andra förändringar som utredningen föreslår, bl.a. uppföljning oberoende av samtycke efter avslutad utredning och placering, fyller det behov som finns av regler till stärkt skydd för de yngre barnen.

Familjehemsverksamheten

Familjehemsvården har sedan mycket lång tid varit den dominerande vårdformen för barn och unga som placeras utanför det egna hemmet. Familjehemsvård har setts som det främsta alternativet till det biologiska hemmet. I ett långsiktigt perspektiv har utvecklingen av familjehemsvården gått från att stå för den dagliga omsorgen om ett barn och ersätta eller komplettera de biologiska föräldrarna till att som familjehemsföräldrar öppna sitt hem för ett

barn med hela dess släkt och nätverk. Att vara förälder till någon annans barn kräver stor insikt i barns behov liksom förmåga till samverkan med de biologiska föräldrarna och socialtjänsten. Oavsett skälet till en placering ska familjehemmet kunna ge barnet relevant stöd och hantera svåra situationer som kan uppkomma. Familjehemmen måste ha kunskap och förmåga att förstå och möta såväl det enskilda barnet som dess föräldrar. För detta uppdrag behöver familjehemmet utbildning och adekvat stöd från socialtjänsten. Likaså måste socialtjänsten så långt möjligt försäkra sig om att familjehemmet inte är olämpligt. På båda punkterna finns det i dag brister.

Utredningen föreslår:

- att socialnämnden ska vara skyldig att tillhandahålla utbildning till familjehemsföräldrar och jourhemsföräldrar,
- att socialnämnden ska vara skyldig att upprätta ett skriftligt avtal med familjehemmet där det klargörs vad som är socialtjänstens respektive familjehemmets ansvar och åtaganden när det gäller insatser och stöd till barnet,
- att den kommun där ett tilltänkt familjehem är beläget ska vara skyldig att utan hinder av sekretess lämna de uppgifter om familjehemmet som kan vara av betydelse för utredningen av hemmet, samt
- att placeringskommunen inför en eventuell placering ska vara skyldig att informera och samråda med andra kommuner som har placerat barn eller vuxna i samma hem.

Utredningen har övervägt att ta bort bestämmelserna om privatplaceringar. Det är mer eller mindre slumpartat vilka placeringar som kommer till socialtjänstens kännedom och det saknas möjligheter att kontrollera efterlevnaden av bestämmelsen. Socialtjänstens roll är samtidigt högst oklar. Utredningen har dock inte tillräckligt underlag för att bedöma vilka konsekvenser ett förslag om att slopa kravet på medgivande skulle få. Utredningen menar att reglerna om att överväga om placeringen ska fortsätta eller inte knappast är relevanta när det gäller privatplaceringar. Likaså bör frågan om stöd i första hand vara en fråga för vårdnadshavaren.

Utredningen föreslår

- att socialnämndens ansvar att stödja och överväga vården inte ska omfatta privatplaceringar, och

- att placering i ett privat enskilt hem inte ska omfattas av möjligheten till flyttningsförbud.

Den ursprungliga idén med förstärkt familjehemsvård och konsulentstödda verksamheter var att stödja familjehem som hade komplicerade uppdrag och som tog emot barn med stora vårdbehov. Förstärkt familjehemsvård i privat regi har under senare år expanderat kraftigt, från cirka 10-talet i början av 2000-talet till de cirka 70 som utredningen identifierat som verksamma under 2008. Verksamheterna anlitas i första hand för att rekrytera och utreda familjehem. Familjehem har i allt större utsträckning kommit att få uppdrag som de inte alltid klarar utan professionellt stöd. De privata verksamheterna för förstärkt familjehemsvård har efterhand utvecklat sina tjänster för att möta det behovet. I vissa fall genom att tillhandahålla stöd och behandling till barnet.

Utredningen föreslår

- att privata verksamheter, som i den del de ger psykosocialt stöd eller behandling till barn och unga som vårdas i familjehem, ska vara tillståndspliktiga.

Utredningen framhåller samtidigt att det är socialnämnden som är ansvarig för att utreda familjehemmet, att bedöma dess lämplighet för det enskilda barnet samt att följa barnets utveckling i samhällsvården.

Den förändring och utveckling som skett inom familjehemsvården har skett utan att det har funnits någon uttalad nationell strategi. Det har sedan början av 1990-talet riktats återkommande kritik mot att staten varit alltför passiv i sitt stöd och i sin tillsyn över familjehemsvården, bl.a. från Riksdagens revisorer. Den tilltro som finns till familjehemsvårdens potential när det gäller att ge stöd och skydd till en av samhällets mest utsatta grupper bör enligt utredningen avspeglas i ett tydligt statligt ansvarsstagande. Utredningen menar att det är angeläget att staten genom Socialstyrelsen tar ett samlat, långsiktigt och kontinuerligt ansvar för familjehemsvårdens utformning, inriktning och kvalitet.

Barn och unga i samhällsvård

I uppföljningsstudier har det konstaterats att samhällsplacerade barn som vuxna generellt sett har sämre förutsättningar jämfört med jämnåriga, t.ex. bristfällig utbildning, sämre hälsa och allvarliga psykiska problem. Utredningen menar att samhällets ambitioner för de barn som är placerade genom socialnämndens försorg måste vara densamma som föräldrar i allmänhet har för sina barn. Detta särskilt som barn i samhällsvård inte alltid har föräldrar som förmår att driva deras intressen. Socialnämnden har ett övergripande ansvar att se till att barnet får god vård. För barn som har behov av särskilda insatser, t.ex. särskilt stöd i skolan och behandling vid BUP är det nödvändigt att det finns en fungerande samverkan mellan socialtjänsten och andra kompetens- och ansvarsområden.

Utredningen föreslår

- att nuvarande bestämmelser om socialnämndens ansvar för samhällsvården kompletteras så att det tydligt framgår att nämnden också ska verka för att barns behov av hälso- och sjukvårdsinsatser tillgodoses, samt
- att Socialstyrelsen och Skolverket utarbetar vägledning till huvudmännen när det gäller samhällsvårdade barns hälsa och skolgång.

Socialtjänsten har ett stort ansvar när det gäller att se till att barn och unga får god vård. Kontakt och insyn behövs för att kunna följa upp vårdplanen och genomförandeplanen. Det är även en förutsättning för att uppdaga eventuella missförhållanden i placeringen. Det är nödvändigt att socialtjänsten har fortlöpande kontakt med barnet och genom personliga besök kan samtala enskilt med barnet. Socialsekreterarens förmåga att skapa kontakt och tillit är avgörande för att barn ska kunna berätta om hur de har det i familjehemmet eller på institutionen, vilken hjälp de behöver och om det finns något som bekymrar dem. Det finns en risk att barnets intressen inte tillgodoses om samma socialsekreterare ansvarar för såväl kontakten med barnet som med familjehemmet eller institutionen. Barnets behov kan få stå tillbaka för det övergripande intresset att inte störa i placeringen.

Utredningen föreslår

- att socialnämnden i samband med beslut om placering ska utse en särskild namngiven socialsekreterare med ansvar för att följa vården och ha kontakt med barnet under placeringen,
- att denna socialsekreterare bör ha en självständig ställning gentemot familjehemmet eller institutionen som vårdar barnet,
- att socialsekreteraren ska besöka barnet minst fyra gånger per år, samt
- att det ska bli en lagstadgad skyldighet att så långt möjligt föra enskilda samtal med barnet.

I de fall det inte går att undvika en placering utanför hemmet är det viktigt att socialtjänstens stöd till föräldrarna fortsätter och anpassas till den rådande situationen. Föräldrarna kan t.ex. behöva hjälp med krisbearbetning efter ett omedelbart omhändertagande. För att en återflyttning ska fungera kan föräldrarna behöva hjälp att återuppta sin roll som vardagsföräldrar. Föräldrarna kan också behöva hjälp med att upprätthålla kontakten med barnet. Vid långvariga placeringar tenderar socialtjänstens stöd att ebba ut. Att stödet till föräldrarna fungerar väl är viktigt för barnet, som så långt möjligt ska slippa känna oro och skuld inför föräldrarnas problem.

Utredningen föreslår

- att socialnämndens skyldighet att ge föräldrarna stöd under och efter barnets placering vid placering i familjehem även ska gälla vid placering i HVB.

Barn som har växt upp i samhällsvård är mer sårbara och de riskerar i större utsträckning att utvecklas ogynnsamt jämfört med ungdomar i allmänhet. Det måste kunna förväntas att socialtjänsten ger ungdomar som varit i samhällsvård och som är på väg ut i vuxenlivet samma stöd som ungdomar i allmänhet kan förvänta sig av sina föräldrar. En bestämmelse om eftervård fördes nyligen in i SoL. Utvärdering av tillämpning och utfall bör avvaktas innan eventuella ytterligare preciseringar av lagstiftningen sker. En sådan möjlig framtida precisering är lagstadgad eftervård till 23 års ålder.

Utredningen anser att socialtjänsten behöver utveckla arbetet med att säkra kontinuiteten i vården av placerade barn. Det kan gälla barn som omhändertagits tidigt och som tillbringar sina första år i ett familjehem, där de utvecklat en känslomässig anknytning

samtidigt som kontakten med föräldrarna varit bristfällig. Det kan också gälla äldre barn, som har en stark önskan att få stanna i familjehemmet, även om de lagliga förutsättningarna för en återförening finns. Vårdnadsöverflyttningar, som kan ge en lite större trygghet, är relativt få vilket bl.a. kan bero på att familjehemsföräldrarna tvekar inför att ta det större ansvar som en överflyttning av vårdsnaden innebär. De halvårsvisa överväganden som socialnämnden ska göra är också alltför ensidigt inriktade på frågan om vården ska fortsätta.

Utredningen föreslår

- att syftet med socialnämndens överväganden av om vården fortfarande behövs även ska omfatta överväganden om vårdens fortsatta inriktning och utformning beroende på om man bedömer att en återföring är möjlig eller inte, samt
- att placeringskommunen efter en vårdnadsöverflyttning ska vara skyldig att, om familjehemsföräldrarna så önskar, ge familjehemsföräldrarna fortsatt stöd och råd.

Kvalitet och kompetens

Socialnämndens skyldighet att följa upp insatserna i enskilda fall framgår tydligt av nuvarande lagstiftning. Däremot inte när det gäller hur hela verksamheten ska följas upp. Utredningen menar att det är minst lika viktigt att nämnden håller sig informerad om verksamhetens kvalitet, resultat och effektivitet som helhet. Sådan information är av fundamental betydelse för tilliten hos dem som på frivillig väg söker kontakt eller som kommer i kontakt med socialtjänsten på andra sätt, t.ex. genom anmälan. Det är också en förutsättning för att de som arbetar inom socialtjänsten ska kunna genomföra fortlöpande förbättringar av verksamheten. För beslutsfattare är den fortlöpande uppföljningen nödvändig för beslut om resursallokeringar och prioriteringar. Anställdas möjlighet att systematisera, dokumentera och kommunicera sitt arbete utåt behöver säkras.

Utredningen föreslår

- att socialnämndens ansvar för att följa upp verksamheten som helhet förtydligas i lagstiftningen.

Det är nödvändigt att en verksamhet som har som uppgift att skydda utsatta barn och unga har tillförlitliga system för egenkontroll av verksamheten. Barn- och ungdomsvården är otvetydigt ett område där fel och försummelser kan få svåra konsekvenser för barn, unga och deras familjer. Det finns också erfarenheter och vittnesbördar om fel och övergrepp, som begåtts inom vården. Det kan t.ex. handla om för ett barn allvarliga förhållanden, som blir ouppmärksammade på grund av bristande rutiner för hanteringen av anmälningar eller därför att viktig information saknas eller är ofullständig. Det finns även inbyggda risker när samhället, med eller utan samtycke, tar över ansvaret för ett barns uppväxt och vård, genom att placera barnet i en miljö där nämnden vare sig kan eller bör ha daglig insyn. I gengäld måste socialtjänsten på olika sätt minimera risken för att miljön är olämplig eller att barnet utsätts för oegentligheter eller övergrepp av olika slag.

Utredningen föreslår

- att socialnämnden ska vara skyldig att, inom ramen för kvalitetsarbetet, särskilt uppmärksamma behovet av rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom barn- och ungdomsvården.

Socialsekreterare som arbetar inom den sociala barn- och ungdomsvården har ett komplicerat och ansvarsfullt arbete. Arbetet med att säkerställa att barn och unga inte far illa innebär ofta svåra bedömningar, som kan vara livsavgörande för barn, ungdomar och föräldrar. Att socialsekreterare som arbetar med dessa uppgifter har tillräcklig kompetens och erfarenhet bör vara ett självklart krav, med tanke på föräldrars och barns behov av rättssäkerhet och kvalitet i verksamheten. De förhoppningar som uttryckts i många utredningar och andra sammanhang om att kompetens och utbildningsnivå ska höjas på frivillig väg har inte visat sig infrias i tillräcklig utsträckning.

Utredningen föreslår

- att socionomexamen ska krävas för arbetsuppgifter som innebär bedömning av om utredning ska inledas, utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder samt uppföljning av beslutade insatser,

- att socialnämnden ska vara skyldig att erbjuda socialsekreterare som saknar tidigare erfarenhet av ovan nämnda arbetsuppgifter lämplig introduktion och stöd i yrket,
- att en specialistutbildning på avancerad nivå om minst ett år införs,
- att det på sikt bör bli en lagstadgad skyldighet för socialnämnden att ha tillgång till specialistkompetens för den sociala barn- och ungdomsvården, samt
- att ambitionen bör vara att skyldighet att ha tillgång till specialistkompetens kan införas inom åtta år.

Uppföljning och utvärdering av LBU

Utredningen föreslår att regeringen anslår 10 miljoner kronor för ett eller flera forskningsprojekt i syfte att värdera effekterna av några av de viktigaste förändringarna i lagstiftningen. Medlen bör sökas i konkurrens.

Vid sidan av forskningsprojekten bör Socialstyrelsen följa upp hur ett antal av de nya bestämmelserna har kommit att tillämpas i praktiken och om förändringar i avsedd riktning har påbörjats eller genomförts på ett avsett sätt.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Om utredningens förslag genomförs kommer detta att innebära att kommunerna bör ersättas enligt finansieringsprincipen för ökade arbetsuppgifter och höjd ambitionsnivå med uppskattningsvis 208 miljoner kronor. För en eventuell ny specialistutbildning på den avancerade nivån och för att kommunerna på sikt kunna svara mot krav på tillgång till specialistkompetent personal för vissa angivna arbetsuppgifter beräknas kostnaderna uppgå till mellan 113 och 225 miljoner kronor per år under en åttaårsperiod.

Särskilda yttranden

Särskilda yttranden har avgivits av förbundsordförande Christin Johansson, Akademikerförbundet SSR, samt av sakkunniga Camilla Sköld Jansson och Pär Ödman, Sveriges Kommuner och Landsting.