

Kommittédirektiv



Översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, m.m.

Dir.
2012:79

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juli 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, samt analysera behovet av förändringar och förtydliganden av regelverket. Vissa frågor som berör socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ingår också i uppdraget. Syftet med utredningen är att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten för barn och unga som tvångsvårdas enligt LVU samt att bidra till kvalitetsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården, med särskilt fokus på tvångsvård.

Utredaren ska bl.a.

- göra en övergripande översyn av bestämmelserna om tvångsvård av barn och unga enligt LVU,
- se över vissa frågor som berör både LVU och SoL, t.ex. om kraven på familjehems- och jourhemsföräldrars lämplighet bör skärpas samt analysera om privata konsulentstödda verksamheter i vissa fall bör vara tillståndspliktiga,
- göra en översyn av bestämmelserna som reglerar Statens institutionsstyrelses verksamhet vid de särskilda ungdomshemmen, bl.a. de särskilda befogenheterna,
- se över tillämpningen av förebyggande insatser enligt LVU,
- analysera hur sådan samverkan som sker mellan olika myndigheter och andra relevanta aktörer i samband med att barn tvångsvårdas enligt LVU kan förbättras,

- analysera gränsdragningen mellan familjehem och hem för vård eller boende och lämna förslag till hur kraven på dessa verksamheter bör utformas för att ge förutsättningar för en god och säker vård, och
- analysera gränsdragningen mellan tvångsvård enligt LVU och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT.

Förslag till förändringar och förtydliganden i relevant lagstiftning ska lämnas i de delar som utredaren bedömer lämpligt. Uppdraget ska redovisas senast den 3 mars 2014.

Inledning

Samhället har ett stort ansvar för utsatta barn och unga. Detta ansvar är särskilt tydligt i fråga om barn och unga som befinner sig i samhällets vård. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har Sverige en plikt att tillgodose barns rättigheter, t.ex. när det gäller skyldigheten att vidta åtgärder för att skydda barn och barns rätt att uttrycka sina åsikter. Vidare måste andra konventioner om mänskliga rättigheter, bl.a. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som gäller som lag, beaktas.

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 § SoL verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Utgångspunkten är att alla insatser till skydd och stöd för barn och unga inom socialtjänsten ska ske under frivilliga former. I syfte att ge utsatta barn och unga det stöd och den behandling de behöver har socialnämnden i vissa fall möjlighet att ingripa även om behövlig vård inte kan ges på frivillig väg. Dessa fall regleras i LVU. Barnets bästa ska vara avgörande för allt som görs och barnet ska ha rätt att komma till tals i frågor som rör henne eller honom.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Bestämmelser om tvångsvård av barn och unga finns i dag i LVU. Vård enligt LVU kan beslutas endast om behövlig vård

inte kan ges med samtycke av vårdnadshavaren och när den unge fyllt 15 år, av henne eller honom själv. Målsättningen är som regel att barn och unga ska kunna flytta tillbaka till vårdnadshavaren eller till eget boende när vården upphört. Vården kan bedrivas i familjehem, hem för vård eller boende eller särskilda ungdomshem. I LVU finns också bestämmelser om förebyggande insatser som innebär att socialnämnden kan besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten, s.k. mellantvång.

I de flesta fall placeras barn och unga i familjehem, dvs. enskilda hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran. Barn och unga kan också placeras på ett hem för vård eller boende. För vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen (2001:937). Socialstyrelsens har beslutat föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) om hem för vård eller boende.

Vård enligt LVU kan också beredas på ett särskilt ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse. Statens institutionsstyrelse bedriver individuellt anpassad tvångsvård för unga med behov av särskild tillsyn, många gånger unga med allvarliga och omfattande psykosociala problem. Där vårdas också unga vid verkställighet av sluten ungdomsvård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. För att vården vid de särskilda ungdomshemmen ska kunna genomföras på ett tryggt och säkert sätt har Statens institutionsstyrelse möjlighet att använda sig av särskilda befogenheter, t.ex. att avskilja en ungdom som är så våldsam eller så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen.

Utvecklingen av vård enligt LVU

Under 1990-talet ökade omfattningen av vård utanför hemmet av barn och unga påtagligt. Institutionsvården har delvis ersatts av familjehemsvård och tillfälliga placeringar i jourhem. Under 2010 fick 6 200 barn och unga vård enligt LVU någon gång under året. Av dessa var totalt 2 400 omedelbara omhänder-

taganden av barn och unga. I 70 procent av fallen var orsaken till beslutet om tvångsvård brister i hemmiljön och i 25 procent av fallen handlade det om problem med det egna beteendet. För 5 procent var orsaken en kombination av brister i hemmiljön och beteendet. När det gäller yngre barn var orsaken vanligtvis bristande omsorg. Det huvudsakliga skälet till att unga vårdades enligt LVU var egna missbruksproblem eller kriminalitet. Majoriteten av dem som omhändertas är pojkar.

Bakgrund

Under de senaste åren har den sociala barn- och ungdomsvården genomgått stora förändringar och arbetet genomsyras i dag av ett barnrättsperspektiv där barn och unga i högre utsträckning än tidigare har rätt att komma till tals och vara delaktiga. Såväl allmänheten som de som arbetar med barn och unga uppmärksammar också barns och ungas problem i allt högre grad. Ett flertal lagstiftningsåtgärder har vidtagits i syfte att stärka barnrättsperspektivet i tvångsvården. Bestämmelserna har bl.a. kompletterats med principen om att barnets bästa ska vara avgörande vid alla beslut samt att den unges inställning ska klargöras. Det har även införts bestämmelser som syftar till att stärka barns och ungas delaktighet och inflytande t.ex. genom rätten till information för att bättre kunna ta ställning i frågor som rör dem. Regeringen har även träffat överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting i syfte att utveckla vården så att den bättre överensstämmer med bästa tillgängliga kunskap.

Genom tillsynsreformen 2010 har ambitionsnivån höjts när det gäller den sociala barn- och ungdomsvården. Vid tillsynen får man t.ex. prata med barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Vidare ska hem för vård eller boende som riktar sig till barn och unga inspekteras genom besök minst två gånger per år, varav en gång oanmält.

Vanvårdsutredningen konstaterade i ett delbetänkande att det förekommit övergrepp och försummelser mot placerade barn och unga i den sociala barnvården under 1900-talet (Vanvård i

social barnavård under 1900-talet, SOU 2009:99). Den utredning som regeringen tillsatte mot bakgrund av vad som framkommit i Vanvårdsutredningen, Upprättelseutredningen, uppmärksammade i sitt betänkande att det fortfarande förekommer brister i heldygnsvården (Barnen som samhället svek, SOU 2011:9). I syfte att undvika att liknande missförhållanden för samhällsvårdade barn förekommer i framtiden genomför regeringen en rad åtgärder för att stärka skyddet för utsatta barn. Regeringen har bl.a. gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett program för trygg och säker vård i familjehem och hem för vård eller boende.

Den 14 juni 2012 överlämnade regeringen lagrådsremissen Stärkt stöd och skydd för barn och unga till Lagrådet. Bestämmelserna i remissen baseras på förslagen i Barnskyddsutredningens betänkande Lag om stöd och skydd för barn och unga (SOU 2009:68). I lagrådsremissen föreslår regeringen bl.a. att barnrättsperspektivet ska stärkas att socialnämnden ska utse en särskild socialsekreterare för barn som placeras utanför det egna hemmet. Den särskilda socialsekreteraren ska följa och ansvara för kontakterna med barnet. I syfte att tydliggöra socialtjänstens roll i det förebyggande arbetet och ansvaret för uppsökande verksamhet föreslås nya bestämmelser som klargör socialnämndens ansvar. Vidare föreslås att anmälningsskyldigheten ska förtydligas och att kommunerna ska tillhandahålla utbildning för familjehemmen. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Behov av en översyn

Även om utvecklingen inom den sociala barn- och ungdomsvården har genomgått stora förändringar och barns och ungas rättigheter i högre utsträckning än tidigare i dag uppmärksammas i lagstiftningen, har en rad brister och problem identifierats. Det gäller brister i utformningen av lagstiftningen men också otillräcklig kunskap och kompetens hos personalen samt brister i genomförande och uppföljning av vården. Särskilda problem och brister i vården enligt LVU har lyfts fram och flera instanser efterfrågar ett ytterligare stärkt rättighets- och rätts-

säkerhetsperspektiv. Det finns även vissa frågor som berör både LVU och SoL som det finns anledning att titta närmare på i detta sammanhang.

Barnskyddsutredningen hade i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om skydd och stöd för barn och unga i SoL och LVU (dir. 2007:168). Utredningen konstaterar dock i sitt betänkande att det inte varit möjligt att inom ramen för den tid man haft till förfogande genomföra en total översyn av bestämmelserna som reglerar den sociala barn- och ungdomsvården. Regeringen bedömer således att behovet av en samlad analys av bestämmelserna i LVU kvarstår.

Några av de förslag som Barnskyddsutredningen lämnat, som rör både LVU och SoL, är intressanta men regeringen bedömer att de behöver analyseras ytterligare. Barnskyddsutredningen har t.ex. föreslagit att privata konsulentstödda verksamheter ska vara tillståndspliktiga i den del de erbjuder psykosocialt stöd eller behandling till barn och unga som är placerade i familjehem. Socialstyrelsen anser i remissyttrandet att det är angeläget att den behandling och det psykosociala stöd som ges till barn och unga placerade i familjehem uppfyller kravet på god kvalitet. Myndigheten avstyrker däremot förslaget eftersom förutsättningarna och konsekvenserna för tillståndsgivning i den här formen inte är tillräckligt utredda.

I Socialstyrelsens tillsynsrapport för 2011 uppmärksammas en rad brister på området. De unga som myndigheten samtalat med upplever sig ofta rättslösa och uppger att de inte känner sig respekterade och lyssnade på. Vidare visar tillsynsrapporten att det förekommer stora kvalitetskillnader mellan olika hem för vård eller boende, t.ex. när det gäller personalens kompetens. Rutiner och regler är enligt tillsynsrapporten inte alltid förenliga med ungas rätt till integritet och ett respektfullt bemötande. Vidare konstateras att inskränkningar i ungas frihet på ungdomshem inte alltid sker på ett rättssäkert sätt. Enligt tillsynsrapporten saknas också kunskap om hur hälso- och sjukvårdsfrågor ska hanteras, vilket leder till att unga på de särskilda ungdomshemmen har svårt att få adekvat hjälp, särskilt från barn- och ungdomspsykiatrin.

FN:s barnrättskommitté har i sina rekommendationer och slutsatser om Sveriges efterlevnad av barnkonventionen bl.a. lyft upp frågan om avskiljning och rekommenderat Sverige att se över tillämpningen och reglerna kring denna insats. Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har framfört synpunkter främst i fråga om tillämpningen av lagstiftningen.

Barnombudsmannen har på regeringens uppdrag inhämtat barns och ungas synpunkter på och erfarenheter av vistelse i familjehem och hem för vård eller boende (S2010/2273/FST) och redovisat deras egna upplevelser och erfarenheter av att ha varit placerade. Många unga har upplevt att de inte blivit lyssnade på och att deras synpunkter inte tagits på allvar.

Barnombudsmannen har i olika skrivelser (bl.a. S2009/1417/FST och S2010/2758/FST) till regeringen efterfrågat en översyn av den lagstiftning som rör placerade barn och unga, oavsett var de har placerats. Barnombudsmannen har bl.a. anfört att den nuvarande lagstiftningen som rör placerade barn och unga är repressiv och inriktad på de begränsningar och tvångsmedel som styr deras vardag. Barnombudsmannen har lämnat en rad förslag till åtgärder för att garantera rättssäkerheten för dessa barn, t.ex. att Statens institutionsstyrelses möjlighet att hålla barn och unga avskilda på särskilda ungdomshem bör förbjudas. Vidare har Barnombudsmannen lyft upp behovet av en översyn av den lagstiftning som styr tillståndsgivningen för hem för vård eller boende.

Statens institutionsstyrelse har sett behov av att förtydliga den lagstiftning som gäller för den egna verksamheten och inkom till regeringen i juni 2009 med förslag till författningsändringar (S2009/5113/FST). Statens institutionsstyrelse föreslår bl.a. att barn som inte har fyllt 15 år, och som vårdas på Statens institutionsstyrelses institutioner med stöd av LVU, bör ges en möjlighet att genom en ställföreträdare överklaga beslut som fattas av Statens institutionsstyrelse. Ett annat förslag syftar till att på ett bättre sätt kunna följa upp den slutna ungdomsvården. Statens institutionsstyrelse anser även att vissa sekretessfrågor bör ses över i detta sammanhang.

Statens institutionsstyrelse har även på regeringens uppdrag genomfört en särskild översyn av tillämpningen av bestämmel-

serna om avskiljning på de särskilda ungdomshemmen och lämnat förslag till författningsändringar (S2009/5081/FST). Vidare har Statens institutionsstyrelse inkommit med förslag i fråga om bl.a. så kallade skyddsvisitationer (S2011/6227/FST).

Upprättelseutredningen har föreslagit att en översyn av lagstiftningen bör övervägas i syfte att stärka placerade barns och ungas rättigheter under genomförandet av vården. Vidare har Upprättelseutredningen i betänkandet föreslagit att kraven på familjehems- och jourhemsföräldrars lämplighet ska skärpas.

Som ett led i regeringens strävan att utveckla den sociala barn- och ungdomsvården, och med utgångspunkt från de brister och problem som uppmärksammats på området, anser regeringen att det är angeläget med en analys av bestämmelserna om tvångsvård enligt LVU av barn och unga och till denna angränsande frågor.

När samhället griper in med tvingande åtgärder för att skydda barn och unga är det särskilt viktigt att de bestämmelser som reglerar insatserna är tydliga och konsekventa och beaktar den enskildes rättigheter och rättssäkerhet, samtidigt som de tillgodoser en rimlig säkerhetsnivå.

Barn, unga och deras föräldrar men även allmänheten och berörda aktörer måste kunna ställa höga krav på rättssäkerheten och kvaliteten i insatserna och på att vården utförs på ett säkert sätt. Verksamheten måste hålla god kvalitet och bygga på bästa tillgängliga kunskap. Studier visar t.ex. att både hälsan och skolprestationen är sämre för placerade barn. Därutöver är det betydelsefullt med en effektiv och samordnad tillsyn som utgår ifrån ett tydligt barnperspektiv.

Det är oroväckande att placerade barn och unga uppger att de inte har blivit lyssnade på och att deras synpunkter inte har tagits på allvar samt att de inte har känt till sina rättigheter. Samhällets ansvar för att säkerställa att barns rättigheter tillgodoses är särskilt tydligt i fråga om barn och unga som befinner sig i samhällets vård. Lagstiftningen behöver ses över med sikte på att ytterligare stärka rättssäkerheten med barnets och den unges behov och rättigheter som utgångspunkt. Som framgått finns det även frågor som berör både LVU och SoL där regeringen bedömer att det finns behov av en närmare analys.

Utredarens uppdrag

En övergripande översyn av bestämmelserna om tvångsvård enligt LVU

Utredaren ska genomföra en övergripande översyn av LVU och analysera behovet av förändringar och förtydliganden av bestämmelserna om tvångsvård av barn och unga enligt LVU. I detta sammanhang är det viktigt att utgå ifrån den enskilda individens rättigheter, behov och förutsättningar. Behov och förutsättningar kan dock vara olika för pojkar respektive flickor. De särskilda behov som barn och unga med funktionsnedsättning kan ha ska även beaktas i sammanhanget.

Det är angeläget med en väl sammanhållen och konsekvent lagstiftning för den sociala barn- och ungdomsvården. Det är viktigt att arbetet vilar på en gemensam grund och att begrepp och termer används på samma sätt, oavsett om det handlar om vård med eller utan samtycke. Detta är viktigt inte minst för att öka tydligheten och förenkla tillämpningen, vilket bidrar till ökad rättssäkerhet för den enskilde. Om utredaren under arbetets gång finner skäl att föreslå förändringar även i SoL för att åstadkomma en sådan gemensam grund, ska författningsförslag redovisas även i dessa delar. Det kan handla om att se över målformuleringar och definitioner med barnets och den unges rättighetsperspektiv som utgångspunkt. Ett exempel på en begreppsanalys kan t.ex. vara hur begrepp som vård och omsorg bör komma till uttryck i lagstiftningen.

I samband med en översyn av LVU ska utredaren bl.a. belysa och analysera

- hur lagstiftningen tydligare kan utgå ifrån barns och ungas rättigheter och bidra till ökad rättssäkerhet, samtidigt som kraven på säkerhet och trygghet säkerställs,
- hur vårdens innehåll och kvalitet samt uppföljning kan utvecklas, t.ex. avseende den placerades rätt till delaktighet, information, god utbildning och hälso- och sjukvård,
- om särskilda åtgärder behöver vidtas för att säkerställa en god och säker vård för barn och unga som på grund av hedersrelaterat våld och förtryck bereds vård enligt 2 § LVU,

- om det ur ett barnrätts- och rättssäkerhetsperspektiv finns behov av att tydligare reglera verksamheten vid de hem för vård eller boende som bedrivs i annan form än vid Statens institutionsstyrelse,
- bestämmelserna om tillståndsgivning för hem för vård eller boende,
- regelverket kring flyttningsförbud,
- rättsäkerheten inom processen för omedelbart omhändertagande enligt LVU,
- barns och ungas möjlighet att i högre utsträckning komma till tals.

Det ingår dessutom i uppdraget att se över några specifika frågor som gäller både LVU och SoL. Utredaren ska analysera om kraven på familjehems- och jourhemsföräldrars lämplighet ytterligare kan skärpas samt om det finns behov av att införa tillståndsplikt för privata konsulentstödda verksamheter när de erbjuder psykosocialt stöd eller behandling till barn och unga som är placerade i familjehem.

Förebyggande insatser

Ett beslut om vård enligt LVU föregås ofta av frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen. Det kan t.ex. handla om öppna insatser som vård- eller behandlingsinsatser där barnet fortfarande bor kvar i det egna hemmet. Liksom när det gäller andra åtgärder är grundtanken att sådana insatser ger bäst genomslag om de ges i samförstånd med föräldrarna och barnet eller den unge.

I dag finns också möjlighet att, utan samtycke, besluta om vissa förebyggande öppna insatser enligt 22 § LVU, om den unge på grund av sitt eget beteende kan antas behöva vård enligt LVU om beteendet fortsätter och insatsen som den unge behöver inte kan ges med samtycke. Det rör beslut om att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Beslutet kan överklagas och ska omprövas minst var sjätte månad. Bestämmelsen används i liten utsträckning. Barnskyddsutredningen gjorde en övergripande analys av orsakerna och konstaterar att det finns flera orsaker

till detta, bl.a. att kunskapen om bestämmelsen och dess tillämpning är bristfällig och att sanktioner saknas om den enskilde inte genomför insatserna. Barnskyddsutredningen menar att det finns skäl att se över bestämmelserna i LVU om förebyggande insatser på grund av den unges beteende ytterligare. Regeringen instämmer i den bedömningen. Utredaren ska således analysera behovet av ändrade regler för de insatser som tar sikte på den unges beteende och som i dag kan beslutas enligt 22 § LVU utan den unges samtycke. I Norge och Danmark finns olika former av tvingande öppna insatser som utredaren i detta sammanhang bör studera närmare.

När det gäller öppna insatser på grund av misstänkta missförhållanden i hemmet finns inte motsvarande möjlighet att besluta om förebyggande öppna insatser utan samtycke. Barnskyddsutredningen, som övervägt frågan, menar att det inte finns skäl att införa någon sådan möjlighet och föreslår i stället andra ändringar som man anser fyller de behov som finns av regler till stärkt skydd för denna grupp av barn. Regeringen föreslår i den lagrådsremiss om stärkt stöd och skydd till barn och unga som överlämnades till Lagrådet den 14 juni 2012 att dessa ändringar ska genomföras. Några remissinstanser, bl.a. Barnombudsmannen och Rädda Barnen, menar att det dessutom finns ett behov av tvingande förebyggande insatser även i de här situationerna. Även tidigare utredningar har kommit till den slutsatsen (se SOU 1998:3 och SOU 2000:77). Regeringen anser att det kan finnas skäl att överväga frågan ytterligare. Utredaren är därför fri att på nytt överväga frågan.

Översyn av den lagstiftning som gäller för vård enligt LVU vid de särskilda ungdomshemmen

För att den vård som bedrivs av Statens institutionsstyrelse vid de särskilda ungdomshemmen ska kunna genomföras på ett tryggt och säkert sätt har Statens institutionsstyrelse möjlighet att i vissa fall vidta tvångsåtgärder mot den unge, s.k. särskilda befogenheter. De unga som har placerats på de särskilda ungdomshemmen har ofta en komplex problembild med omfattande sociala och psykosociala problem. Det är inte ovanligt att de

unga brister i insikt och motivation och därför kan ha svårt att fatta väl avvägda beslut och bedöma vad som är bäst för dem. De kan vara utåtagerande och därigenom riskera att skada sig själva, andra unga och personal.

De särskilda befogenheterna ska användas med omdöme och restriktivitet samt med respekt för barnets rättigheter och behov. De får enligt lagstiftningen endast användas om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder är tillräckliga ska sådana användas i stället. Det är viktigt att bestämmelser som ger Statens institutionsstyrelse rätt att tillgripa tvångsmedel är tydliga, konsekventa och väl avvägda så att de inte görs mer omfattande än vad som är nödvändigt. Samtidigt ska de tillgodose de behov som finns av säkerhet vid institutionerna, såväl för de unga som vårdas där som för personalen.

Regeringen anser att det är angeläget att se över bestämmelsernas utformning. Den nuvarande regleringen har kritiserats för att vara otydlig. Det har också framförts att det förekommer brister i tillämpningen. Det är av stor vikt för rättssäkerheten att beslut om att använda särskilda befogenheter motiveras, att den beslutet rör informeras om anledningen till beslutet och om möjligheten att överklaga det.

I uppdraget ingår att göra en övergripande översyn av de bestämmelser som gäller för Statens institutionsstyrelses verksamhet enligt LVU och att bedöma behovet av författningsändringar på området. Förslagen ska bidra till att stärka den enskildes rättssäkerhet samt till ökad tydlighet och förutsägbarhet. I detta ingår att studera bestämmelserna om de särskilda befogenheterna, bl.a. avskiljning, i syfte att tydligare ge uttryck för den restriktivitet som ska iakttas vid användningen. I denna del ska utredaren beakta de förslag som Statens institutionsstyrelse har lämnat till regeringen.

Utredaren ska föreslå följdändringar även i annan lagstiftning som avser Statens institutionsstyrelse verksamhet, t.ex. vård som bedrivs enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, i den mån de är en konsekvens av eventuella ändringsförslag i LVU.

Samverkan och gränsdragning

För att barnet eller den unge ska få det skydd och stöd som han eller hon behöver måste flera olika aktörer vara involverade i arbetet, på olika nivåer och med olika ansvarsområden. Fungerande samverkan och ett tydligt uttryckt ansvar för olika aktörer är således av central betydelse i arbetet med att skydda och stödja barn och unga, inte minst för att så långt som möjligt förebygga behovet av tvångsingripanden. Utredaren ska mot denna bakgrund beakta frågor om samverkan och gränsdragning mellan socialtjänsten och andra relevanta verksamheter när det gäller stöd och skydd för barn och unga.

Utredaren ska se över bestämmelserna om samverkan inom den sociala barn- och ungdomsvården. I uppdraget ingår att analysera hur samverkan kan förbättras såväl på strategisk nivå som på individnivå, mellan de olika huvudmän som är involverade i arbetet för att stödja och skydda barn och unga.

På flera angränsande områden har man utvecklat olika former av samverkansmodeller både på strategisk och individuell nivå. Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och dåvarande Myn-digheten för skolutveckling har gemensamt tagit fram en strategi för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa (2007). Rikspolisstyrelsen har, i samverkan med Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen tagit fram gemensamma riktlinjer för samverkan inom ramen för barnahus (2010). Inom ramen för det pilotprojekt med sociala insatsgrupper som bedrivs inom ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2011) sker strukturerad samverkan på individnivå.

Ett tillfälle då samverkan är extra viktig är i samband med att barn och unga ska avsluta sin tid på institution, såväl när det gäller Statens institutionsstyrelses ungdomshem som andra hem för vård eller boende. Under tiden på institutionen kan barn och unga ha fått olika former av vård och behandling som, för att effekterna ska vara effektiva och långsiktiga, kan behöva fortsätta också efter institutionstiden. Samverkan mellan berörda aktörer, såsom föräldrar, skola, institutioner och socialtjänsten är i dessa fall av avgörande vikt. Utredaren ska således även

pröva behovet av åtgärder för att utveckla samverkan i dessa delar.

Regeringen anser vidare att frågan om var gränsen går mellan familjehem och hem för vård eller boende är av intresse i detta sammanhang. I dag kan familjehem driva verksamhet som liknar den verksamhet som drivs av hem för vård eller boende utan tillstånd medan de som driver hem för vård eller boende behöver leva upp till ett antal krav som ställs för att få tillstånd. Även Barnskyddsutredningen har lyft denna fråga. Utredaren ska därför närmare analysera hur kraven på dessa verksamheter bör utformas för att ge förutsättningar för en god och säker vård.

Gränsdragningen mellan tvångsvård enligt LVU och LPT

En angelägen fråga i detta sammanhang, som berörts av bl.a. Barnpsykiatrikommittén (SOU 1998:31) och LVU-utredningen (SOU 2000:77), gäller gränsdragningen mellan LVU och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast (RÅ 2010 ref. 24) att ett beteende som enbart är att betrakta som ett symptom på en psykisk störning inte kan utgöra ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i 3 § LVU. Barn eller unga som lider av en psykisk störning får alltså inte enbart av det skälet bli föremål för vård enligt LVU. För att sådan vård ska bli aktuell krävs, i de s.k. beteendefallen, att personen i fråga missbrukar eller bedriver brottslig verksamhet eller uppvisar något annat socialt nedbrytande beteende. Gränsdragningen för vad som är att betrakta som ett socialt nedbrytande beteende som ligger utanför den psykiatriska problembilden är dock inte alltid lätt att göra. Det kan också vara så att barnet eller den unge varken uppfyller förutsättningarna för att beredas vård inom socialtjänsten på grund av sitt beteende eller uppfyller kravet på allvarlig psykisk störning enligt LPT, trots att han eller hon har ett stort vårdbehov. Utredaren ska därför se över hur gränsdragningen mellan LVU och LPT fungerar i praktiken och överväga behovet av åtgärder för att förtydliga ansvarsfördelningen inom området. I denna del ska utredaren beakta Psykiatrilagsutred-

ningens förslag i betänkandet Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd (SOU 2012:17) som kan få stor betydelse för gränsdragningen mellan LVU och LPT. Vidare ska utredaren analysera hur samverkan mellan berörda aktörer ska kunna utvecklas, med syfte att säkerställa att barn och unga får bästa möjliga vård och omsorg.

Övrigt

Utredaren ska även bedöma behovet av åtgärder, förutom förändringar i lagstiftningen, som kan bidra till kvalitetsutveckling av den sociala barn- och ungdomsvården, särskilt avseende tvångsvården. Det kan handla om ökad användning av bästa möjliga kunskap och metod- och kunskapsutveckling. Det är viktigt att kontinuerligt arbeta för att ny kunskap och erfarenheter på området kommer de verksamma till del. Utredaren ska därför även lämna förslag som bidrar till att sprida kunskap om och främja tillämpningen av nya bestämmelser med barns och ungas rättigheter som utgångspunkt hos kommunerna, familjehemmen, på Statens institutionsstyrelses institutioner och andra hem för vård eller boende.

Konsekvensbeskrivningar

Författningsreglering

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, landsting, kommuner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren föreslå en finansiering, se 14 § kommittéförordningen (1998:1474). Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska

anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, se 15 a § kommittéförordningen. I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i denna utredning påverkar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Arbetet ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. En barnkonsekvensanalys ska genomföras. Om individbaserad statistik används ska den presenteras och analyseras efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta för uppdragets genomförande relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och berörda myndigheter. Utredaren ska under arbetet samråda med berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer, t.ex. Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Socialstyrelsen, Statens Skolverk, Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelsen i Östergötland, Sveriges Kommuner och Landsting och andra organisationer samt med forskare. Information ska även inhämtas beträffande Riksdagens ombudsmäns tillsyn över vård enligt LVU. Utredaren ska även på lämpligt sätt inhämta synpunkter från barn och unga som är eller har varit föremål för insatser enligt LVU. Samråd och avstämning ska ske med pågående utredningar som berör de frågeställningar som angivits i uppdraget, t.ex. utredningen Utbildning för barn och ungdomar i samhällsvård samt distansundervisning (U 2011:08).

Det är viktigt att ta del av erfarenheter från andra länder. Utredaren bör därför inhämta kunskaper och goda exempel från

andra länder, t.ex. de övriga nordiska länderna. Utredaren ska vidare beakta de synpunkter som framförts av internationella organ som granskar efterlevnaden av konventioner om mänskliga rättigheter, bl.a. FN:s barnrättskommitté.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 mars 2014.

(Socialdepartementet)