

## Öppna insatser utan samtycke – Rapport till regeringen uppdrag S2019/0472/FST

### Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ställer sig positivt till att socialnämnden får bevilja insatser till barn som fyllt 12 år utan samtycke från vårdnadshavaren, men anser att underlaget behöver kompletteras med analyser av vissa frågor, exempelvis vårdnadshavarens ställning som part, överklagande av socialnämndens beslut samt konsekvenserna av förslaget i relation till barnets processbehörighet.
- SKR efterfrågar en diskussion vad gäller om bestämmelserna om öppna insatser till barn som fyllt 12 år utan vårdnadshavarens samtycke ska placeras i socialtjänstlagen, SoL, eller i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga i vissa fall, LVU. Förslagen behöver vidare samordnas med bestämmelserna om behörighet i föräldrabalken, FB.
- SKR anser att frågan om socialnämndens befogenhet att besluta om insatser till vårdnadshavare utan samtycke ska utredas vidare.
- SKR anser att regeringen ska ge i uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram vägledning och stöd till landets socialnämnder i juridiska och andra frågor som följer av förslaget om sänkt åldersgräns för öppna insatser i SoL.
- SKR ställer sig tveksamt till att utvidga 22 § LVU till att även omfatta brister i barnets hemmiljö. En sådan utvidgning kan vara motiverad i vissa fall om den kombineras med en befogenhet för socialnämnden att bevilja insatser till vårdnadshavare utan samtycke.
- Författningsförslagets formulering vad gäller samtycke enligt 22 § LVU är, enligt SKR, inte tillräckligt tydlig och behöver bearbetas vidare.
- SKR anser att den ekonomiska konsekvensanalysen är bristfällig och behöver kompletteras vad gäller en uppskattning av antalet nya ärenden som följer av förslagen. SKR bedömer att förslagen innebär en ambitionshöjning och en utökning av socialtjänstens uppdrag.

### Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

#### Sänkt åldersgräns för öppna insatser i SoL

SKR ställer sig positivt till att socialnämnden får bevilja insatser till barn som fyllt 12 år utan samtycke från vårdnadshavare, men anser att underlaget behöver kompletteras med en vidare analys i vissa frågor i enlighet med vad som framgår nedan.

### *Vårdnadshavarens ställning och barns processbehörighet*

SKR anser att förslagen kräver en analys avseende vårdnadshavarens ställning som part, frågan om överklagande av socialnämndens beslut samt barnets processbehörighet.

Det behöver tydliggöras om vårdnadshavaren har ställning som part i ärenden om öppna insatser till barn som fyllt 12 år och vilka konsekvenser som följer av detta, exempelvis vad gäller rätten att ta del av handlingar. Det saknas vidare resonemang vad gäller om det bör finnas möjligheter att överklaga socialnämndens beslut och vem som eventuellt är behörig att göra detta.

När det gäller barns processbehörighet har regeringen tidigare gjort bedömningen att en bestämmelse som möjliggör för socialnämnden att bevilja öppna insatser till barn som är yngre än 15 år utan vårdnadshavarens samtycke kräver en mer genomgripande utredning av barns processbehörighet (se prop. 2012/13:10 s. 107). SKR anser att en sådan utredning är motiverad när åldersgränsen för att bevilja öppna insatser föreslås bli sänkt, men kan inte se att den aktuella rapporten innehåller detta. Rapporten behöver åtminstone kompletteras med en problematisering av förslagens konsekvenser i relation till bestämmelserna i SoL om barns processbehörighet.

### *Överväganden avseende annan närliggande lagstiftning*

SKR efterfrågar en diskussion vad gäller om bestämmelserna om öppna insatser till barn som fyllt 12 år utan vårdnadshavarens samtycke ska placeras i SoL eller i LVU. Utgångspunkten är att socialtjänstens insatser ska bygga på frivillighet och det finns i 1 kap. 3 § SoL en bestämmelse som erinrar om att vård utan samtycke kan beslutas med stöd av viss tvångslagstiftning. De gällande bestämmelserna i 3 kap. 6 a-6 b §§ SoL avser barn som fyllt 15 år, det vill säga en ålder som sammanfaller med processbehörigheten enligt SoL. Den ålder som föreslås i rapporten, 12 år, motsvarar inte åldern för processbehörighet. Det aktuella förslaget innebär ett avsteg från utgångspunkten att socialtjänstens insatser ska bygga på frivillighet och det har tidigare föreslagits bestämmelser om öppna insatser till barn under 15 år utan vårdnadshavarens samtycke i en ny LVU (se SOU 2015:71 s. 276).

Socialnämnden får, med stöd av förslaget, fatta beslut om öppna insatser utan samtycke av vårdnadshavaren i vissa fall, men vårdnadshavaren har alltjämt bestämmanderätt i frågor som rör barns personliga angelägenheter (6 kap. 11 § FB). SKR anser att det inte är helt tydligt vem som är behörig att bestämma i frågan om deltagande i en beslutad insats. Det behövs förtydliganden gällande nämndens befogenheter när en vårdnadshavare försöker hindra genomförandet av en insats.

De förslag som lämnas behöver samordnas med föräldrabalkens bestämmelser om behörighet. SKR efterfrågar en tydlig och harmoniserad lagstiftning vad avser barns och vårdnadshavarens rättigheter respektive skyldigheter. Rättsläget avseende vårdnadshavarens bestämmanderätt i förhållande till barnet är inte helt klart. SKR vill särskilt påtala att det finns såväl vårdnadshavare som förmyndare att förhålla sig till.

Förmynderskapet påverkar ett barns behörighet och förmyndare står under överförmyndares tillsyn (se 9-10 kap. respektive 12-14 kap. FB samt 16 kap. 1 § FB). Det behövs enligt SKR:s uppfattning en genomgripande översyn av föräldrabalken i syfte att uppnå ett mer konsekvent och modernt regelverk.

#### *Behov av insatser till vårdnadshavare*

SKR anser att frågan om socialnämndens befogenhet att besluta om insatser till vårdnadshavare utan samtycke ska utredas vidare. Socialnämndens verktyg för att arbeta med vårdnadshavare som motsätter sig kontakt och stödinsatser är idag alltför trubbiga. SKR delar den bild som nämns i rapporten att kommunen har behov av att kunna ge insatser till vårdnadshavare utan deras samtycke (se rapporten, s. 47).

Betydelsen av förslaget om sänkt åldersgräns för öppna insatser i SoL kan bli större om socialnämnden även ges bättre förutsättningar att bevilja insatser och stöd till vårdnadshavare. En möjlighet att ge insatser till vårdnadshavare utan samtycke medför att risken för att barnet sätts i en lojalitetskonflikt gentemot vårdnadshavaren reduceras. Även Socialstyrelsen förefaller vara av uppfattningen att en kombination av regeländringar som omfattar insatser både till vårdnadshavare och barn ökar förutsättningarna för att nå en förbättring av barnets hemmiljö (se rapporten, s. 56). SKR anser dock att Socialstyrelsens slutsats vad avser behovet av en bestämmelse som möjliggör för insatser till vårdnadshavare utan dennes samtycke är vag, svårförståelig och bristfälligt underbyggd.

#### *Behov av vägledning och stöd*

SKR bedömer att socialnämnden behöver vägledning i såväl juridiska som andra frågor som aktualiseras i samband med beslut om öppna insatser till barn som fyllt 12 år utan vårdnadshavarens samtycke. SKR anser därför att regeringen ska ge i uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram relevant stöd och vägledning.

Som anförs ovan kommer förslaget att medföra att socialtjänstens personal, vid handläggningen och genomförandet av insatser utan vårdnadshavarens samtycke, behöver göra en rad överväganden av förhållandevis komplex karaktär som aktualiserar olika regelverk. Förutom vägledning i juridiska frågor avseende exempelvis förhållandet mellan 3 kap. 6 a § SoL och 6 kap. 11 § FB behöver socialnämnden stöd i frågor om lämplighetsbedömningen och hur nyttan av en insats ska vägas gentemot de risker som insatsen kan medföra för barnet och socialtjänstens dialog med vårdnadshavaren. När det gäller barnets samtycke behöver det tydliggöras hur socialnämnden ska agera när barnet inte bedöms vara tillräckligt moget för att lämna ett kvalificerat samtycke, om detta är en omständighet att beakta i lämplighetsbedömningen eller på något annat sätt. Vidare kan socialnämnden behöva stöd i frågor om ett barns samtycke sviktar eller ändras efter möjliga påtryckningar från vårdnadshavare. SKR anser även att frågan om uppföljning och vårdnadshavarens roll vid denna behöver diskuteras. Att bevilja en insats mot vårdnadshavarens

samtycke kan innebära att socialnämnden behöver uppmärksammas på vikten av att genomföra kontinuerliga riskbedömningar avseende barnet.

### **Utvidgning av 22 § LVU**

SKR ställer sig tveksamt till att utvidga 22 § LVU till att även omfatta brister i barnets hemmiljö. En sådan utvidgning kan vara motiverad för exempelvis yngre barn som inte omfattas av förslaget i 3 kap. 6 a och 6 b §§ SoL under förutsättning att den kombineras med en befogenhet för socialnämnden att besluta om insatser även till vårdnadshavare utan samtycke.

Utifrån de signaler som SKR får från landets kommuner används 22 § LVU i en begränsad omfattning. Ett skäl härför är att avsaknaden av tvångs- och sanktionsmöjligheter medför begränsade möjligheter för nämnden att genomföra beslutet. En utvidgning av 22 § LVU till att även omfatta förhållanden i hemmet riskerar att få samma konsekvenser. Det är vidare önskvärt med domstolsavgöranden eller liknande praktiska exempel som tydliggör när risknivån är tillräcklig för att kunna tillämpa bestämmelsen.

En utvidgning av 22 § LVU skulle kunna öka möjligheterna för socialnämnden att ge stöd och skydd till exempelvis små barn som inte omfattas av förslaget om öppna insatser i SoL utan vårdnadshavarens samtycke. För dessa barn är möjligheterna för socialnämnden att agera med stöd av nuvarande regelverk mycket begränsade, om båda vårdnadshavarna motsätter sig stöd och förutsättningar för vård enligt LVU inte föreligger. Som anføres ovan behöver det dock tydliggöras vilka befogenheter som socialnämnden har i frågor om genomförande av insatserna och när vårdnadshavarens bestämmanderätt enligt 6 kap. 11 § FB inträder. SKR anser vidare att en sådan utvidgning av 22 § LVU behöver sammanfalla med en befogenhet för socialnämnden att även bevilja insatser till vårdnadshavare utan samtycke, i enlighet med vad som anføres ovan. Det kan även finnas behov av att utreda om det bör införas tvångs- och sanktionsmöjligheter för att socialnämnden ska kunna genomföra insatserna trots att vårdnadshavaren och/eller barnet motsätter sig detta.

### *Samtycke enligt 22 § LVU*

SKR anser att författningsförslaget i den del som avser samtycke inte är tillräckligt tydligt och behöver vidare bearbetning. Eftersom bestämmelsen ger socialnämnden befogenheter att agera med tvång mot individen krävs det en klar och förutsebar reglering.

Enligt förslaget till 22 § LVU kan öppna insatser beslutas ”om det stöd eller den behandling som barnet eller den unge behöver inte kan ges med samtycke enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen”, vilket framstår som en vidare formulering än vad som gäller enligt 22 § LVU i nuvarande lydelse. Bestämmelsen kan tolkas som att samtyckesfrågan regleras uteslutande i SoL, men som anføres ovan regleras bestämmanderätten som utgångspunkt i FB. Det kan vidare uppstå situationer som medför svårigheter att förstå om förutsättningarna för beslut enligt 22 § LVU är

uppfyllda. Som exempel kan nämnas förslaget i 3 kap. 6 a § SoL, enligt vilket barn som fyllt 12 år kan lämna samtycke till beslut om insatser med stöd av SoL, men i praktiken hindras att ta del av insatsen av vårdnadshavaren. SKR har svårt att bedöma om förutsättningarna för beslut enligt den föreslagna 22 § LVU föreligger i en sådan situation.

### **Konsekvensanalys**

SKR anser att den ekonomiska konsekvensanalysen är bristfällig och behöver kompletteras, utifrån att det saknas en uppskattning av antal nya ärenden som kan aktualiseras till följd av förslagen. En konsekvensbeskrivning ska tas fram oavsett om finansieringsprincipen ska beaktas eller inte. Att ett förslag kan ge samhällsekonomiska vinster på sikt är inte heller ett argument för eller emot finansieringsprincipen, som tar hänsyn till direkta effekter mellan stat och kommun. Även om lagförslaget kan leda till en kostnadsminskning för kommuner på sikt, genom att barn och unga kan få hjälp i ett tidigare skede, är det inte givet att den kommun som utför insatsen är samma kommun som i ett senare skede får ta del av den framtida kostnadsminskningen.

SKR anser att förslagen innebär en ambitionshöjning och en utökning av socialtjänstens uppdrag. Förslagen i rapporten kommer att medföra ett ökat antal ärenden och fler komplexa avvägningar och bedömningar under handläggning samt vid uppföljning av insatserna. Även om förslagen är utformade som befogenheter för kommunen har socialnämnden ett särskilt ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, vilket medför vissa skyldigheter att agera till skydd för den aktuella målgruppen (5 kap. 1 § SoL).

Sveriges Kommuner och Regioner

Staffan Isling

Germund Persson