

Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon 010-788 50 00 • registrator@ivo.se
www.ivo.se • Org.nr 202100-6537

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Yttrande över utkast till lagrådsremiss Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende

(Ert dnr S2022/03649)

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har tidigare svarat på remisser av betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112) och promemorian Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång (Ds 2020:16). Det nu remitterade utkastet till lagrådsremiss innehåller en delvis annan reglering av insatsen skyddat boende.

IVO välkomnar att insatsen skyddat boende regleras och att en tillståndsplikt införs. Det skapar tydlighet och förutsägbarhet för inblandade parter och stärker barnrättsperspektivet. Att skyddade boenden blir tillståndspliktiga medför att IVO får kunskap om vilka verksamheter som finns och att myndigheten kan ställa krav på dessa. Dessutom kommer det att underlätta tillsynsuppdraget i och med att IVO kommer att kunna följa upp att kraven för tillståndet efterlevs.

Nedan följer de synpunkter IVO vill föra fram.

3 Ärendet och dess beredning

I SOU 2017:112 föreslogs flera ändringar och tillägg till socialtjänstförordningen (SoF) avseende skyddat boende, bl.a. rörande skyddsanordningar, bemanning, frekvenstillsyn, inskrivning och föreståndare.¹ Ett förslag var att skyddade boenden ska omfattas av frekvenstillsynen i 3 kap. 19 § SoF. Ett annat förslag var att 3 kap. 5 § SoF utökas så att det även vid ett skyddat boende ska finnas en person med lämplig utbildning.

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att betänkandets förslag till förordningsändringar fortsatt bereds i Regeringskansliet.

Utifrån den betydelse som framförallt förslaget om frekvenstillsyn får för IVO:s verksamhet, vill myndigheten gärna vara delaktig i det fortsatta arbetet med förordningsändringarna och få möjlighet att komma med synpunkter på förslagen.

Det bör vidare noteras att IVO föreslagit förordningsändringar avseende föreståndarens kompetens inom ramen för regeringsuppdraget *Analys av*

¹ SOU 2017:112, s. 57 ff.

*regelverket för tillståndsprövning.*² Detta i syfte att skapa en effektivare och mer ändamålsenlig tillståndsprövning. En övergripande inriktning i slutrapporten var att harmonisera de krav som ställs, bl.a. avseende kraven på föreståndarens kompetens i förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS-förordningen) och SoF.

5.1 Den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp ska tas emot i ett skyddat boende

Av utkastet framgår att skyddat boende bör definieras i SoF. IVO betonar vikten av att en sådan definition kommer till stånd och att den blir tydlig. Det är en förutsättning för att tillståndsprövning och tillsyn ska kunna fungera på ett effektivt och rättssäkert sätt.³

6.2.3 Förutsättningar för ett barns placering i skyddat boende utan båda vårdnadshavarnas samtycke

Utkastet bedömer att det inte ska krävas något samtycke från barn över 15 år vid placering i skyddat boende med stöd av den nya lagen. IVO noterar att det är en förändring jämfört med tidigare förslag.

Trots att syftet med den föreslagna bestämmelsen är att utöka barnets möjligheter till skydd är det tveksamt om en sådan inskränkning, som ett beslut om placering i skyddat boende innebär, bör genomföras utan samtycke från ett barn över 15 år. Att barns delaktighet och inflytande ska öka i takt med ålder och mognad är en viktig aspekt att ta hänsyn till utifrån att en placering är en ingripande insats (jfr 11 kap. 10 § socialtjänstlagen, SoL och artikel 12 i barnkonventionen). Det kan därutöver ifrågasättas om placeringen över huvud taget kommer att kunna upprätthållas under sådana förutsättningar, och om det t.o.m. skulle kunna innebära en risk för att adressen till det skyddade boendet blir röjd om det finns personer som är där mot sin vilja. För det fall samtycke från barnet saknas borde det ligga närmare till hands att överväga en placering enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Mot bakgrund av det som anförs ser IVO ett behov av att frågan om samtycke från barn över 15 år utreds ytterligare.

7.1 Skyddade boenden ska vara av god kvalitet och stå under tillsyn

IVO vill i detta sammanhang lyfta att myndigheten regelbundet stöter på gränsdragningsproblem när det gäller verksamheter som socialnämnden uppdrar att genomföra insatser, i de fall verksamheten även tar emot placeringar på uppdrag av annan. IVO bedömer att personer som skrivs in på ett boende efter ansökan från

² IVO 2021-4, mars 2021, s. 59 ff.

³ Se IVO:s remissvar över SOU 2017:112

annan än socialnämnden måste ingå i den målgrupp och i det platsantal som verksamheten har tillstånd för. Många gånger ger den här sortens situationer dock upphov till väsentliga gränsdragningsvårigheter eftersom det, som framgår ovan, kan finnas personer i en tillståndspliktig verksamhet som saknar ett myndighetsbeslut om insatsen. Det kan också finnas verksamheter där ingen har placerats på uppdrag av socialtjänsten. Det här gör att omfattningen av IVO:s tillsyn blir oklar.

7.2 Tillståndsplikt för skyddat boende

IVO ser positivt på att det införs tillståndsplikt för skyddade boenden. Myndigheten vill dock återigen framhålla att det finns stödboenden som tar emot barn och unga som lever under hedersförtryck.⁴ IVO har vidare beviljat tillstånd att bedriva enskild verksamhet i form av boende enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL för personer med funktionsnedsättning som avses i 5 kap. 7 § tredje stycket SoL. Målgruppen har varit våldsutsatta kvinnor från 21 år och uppåt med substansberoendeproblematik i kombination med psykisk eller fysisk funktionsnedsättning, eller där beroendet lett till att personen inte klarar sin dagliga livsföring.

Mot bakgrund av det anförda behöver det förtydligas om även ett skyddat boende som bedrivs inom ramen för ett tillstånd att bedriva stödboende omfattas av tillståndsplikten. Eftersom IVO tidigare beviljat tillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL är det vidare önskvärt med ett förtydligande av vad som gäller för andra verksamhetsformer än stödboenden. Det skulle också, dock troligen i begränsad omfattning, kunna inträffa att aktörer kommer in med ansökningar om att bedriva verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) med inriktning skyddat boende.

I sammanhanget kan nämnas att det också finns stödboenden som inte är tillståndspliktiga enligt SoL. Det gäller stödboenden för vuxna över 21 år. Frågan uppkommer om ett sådant boende ändå ska omfattas av tillståndsplikten för skyddade boenden, för det fall sådan verksamhet bedrivs. Det vore önskvärt med ett förtydligande även när det gäller detta.

I utkastet anges att en verksamhet med tillstånd att driva hem för vård eller boende (HVB) med inriktning mot skyddat boende, även kan ansöka om tillstånd att driva verksamhet i form av skyddat boende. En verksamhet med dubbla tillstånd, dvs. tillstånd att driva både HVB och skyddat boende, kommer att kunna ta emot våldsutsatta vuxna med eller utan medföljande barn samt unga personer under 18 år, med eller utan medföljande barn.

IVO:s uppfattning är att det måste vara omständigheterna i varje enskilt fall, som t.ex. syftet med verksamheten och målgruppens behov, som blir avgörande vid bedömningen av om ett dubbelt tillstånd ska meddelas och att ett sådant tillstånd endast undantagsvis borde komma ifråga. Det skulle i sammanhanget behöva klargöras vad som förväntas av de aktörer som idag bedriver tillståndspliktig verksamhet med inriktning skyddat boende och även av framtida aktörer.

⁴ Se IVO:s remissvar över Ds 2020:16

Sammanfattningsvis vill IVO, liksom i tidigare remissvar, understryka vikten av att gränsdragningen mot andra placeringsformer tydliggörs.⁵ Det vore önskvärt med exempel på vilken form av tillstånd som krävs i respektive fall.

7.3 Obligatorisk registerkontroll av personal

IVO tillstyrker utkastets förslag, men efterlyser ett förtydligande gällande vilken typ av volontärarbete som inte ska omfattas av registerkontrollen. Utkastet hänvisar till att volontärer som helt tillfälligt ska utföra arbetsuppgifter i det skyddade boendet inte bör omfattas. IVO noterar att det lämnas viss vägledning gällande vad som avses med ”tillfälligt”. Eftersom volontärer frekvent brukar användas i den typ av verksamhet som skyddade boenden utgör och då volontärer är en grupp som kan vara svår att fullt ut likställa med praktikanter, anställda eller liknande, vore det önskvärt att det preciseras ytterligare vilken typ av volontärarbete som ska, och som inte ska, omfattas av registerkontrollen. Att kravet på registerkontroll följs faller under IVO:s tillsynsansvar. Det är därför viktigt för myndigheten att det finns ett tydligt regelverk.

8.5 Sekretess för uppgifter om vissa verksamheter hos Inspektionen för vård och omsorg

IVO ser positivt på att det införs en primär sekretessbestämmelse som reglerar att uppgifter om adress till skyddat boende eller till HVB som bedriver verksamhet som motsvarar skyddat boende, kan omfattas av sekretess hos myndigheten.

IVO bedömer emellertid att den föreslagna bestämmelsen inte är tillräckligt omfattande och vill, vilket också framförts ovan, framhålla att det finns andra typer av verksamheter som bedrivs som skyddade boenden.⁶ I första hand handlar det om stödboenden där målgruppen är barn och unga som lever under hedersförtryck. IVO behöver kunna sekretessbelägga adressuppgifter också till dessa verksamheter, annars är risken stor att de placerade inte kommer att kunna få det skydd och den säkerhet de är i behov av.

Bestämmelsen bör inte hindra att stödboende som placeringsform kan användas som skyddat boende. För att den föreslagna sekretessbestämmelsen ska få avsedd effekt behöver den därmed få ett vidare tillämpningsområde. Mot bakgrund av tillståndspliktens införande och att även andra verksamhetsformer än HVB och stödboende kan komma att bedrivas som skyddat boende (se 7.2 ovan), bör bestämmelsen utvidgas till att avse också andra verksamheter enligt SoL och LSS. Det väsentliga torde, med beaktande av skaderisken för de enskilda, vara målgruppens behov av skydd och inte verksamhetsformen som sådan. Hur detta kan åstadkommas rent lagtekniskt överlämnas till lagstiftaren att avgöra.

⁵ Se IVO:s remissvar över SOU 2017:112

⁶ Se även IVO:s remissvar över Ds 2020:16

8.6 Sekretess hos kommuner eller regioner för uppgift om adress till skyddat boende eller hem för vård eller boende

Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör utvidgas i enlighet med vad som anförts ovan under 8.5.

12. Konsekvenser av förslagen

IVO instämmer i vad som anförts i utkastet om att förslagen kommer innebära ökade kostnader för myndigheten. Tillståndspliktens införande förmodas att medföra en ökad volym av ansökningar och därigenom ökade kostnader för myndigheten. Även tillsynsuppdraget kommer att utökas genom förslagen om tillståndskrav och frekvenstillsyn. Till det kommer också ett ökat uppdrag för den tillsyn IVO har när det gäller ägar- och ledningsprövning hos privata aktörer och deras företrädare.

Socialstyrelsens uppskattning i kartläggningen 2020 om befintliga 282 boenden gällde uppgifter från tidigare år (antalet boenden hade då ökat från drygt 200 sedan 2013). Det vore rimligt att anta en fortsatt ökning av antalet i nivå med befolkningsökningen, vilket skulle ge knappt 300 boenden år 2023. Därtill kan noteras att Socialstyrelsens kartläggning inte fångar ett okänt mörkertal, vars storlek kommer synliggöras när verksamheten görs tillståndspliktig. IVO har utifrån generella erfarenheter på tillståndsområdet också sett att antalet verksamheter inom ett område tenderar att öka över tid.

Enligt budgetpropositionen för 2023 ökas IVO:s anslag med 14,25 miljoner kronor år 2023 för tillsynsarbetet med anledning av reformen om skyddat boende. Från och med 2024 och framåt beräknas 28,5 miljoner kronor per år för samma ändamål (prop. 2022/23:1, utgiftsområde 9, s. 71). Det bör noteras att även myndighetens tillståndsarbete med anledning av reformen kommer att medföra kostnader och behöver finansieras.

IVO beräknar den initiala kostnaden till cirka 22 miljoner kronor, och därefter per år cirka 35 miljoner kronor.

IVO vill i sammanhanget framföra att myndigheten i sin slutrapport av regeringsuppdraget *Analys av regelverket för tillståndsprövning*⁷ föreslår bl.a. att myndigheten får ett ändrat ekonomiskt mål och att det nuvarande målet om full kostnadsäckning avskaffas. Vidare föreslås att avgiften om 21 000 kr för att ansöka om ändring av befintligt tillstånd, i 4 kap. 2 § SoF och 8 b § LSS-förordningen, avskaffas.

⁷ IVO 2021-4, mars 2021, s. 6

2. Lagtext

2.1 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om placering av barn i skyddat boende

1 kap. 1 §

I andra stycket behandlas placering enligt SoL, kopplat till samtycke från barnets vårdnadshavare. Det bör förtydligas att en frivillig placering enligt SoL förutsätter samtycke även från barnet själv, i de fall barnet är över 15 år. Särskilt eftersom det i författningskommentaren till 6 kap. 6 d § förslaget till lag om ändring i SoL står ”En placering i enlighet med bestämmelsen förutsätter samtycke från vårdnadshavarna, och om barnet är över 15 år, av barnet självt (se 11 kap. 10 §)”.

3 kap. 2 §

I författningskommentaren till denna bestämmelse anges att bestämmelsen motsvarar vad som gäller vid beslut om placering enligt 2 kap. 1 §. Enligt lagförslaget till den bestämmelsen får placeringen endast beslutas ”om den vårdnadshavare som barnet placeras med *är vuxen* och samtycker till barnets placering”. För att undvika missförstånd bör det även av 3 kap. 2 § i förslaget framgå att vårdnadshavaren ska vara vuxen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Sofia Wallström. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Sabina Wikgren Orstam och Anki Bystedt, enhetschefen Karin Hååg samt chefsjuristen Karin Lewin deltagit. Juristen Anna Sellin har varit föredragande.

Beslutet har godkänts elektroniskt per e-post daterad den 1 december 2022.