

Motion till riksdagen

1989/90:So8

av Hans Göran Franck och Anita Johansson

(båda s)

med anledning av prop. 1989/90:28 om vård
i vissa fall av barn och ungdomar

Allmänt

Socialberedningen gjorde i betänkande (SOU 1986:20) Barns behov och föräldrars rätt – Socialtjänstens arbete med utsatta familjer en genomgång av den nuvarande lagen och dess tillämpning. Forskning och diskussion kring de ofta starkt kontroversiella frågorna om barnomhändertaganden behandlades utförligt. Genomgången av lagstiftningen – som för övrigt skedde i samarbete med bl. a. föreningen Barnens Rätt i Samhället, BRIS, och Riksförbundet för Familjers Rättigheter, RFFR – resulterade i en rad förslag till ändringar och kompletteringar av lagen. Bakom lagförslagen stod inte bara en bred majoritet i beredningen själv utan också i stor utsträckning expertis från de nämnda organisationerna.

Socialberedningens förslag ansågs emellertid vara alltför omfattande. I stället för att remittera betänkandet uppdrog dåvarande socialministern åt en ensamutredare, f. d. JO Tor Sverne, att företa en ny översyn av LVU. Sverne gjorde därvid en granskning av socialberedningens lagförslag. Resultatet av översynen blev att vissa lagförslag helt eller delvis godtogs men inte flertalet.

Det stora flertalet remissinstanser har bara yttrat sig över ensamutredarens förslag. De har inte haft i uppgift att yttra sig över något mer. Några remissinstanser har emellertid även berört socialberedningens utredning. Den anses t. ex. av Högskoleenheterna på ett föredömligt sätt sammanfatta forskningsläge och problemställningar, och länsrätten i Stockholms län anser att särskilt redovisningen i betänkandet av barnens behov har stora förtjänster.

Propositionen innehåller tyvärr mycket litet i de grundläggande frågorna om vad barn behöver och vad barn far illa av. Denna brist gör att övervägandena saknar en stabil grund, och att socialarbetare och jurister som skall tillämpa lagen liksom hittills i stor utsträckning lämnas utan stöd vid sina många gånger mycket svåra ställningstaganden. Propositionens brister i dessa hänseenden är vid det här laget svåra att bota. Desto större anledning har socialstyrelsen att i sitt arbete med att utforma allmänna råd m. m. till den nya lagen att beakta det material om barns behov m. m. som socialbe-

redningen presenterade men som således har avsatt alltför få spår i propositionen. *Riksdagen bör enligt vår mening ge regeringen till känna vad som här har sagts om socialberedningens utredningsarbete.* (1)

Mot. 1989/90
So8

De enskilda lagförslagen

De preciseringar som föreslås i den nya lagen av grunderna för att bereda barn och ungdomar vård är stor utsträckning hämtade från socialberedningens lagförslag och synes invändningsfria. När det gäller de *små* barnen följer man således i regeringsförslaget nära det som socialberedningen föreslog och som i sin tur var inspirerat av FN-deklarationen om Barns rättigheter. Man talar i propositionen, liksom socialberedningen, om misshandel, otillbörligt utnyttjande och brister i omsorgen. Men man lägger också till "eller något annat förhållande i hemmet som innebär en påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling". *Annat förhållande* är enligt propositionen t. ex. missförhållanden som beror på en sambo till vårdnadshavaren eller på att föräldern inte knyter an till sitt barn eller tvärtom lever i en "sjuklig symbios" med barnet. Tillägget är tveksamt och lockar till utvidgningar. Här borde man ha lyssnat på kritikerna av den nuvarande lagen. *I vart fall bör tillämpningen av uttrycket vara restriktiv.* (2)

När det gäller de *äldre* barnen talar man i lagförslaget liksom i nuvarande LVU om *missbruk* av beroendeframkallande medel (som den gamla oegentliga termen ännu får lyda, socialberedningen föreslog termen berusningsmedel), brottslig verksamhet och "något annat socialt nedbrytande beteende" i stället för som nu *jämförbart* beteende. Med det senare menar man enligt propositionen att den unge – annat än tillfälligt – vistas i en knarkarkvart eller annan "missbruksmiljö", att den unge prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb. Även här finns det skäl att vara kritisk till exemplen. *Om den som inte själv super eller knarkar umgås med personer som är missbrukare, bör han inte kunna omhändertas därför att någon polis eller socialarbetare tycker att det finns en påtaglig risk för den unges hälsa eller utveckling.* (3)

I propositionen görs det vidare gällande att det nya begreppet "påtaglig risk för skada", som har kommit till under departementsbehandlingen och som ersätter begreppet "fara" som en grundläggande förutsättning för att bereda vård, ökar möjligheten att ingripa tidigare i de s. k. beteendefallen. Det är i varje fall från juridiska utgångspunkter svårt att förstå att detta skulle bli följderna av den nya lagtexten. Däremot är det mycket troligt att de upprepade uttalandena i propositionen om behovet av tidigare ingripanden kan leda till att det verkligen blir tidigare och därmed fler omhändertaganden än i dag.

I propositionen hävdas "att vi i dag har ett allt mer omfattande vårdbehov hos omhändertagna ungdomar". Man redovisar också uppgifter, om en utveckling inom såväl barn- och ungdomspsykiatri som framför allt § 12-hemvården, att antalet barn och ungdomar med tidiga personlighetsstörningar ökar. I propositionen säger man att detta är djupt oroande.

Man framhåller vidare att den vård som kan erbjudas de mest utsatta ungdomarna är otillräcklig både när det gäller antalet platser och vårdens kvali-

tet. Socialministern varslar om att han återkommer till dessa frågor senare i samband med förslag om nya statsbidrag till missbruksvården och ungdomsvården.

Medan vissa tidningar överbjuder varandra med artiklar om ständigt ökad kriminalitet och alltmer missbruk bland ungdomar, så tyder enligt BRÅ och SCB de undersökningar som gjorts och den statistik som finns på en beträffande vissa brott motsatt utveckling och i andra fall på betydande överdrifter. Missbruket av alkohol och narkotika är mindre än det var för ett antal år sedan. I propositionen framhåller man också att de allra mest utåtagerande ungdomarna är en liten grupp och mest ett Stockholmsfenomen.

Socialministern önskar sig nu fler platser på hemmen för särskild tillsyn, dvs. vad som förr kallades ungdomsvårdsskolorna. Han konstaterar också att många LVU-dömda, som termen typiskt nog lyder, inte är omhändertagna utan har straffat sig ut från dessa hem eller inte kan få plats därför att kommuner och landsting inte har byggt ut tillräckligt.

Enligt vår mening borde man först fråga sig om det är den s. k. slutna vården som alls skall byggas ut. Det kommer visserligen alltid att behövas ett antal institutionsplatser för akuta omhändertaganden när ungdomar är i kris av något slag. Men det är långtifrån klart att det med långvariga placeringar på institution går att socialt rehabilitera ungdomar som begär brott eller missbrukar alkohol eller narkotika. Kostnaderna för en enda plats på dessa § 12-hem torde för övrigt nu ligga kring 1 milj. kr. per år. Det är således mycket stora pengar det handlar om. Så till vida är seglarresor till Västindien ett långt billigare alternativ. Att man sedan kan diskutera värdet av sådana resor är en annan sak. Men det måste gå att ordna rader av öppna och halvöppna vårdformer för kostnader långt under de summor som nu avsätts för en oftast ineffektiv institutionsvård.

Socialberedningen diskuterade de här frågorna i ett av sina många delbetänkanden (Ds S 1984:15) socialtjänstens insatser för ungdomar. Vissa frågor i samband med missbruk och kriminalitet.

I detta visar socialberedningen på att inlåsnings- – på fängelse eller i fängelseliknande § 12-hem – är väl så dåliga för unga människor som för vuxna. Att fängelse är skadligt är en i dag överallt erkänd sanning. Men att samma sanning kan gälla för ungdomar i än högre grad även om det är socialtjänsten som står för inlåsnings- – det tänker man sällan på eller förbiser.

Man utgår ifrån som självklart att det gäller att ingripa med snart sagt vilka medel som helst – och gärna då med tvångsvård på institution – bara man reagerar snabbt och kraftfullt när ungdomar spårar ur i missbruk eller kriminalitet.

Men så självklart är detta inte. Man *kan* faktiskt göra ont värre. Man *kan* befästa ungdomarna i en roll som kriminella och utanförstående – som "värstingar" för att använda detta otäcka modeord. Man *kan* med olämpliga tvångsplaceringar tvinga in barnen på en utveckling av missbruk och brott som inte ser något slut förrän de passerat hela den trista raden av institutioner – § 12-hem, fängelser, mentalsjukhus.

Vi anser att man kan begära att den som förespråkar mer tvångsvård och mer institutionsplaceringar, allt till skyhöga kostnader, bör visa att det kan

leda till något positivt, till mindre missbruk och mindre kriminalitet. Men det gör man inte. Inte heller i propositionen.

Den analys som socialberedningen gjorde pekade i själva verket mot att tvångsomhändertaganden av ungdomar är riskabla åtgärder som snarast tenderar att förvärra problemen. Det finns inga vetenskapliga eller erfarenhetsmässiga belägg för att ett upptrappat tvång mot socialt stökiga eller missanpassade ungdomar skulle ge några positiva effekter.

Det är självfallet angeläget att socialtjänsten, polisen och andra organ med särskilt ansvar för de unga reagerar i tid och söker hjälpa ungdomar som är på väg att spära ur i missbruk eller kriminalitet. Här har det säkerligen brustit många gånger. Det bör framhållas vilka vinster av både humanitärt och ekonomiskt slag som står att vinna med ett mera energiskt och flexibelt förhållningssätt hos socialtjänsten och övriga ansvariga. *Men det stöd och den hjälp som lämnas måste bygga på socialtjänstlagens principer om samarbete med klienten och respekt för hans självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänsten måste utvecklas utifrån dessa grundprinciper, och kravet på mera tvång och mera institutionsbehandling måste upphöra och sålunda inte genomföras. Det har redan alltför länge skymt sikten för mera konstruktiva och fruktbara synsätt på ungdomsfrågorna.* (4)

Komplettering av lagförslaget

Socialberedningen föreslog i sitt betänkande en paragraf, 3 §, som i korthet anger syftet med ett tvångsomhändertagande. I första stycket av paragrafen fastslås att ett omhändertagande enligt lagen skall ha till syfte att ge den vård som är mest förenlig med den unges bästa. Särskild hänsyn skall därvid tas till den unges behov av trygga relationer och goda uppväxtförhållanden i övrigt. Enligt andra stycket skall vården av den unge och socialtjänstens stöd till föräldrarna inriktas på att den unge skall återförenas med sina föräldrar så snart detta är möjligt med hänsyn till den unges behov och föräldrarnas förutsättningar.

Propositionens lagförslag saknar på den här punkten motsvarighet. *Vi anser på de skäl som anförs av socialberedningen (betänkandet s. 292 och 354 f.) att det är angeläget att beredningens förslag också genomförs.* (5)

I propositionen föreslås att möjligheterna att få vårdsnaden om barn och ungdomar överflyttad till familjehemsföräldrar skall utnyttjas i högre utsträckning än för närvarande. Denna uppfattning har inget stöd i socialberedningens betänkande, och inte heller ensamutredaren har berört den. Frågan har aktualiserats av några remissinstanser. I propositionen motiveras uppfattningen med att det finns fall där man redan från början kan förutse en långvarig placering.

Det kan starkt ifrågasättas om det finns några reella möjligheter att förutse en utveckling eller snarare brist på utveckling hos föräldrarna när det gäller deras förutsättningar att på sikt kunna ta hand om sitt barn igen på ett tryggt och bra sätt. *I denna del måste propositionen uppfattas som en skärpning av tvånget mot familjerna med små barn. Förslaget bör i denna del enligt vår mening avvisas.* (6)

Socialberedningen föreslog att institutet omedelbart omhändertagande

skulle göras om till *tillfälligt* omhändertagande. I dag är det alltför vanligt att ett omedelbart omhändertagande tillgrips inte bara i akuta nödsituationer utan också som en inledning till ett långvarigt omhändertagande efter domstolsbeslut när socialnämnden har arbetat länge med familjen. Det är också vanligt att arbetet med familjen i praktiken avstannar under den tid som det omedelbara omhändertagandet pågår, medan socialnämnden förbereder sig för processen i domstol.

Avsikten med socialberedningens förslag är att socialnämnden skall kunna gripa in med ett tillfälligt omhändertagande i en akut krissituation för att under en kortare tid med olika intensiva insatser söka lösa familjens svårigheter så att den unge kan återförenas med sina föräldrar under trygga förhållanden (för en utförlig motivering, se socialberedningens betänkande s. 315 ff. och 361 ff.). Till skillnad från både nuvarande LVU och det föreliggande propositionsförslaget skall det tillfälliga omhändertagandet inte användas för att underlätta utredningen eller genomföra fortsatta åtgärder.

Vi anser att socialberedningens förslag bör genomföras i stället för den nuvarande konstruktionen av omedelbart omhändertagande. Detta kan ske utan att institutet som sådant byter namn enligt beredningens förslag. (7)

Kritik har riktats mot de utredningar som i dag görs av socialnämnden i ärenden om vård med stöd av LVU. Bl. a. har man pekat på att utredningarna tenderar att bli för ensidiga. Mycket arbete läggs ned på att beskriva de negativa förhållanden som råder i en familj, medan nämnderna inte tillräckligt noga redovisar de positiva resurser som ändå nästan alltid finns i eller nära familjen eller vad man vill uppnå med LVU-vården.

I nuvarande LVU sägs endast att socialnämndens ansökan till länsrätten om vård med stöd av LVU skall innehålla en redogörelse för den unges förhållanden tidigare vidtagna åtgärder och den vård som socialnämnden avser att anordna. Propositionsförslaget har samma föreskrifter med det – i sig självklara – tillägget att ansökan också skall innehålla grunderna för att be-
reda vård med stöd av LVU.

Socialberedningen har formulerat ett förslag till obetydligt mer detaljerade föreskrifter: Nämnden skall i ansökan redogöra för

- de förutsättningar enligt 5 § som finns för ett tvångsomhändertagande och de resurser som finns i familjen och hos den unge eller i omgivningen att klara av svårigheterna,
- de stödåtgärder i frivilliga former som har vidtagits eller erbjudits familjen och skälen till att den unge inte kan få sitt vårdbehov tillgodosett i hemmet eller med en placering i frivilliga former,
- det stöd och den vård som planeras för den unge och hans familj under den tid som den unge är omhändertagen för vård och tiden därefter. (8a)

Till ansökan bör vara fogad en barn- och ungdomspsykiatrisk, psykologisk eller därmed jämförlig utredning om den unge.

Även när det gäller frågan om psykiatrisk eller psykologisk utredning har man i propositionen stannat för att behålla nuvarande regel som innebär att en – vanlig – läkarundersökning skall ske, om det inte av särskilda skäl är obehövligt, innan nämnden gör sin ansökan (32 § lagförslaget).

Förslaget är otillräckligt, och det rimmar illa med det synsätt på barn som

propositionen annars företräder, nämligen att barn behöver kontinuitet och trygghet i vuxenrelationerna. Vad som krävs är ett expertutlåtande från en specialist som kan göra tydliga beskrivningar av relationen barn-föräldrar. Dessa skall ge dels beslutsunderlag, dels behandlingsunderlag. Fattas beskrivningarna, så saknas också en viktig del i socialtjänstens kunskaper om vad man skall arbeta med i kontakterna med föräldrar och barn för att göra en återförening möjlig.

Socialberedningens förslag bör genomföras, om att det till ansökan bör fogas en barn- och ungdomspsykiatrisk, psykologisk eller därmed jämförlig utredning om den unge. (8b)

Vi anser att frågan om vad socialnämndernas utredningar skall innehålla är så viktig att den inte bör få avfärdas på det sätt som har skett i propositionen (avsnitt 4.3.1). Inte minst mot bakgrund av kritiken om mycket skiftande kvalitet i utredningarna är det otillräckligt att, som propositionen gör, hänvisa till allmänna råd från socialstyrelsen och socialnämndernas skyldighet att se till att det inom den egna förvaltningen utvecklas en bra utredningsteknik. Det är i hög grad en fråga om omsorgsfulla och allsidiga utredningar och om rättssäkerheten i dessa många gånger mycket svårbedömda fall. Socialberedningens förslag bör genomföras. (8c)

Mycket av den kritik som har riktats mot den nuvarande LVU-vården har gällt det bristfälliga sätt på vilket nämnderna har följt vården av den som placerats i ett annat hem än det egna. Här har socialberedningen bl. a. föreslagit att socialnämnden skall utse en särskild befattningshavare hos nämnden som skall svara för att personliga kontakter regelbundet tas med föräldrarna, den unge och den som nämnden har uppdragit vården åt. Förslaget, som bör genomföras, finns inte med i propositionen. (9)

I propositionen föreslås att ett *umgängesförbud* skall omprövas minst en gång var tredje månad (14 § tredje stycket). Denna tid är alltför lång i synnerhet för de små barnen. Starka rön talar för att barn under ett år och även de något äldre upplever en separation från föräldrarna som en permanent förlust.

Vi anser att kortare omprövningstider för små barn och barn i förskoleåldern, förslagsvis en månad, bör genomföras. (10)

En annan kärnfråga i socialberedningens förslag är att se till att den unges återförening förbereds noga av socialnämnden i samarbete med den unge, föräldrarna och den som har hand om vården av den unge. En, alltför knapp, motsvarighet till socialberedningens lagförslag återfinns i propositionsförslaget.

Vi anser att socialberedningens förslag bör genomföras beträffande både kontakterna under tvångstiden och förberedelse av återföreningen. (11)

En annan förtjänst med socialberedningens betänkande var att man strävade efter att stärka både barnets och familjens ställning. Om de svåra situationer det här gäller skall kunna lösas på ett sätt som är acceptabelt för barnet, måste barnets omgivning så långt det går få möjlighet att delta i diskussionen av olika lösningsförslag. Det underläge som föräldrarna automatiskt hamnar i, när frågan om ett omhändertagande blir aktuell, kan verka förlamande på dem. Följden blir oftast att kommunikationen med socialtjänsten upphör eller blir helt låst.

Föräldrarnas förmåga och möjligheter att göra sin röst hörd genom hela det komplicerade skeende som en omhändertagandeprocess utgör – i både social och juridisk bemärkelse – bör stärkas. (12)

Mot. 1989/90
So8

Det får ske vid en senare översyn som inte lär få vänta särskilt länge. Arbetet måste fortsätta på att skapa en lag med så goda demokratiska kvaliteer att den leder till en stärkt ställning för våra mest utsatta familjer och dessutom skapar förutsättningar för socialarbetarna att arbeta mer konstruktivt än vad de ges möjlighet till i dag.

Hemställen

Med hänvisning till det ovan anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen (1) anförts om behovet av anvisningar till socialstyrelsen med beaktande av socialberedningens utredningsarbete,

2. att riksdagen beslutar om förtydliganden beträffande "annat förhållande" (2) och "jämförbart beteende" (3) i enlighet med vad som anförts i motionen,

3. att riksdagen beslutar bifalla vad som i motionen föreslagits beträffande regler som anger syftet med lagen (5), tillfälligt omhändertagande (7), utförligare föreskrifter för ansökan om vård med stöd av LVU (8a), liksom barn- och ungdomspsykiatrisk utredning m. m. (8b), särskild kontaktperson (9), förkortat umgängesförbud i vissa fall för barn (10) och om kontakter under tvångstiden (11),

4. att riksdagen avslår förslaget om utökad tvångsvård (4) och skärpning av möjligheterna till att överflytta vårdnanden till familjehemsföräldrar för små barn (6),

5. att riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att stärka barnets och föräldrarnas ställning juridiskt och socialt (12).

Stockholm den 14 november 1989

Hans Göran Franck (s)

Anita Johansson (s)