

# Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)

*Betänkande av Barnskyddsutredningen*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:68

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23253-8  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Maria Larsson

Genom regeringsbeslut den 6 december 2007 bemyndigade regeringen statsrådet Maria Larsson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över 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 (dir. 2007:168).

Som särskild utredare från samma dag förordnades generaldirektör Kerstin Wigzell.

Som experter i utredningen från den 3 mars 2008 förordnades advokat Lena Feuk, förbundsordförande Christin Johansson, överläkare Björn Lundin samt professor Tommy Lundström. Som sakkunniga från samma dag förordnades kansliråd Agneta Björklund, departementssekreterare Annika Hellewell (t.o.m. den 31 juli 2008) ämnessakkunnig Lena Schelin (t.o.m. den 20 november 2008), kommissarie Hans Andersson, avdelningsdirektör Suzanne Julin, handläggare Camilla Sköld Jansson, förbundsjurist Pär Ödman samt institutionschef Stig-Arne Tengmer. Departementssekreterare Klara Granat förordnades som sakkunnig från den 1 augusti 2008 och ämnessakkunnig Catharina Sitte-Durling från den 21 november 2008.

Utredare Kerstin Bergman och utredare Berith Josefsson förordnades som sekreterare i utredningen från den 15 februari 2008. Hovrättsassessor Joakim Westerlund förordnades som sekreterare från den 10 mars 2008 och ekonom Signild Östgren från den 16 mars 2009. Socialkonsulent Katarina Pihl har tjänstgjort som sekreterare mellan den 17 november 2008 och 31 januari 2009. F.d. chefsjurist Kristina Widgren och hovrättsråd Lars Clevesköld har varit behjälpliga med juridiska bedömningar.

Utredningen antog namnet Barnskyddsutredningen.

Särskilda yttranden har avgivits av Christin Johansson samt Camilla Sköld Jansson och Pär Ödman.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*, SOU 2009:68. Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm i juli 2009

Kerstin Wigzell

*/Kjerstin Bergman  
Berith Josefsson  
Joakim Westerlund  
Signild Östgren*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>19</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>41</b>
<b>1 Uppdraget och arbetets bedrivande</b> .....	<b>101</b>
1.1 Uppdraget i korthet .....	101
1.2 Hur arbetet har bedrivits .....	102
<b>2 Historisk återblick och gällande rätt</b> .....	<b>105</b>
2.1 Inledning.....	105
2.2 Svensk barnavårdslagstiftning i ett historiskt perspektiv ....	105
2.2.1 Tidigt 1900-tal.....	105
2.2.2 1924 års barnavårdslag .....	107
2.2.3 1960 års barnavårdslag .....	109
2.2.4 Socialtjänstreformen.....	110
2.2.5 Fortsatt utveckling .....	113
2.3 Gällande rätt .....	115
2.3.1 Inledning .....	115
2.3.2 Socialtjänstlagens struktur .....	116
2.3.3 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga .....	125
2.3.4 Övrig reglering.....	127
2.3.5 Internationella konventioner m.m.....	129
<b>3 Den sociala barn- och ungdomsvårdens utveckling.....</b>	<b>133</b>
3.1 Inledning.....	133
3.1.1 Syfte.....	133

3.1.2	Begreppet social barn- och ungdomsvård.....	133
3.1.3	Familjestöd eller barnskydd?.....	134
3.2	Den sociala barn- och ungdomsvården har expanderat .....	135
3.3	Ökade förväntningar och ambitioner .....	138
3.4	Specialisering och helhetssyn .....	141
3.4.1	Integrerad organisation – en historisk parentes.....	141
3.4.2	Långtgående specialisering .....	142
3.4.3	Helhetssyn med barnet i centrum.....	143
3.5	Positiva tendenser men mycket återstår .....	144
3.5.1	Ett uppmärksammat fall påvisar brister i barnskyddet .....	144
3.5.2	Barnperspektivet har stärkts och innebär ökade utmaningar.....	145
3.5.3	Makt och delaktighet .....	146
3.5.4	Tydligare struktur .....	149
3.5.5	Ökad kunskap .....	150
3.6	Det unika uppdraget .....	151
3.6.1	Inbyggda dilemman.....	151
3.6.2	Ett stort professionellt handlingsutrymme .....	152
3.6.3	Socialsekreterarrollen i den specialiserade organisationen .....	153
3.6.4	Ännu ett uppmärksammat fall .....	155
3.7	Sammanfattning.....	156
<b>4</b>	<b>Utredningens inledande överväganden och utgångspunkter .....</b>	<b>159</b>
4.1	Inledning.....	159
4.2	Angelägna förbättringsområden.....	160
4.2.1	Samverkan mellan kommuner behöver underlättas .....	160
4.2.2	Gap mellan förväntningar och förutsättningar .....	161
4.2.3	Ett gränslöst uppdrag.....	161
4.2.4	Fokus på barn och unga som allra mest behöver samhället stöd och skydd.....	162
4.2.5	Kvalificerat professionellt ledarskap och stödjande strukturer.....	163

4.3	Utredningens utgångspunkter för förslagen.....	164
4.3.1	En ny samlad lag om stöd och skydd för barn och unga .....	164
4.3.2	Vägledande principer för bestämmelserna i LBU.....	166
<b>5</b>	<b>En särskild lag om stöd och skydd för barn och unga ...</b>	<b>171</b>
5.1	Uppdraget.....	171
5.2	Utredningens överväganden och förslag .....	171
5.2.1	Inledande överväganden.....	171
5.2.2	Principiella utgångspunkter för lagens konstruktion .....	173
5.2.3	Lagens tillämpningsområde .....	177
5.2.4	En speciallag i förhållande till socialtjänstlagen.....	178
5.2.5	Ramlag – detaljlag.....	182
5.2.6	Frivillighet och tvång i samma lag .....	183
5.2.7	Helhetssynen .....	184
5.2.8	Rättsliga konsekvenser av en ny lag.....	185
5.2.9	Ikraftträdande .....	188
5.3	Översiktlig beskrivning av lagen om stöd och skydd för barn och unga.....	188
5.3.1	Inledning .....	188
5.3.2	Beskrivning av den nya lagen .....	190
5.3.3	Sammanfattning.....	195
<b>6</b>	<b>Barnets bästa och barnets röst.....</b>	<b>197</b>
6.1	Uppdraget.....	197
6.2	Samhällets barnsyn.....	197
6.3	Barnets bästa.....	199
6.3.1	Barnets bästa i lagen .....	199
6.3.2	Bedömning av barnets bästa.....	200
6.4	Barnets rätt till delaktighet.....	202
6.4.1	Barnets rätt till delaktighet i lagen.....	202
6.4.2	Barnets rättssäkerhet, integritetsskydd och gradvis stigande autonomi.....	203
6.5	Dokumentation av barnets inställning .....	206

6.5.1	Allmänt om dokumentation.....	206
6.5.2	Kunskapsläget är begränsat .....	206
6.6	Utredningens överväganden och förslag .....	208
6.6.1	Förtydligande av barnets bästa.....	208
6.6.2	Yngre barns rätt att yttra sig .....	210
6.6.3	Vägledning för dokumentation av barns utsagor.....	211
<b>7</b>	<b>Övergripande mål för lagen och kommunens ansvar.....</b>	<b>213</b>
7.1	Uppdraget .....	213
7.2	Föräldrarnas ansvar är grundläggande.....	214
7.3	Övergripande mål för kommunens socialtjänst .....	214
7.4	Mål för samhällets omsorg om barn och unga .....	215
7.4.1	Övergripande mål.....	215
7.4.2	Tidigare utredningar .....	216
7.5	Målgruppen för den sociala barn- och ungdomsvården.....	217
7.5.1	Barn och unga.....	217
7.5.2	Konstaterade missförhållanden eller risker .....	219
7.5.3	Barn som far illa – inget vetenskapligt begrepp .....	223
7.5.4	Målgruppen har förändrats och ansvaret är delvis otydligt .....	225
7.6	Utredningens överväganden och förslag .....	227
7.6.1	Inledande överväganden .....	227
7.6.2	Målet måste omfatta alla samhällets verksamheter för barn och unga .....	228
7.6.3	Barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa är barn- och ungdomsvårdens målgrupp .....	230
7.6.4	Barn kan ha behov av insatser både enligt LSS och LBU .....	232
7.7	Kommunens och socialnämndens särskilda ansvar för barn och unga .....	232
7.7.1	Nivåer och huvudsakliga uppgifter .....	232
7.7.2	Ansvaret för förebyggande arbete är delat .....	234
7.7.3	Socialnämndens allmänna ansvar för riskgrupper .....	235
7.7.4	Stöd och skydd till barn och unga.....	236
7.7.5	Unga lagöverträdare.....	237
7.7.6	Uppgifter inom det familjerättsliga området .....	238



7.7.7	Eftervård när en placering har upphört .....	239
7.7.8	Stöd till barn och unga som brottsoffer .....	240
7.7.9	Ett förstahandsansvar för samverkan .....	240
7.8	Utredningens överväganden och förslag .....	243
7.8.1	Inledande överväganden .....	243
7.8.2	Socialnämnden har ett ansvar för att barn som har upplevt våld får stöd och hjälp .....	244
7.8.3	Samverkansskyldigheten behöver konkretiseras .....	246
<b>8</b>	<b>Uppmärksamma barns och ungas behov av stöd och skydd – om anmälningsskyldigheten m.m. ....</b>	<b>249</b>
8.1	Uppdraget .....	249
8.2	Gällande bestämmelser .....	250
8.2.1	Förebyggande verksamhet .....	250
8.2.2	Ansökan .....	251
8.2.3	Uppmaning respektive skyldighet att anmäla .....	251
8.2.4	Socialtjänstens egna iakttagelser .....	255
8.2.5	Återkoppling till anmälare .....	255
8.2.6	Sanktion vid underlåtenhet att anmäla .....	256
8.3	Kunskap om anmälningar .....	256
8.3.1	Låg anmälningsbenägenhet när det gäller förskolebarn .....	256
8.3.2	Antalet anmälningar ökar .....	257
8.3.3	En stor del av anmälningarna kommer från polisen .....	258
8.3.4	Mottagandet av anmälningar .....	259
8.4	Olika aspekter på anmälningsskyldigheten .....	260
8.4.1	Begreppen skydd och stöd .....	260
8.4.2	Skyndsamhetskravet .....	261
8.4.3	Berörda barns och föräldrars upplevelser .....	262
8.4.4	Psykologiska hinder för att göra anmälan .....	262
8.4.5	Behovet av återkoppling .....	263
8.4.6	Forskarens syn anmälningsskyldigheten .....	264
8.4.7	Jämförelse med andra länder .....	265
8.5	Sanktioner och tillsyn .....	266
8.6	Socialtjänstens ansvar när en familj flyttar .....	268

8.7	Utredningens överväganden och förslag .....	270
8.7.1	Inledande överväganden .....	270
8.7.2	Anmälan ska göras då barn misstänks fara illa .....	272
8.7.3	Anmälningsskyldiga ska ha rätt att påkalla ett möte med socialtjänsten .....	273
8.7.4	Återkoppling om att en utredning inleds eller inte .....	277
8.7.5	Familjerådgivningens anmälningsskyldighet bör utökas.....	280
8.7.6	Bättre kunskap, rutiner och kontroll.....	281
8.7.7	Socialtjänsten är skyldig att vid behov anmäla till annan nämnd .....	283
<b>9</b>	<b>Polisanmälan vid misstanke om brott mot barn.....</b>	<b>285</b>
9.1	Uppdraget.....	285
9.2	Anmälan till socialtjänsten.....	285
9.3	Socialtjänstens möjlighet att polisanmäla .....	286
9.4	Ökat antal polisanmälningar om brott mot barn .....	288
9.4.1	Statistik över brott mot barn.....	288
9.4.2	Låg åtalsfrekvens .....	289
9.4.3	Tillgänglig kunskap om vem som anmäler .....	290
9.5	Utveckling av attityder och förekomst av barnmisshandel.....	290
9.6	Samråd och arbetsfördelning .....	291
9.7	Pågående metodutveckling med barnet i fokus.....	293
9.7.1	Ett angeläget utvecklingsområde .....	293
9.7.2	Samverkan under gemensamt tak.....	294
9.7.3	Utvärdering av försöksverksamheten med barnahus.....	295
9.7.4	Barn och ungdomars upplevelser .....	296
9.8	Socialtjänstens anmälningsbenägenhet .....	297
9.9	Utredningens överväganden och förslag .....	298
9.9.1	Inledande överväganden .....	298
9.9.2	Polisanmälan och barnets bästa.....	299

<b>10 Utredning av barns och ungas behov .....</b>	<b>303</b>
10.1 Uppdraget.....	303
10.2 Gällande bestämmelser .....	304
10.3 Förhandsbedömning.....	306
10.3.1 Utredning ska inledas utan dröjsmål.....	306
10.3.2 Underlaget för en förhandsbedömning.....	306
10.3.3 Skäl att inte inleda utredning .....	307
10.3.4 Statistik och erfarenheter från tillsyn .....	308
10.3.5 Studier om förhandsbedömningar .....	310
10.3.6 Barn under 15 år som misstänks för brott .....	313
10.3.7 Bedömningar med fokus på behov eller risk.....	313
10.3.8 Exempel från andra länder.....	315
10.4 Information till vårdnadshavare om inledd utredning.....	316
10.4.1 Den som berörs ska underrättas .....	316
10.4.2 Möjlighet att avvakta med underrättelse om inledd utredning.....	317
10.5 Barns och ungas delaktighet under utredningen.....	320
10.5.1 Rätt till information och medbestämmande .....	320
10.5.2 Samtal med barnet – en förutsättning för delaktighet.....	320
10.6 Tidsgräns för utredningar.....	321
10.6.1 Bakgrund till gällande tidsgräns.....	321
10.6.2 Erfarenhet från den statliga tillsynen .....	322
10.6.3 Tidsgränser i några andra länder .....	322
10.7 Uppföljning efter avslutad utredning .....	323
10.7.1 Uppföljning kan endast ske i samförstånd.....	323
10.7.2 Uppföljning oberoende av samtycke har tidigare övervägts.....	324
10.8 Utredningens överväganden och förslag .....	325
10.8.1 Inledande överväganden.....	325
10.8.2 Omedelbar skyddsbedömning och ställningstagande inom 14 dagar .....	326
10.8.3 Oförändrad längsta utredningstid .....	329
10.8.4 Vägledning för mer likvärdig bedömning av anmälningar.....	331

10.8.5	Inleda utredning utan att omedelbart underrätta vårdnadshavaren .....	332
10.8.6	Samtala med barn oberoende av vårdnadshavarens samtycke .....	334
10.8.7	Uppföljning efter avslutad utredning oberoende av samtycke.....	335
<b>11</b>	<b>Barns och ungas rätt till bistånd.....</b>	<b>337</b>
11.1	Uppdraget .....	337
11.2	Gällande biståndsbestämmelse .....	337
11.3	Behovsprövning.....	339
11.3.1	Barnets behov bedöms utifrån risk- och skyddsfaktorer.....	339
11.3.2	Barnperspektiv vid ekonomiskt bistånd till familjer.....	340
11.4	Barns och ungas rätt till bistånd oberoende av vårdnadshavarens samtycke .....	342
11.4.1	Vårdnadsansvaret och barnets beslutskompetens.....	342
11.4.2	Barn över 15 år kan ansöka om bistånd .....	343
11.4.3	Ekonomiskt bistånd till barn och unga.....	344
11.4.4	Ungdomsgrupper som behöver uppmärksammas ....	345
11.5	Utredningens överväganden och förslag .....	346
11.5.1	Inledande överväganden .....	346
11.5.2	Barns och ungas rätt till bistånd.....	347
11.5.3	Möjlighet att få öppna insatser oberoende av vårdnadshavarens samtycke.....	350
<b>12</b>	<b>Öppna insatser .....</b>	<b>353</b>
12.1	Uppdraget .....	353
12.2	Centrala begrepp .....	354
12.3	Gällande bestämmelser .....	355
12.3.1	Socialtjänstens ansvar för att tillhandahålla och erbjuda insatser.....	355
12.3.2	Uppföljning under genomförandet av öppna insatser .....	357

12.4	Utvecklingen av öppna insatser .....	359
12.4.1	Statistik.....	359
12.4.2	Socialtjänstens roll i förebyggande arbete.....	361
12.4.3	Från övervakare till kontaktperson och kontaktfamilj.....	362
12.4.4	Öppna insatsernas framväxt och former.....	364
12.4.5	Iakttagelser i den statliga tillsynen .....	366
12.4.6	Forskning och annan kunskap.....	367
12.5	Utredningens överväganden och förslag .....	374
12.5.1	Inledande överväganden.....	374
12.5.2	Förebyggande insatser ska förhindra att barn och unga far illa.....	375
12.5.3	Socialnämnden har ett ansvar för att öppna insatser finns att tillgå .....	376
12.5.4	Att följa genomförandet av beslutade öppna insatser är ett kvalitetskrav.....	377
12.5.5	Regler för uppföljning av insatser som utförs av arvoderade uppdragstagare.....	378
12.6	Öppna insatser i form av service.....	379
12.6.1	Behov av att tydliggöra gällande regelverk.....	379
12.6.2	Service får inte behövsprövas.....	380
12.6.3	Dokumentation, uppföljning och avgifter .....	381
12.6.4	Studie om service inom barn- och ungdomsområdet .....	382
12.6.5	Erfarenheter från den statliga tillsynen .....	383
12.7	Utredningens överväganden och förslag .....	384
12.7.1	Inledande överväganden.....	384
12.7.2	Lagstöd för insatser utan biståndsbeslut.....	385
12.8	Öppna insatser utan samtycke .....	388
12.8.1	Tidigare och gällande bestämmelser .....	388
12.8.2	Erfarenheter av öppna insatser utan samtycke vid beteendeproblem .....	390
12.8.3	Öppna insatser utan samtycke på grund av hemförhållanden .....	392
12.8.4	Lagstiftning och praxis i andra länder .....	393
12.9	Utredningens överväganden och förslag .....	394
12.9.1	Inledande överväganden.....	394

12.9.2	Möjligheterna till mellantvång bör inte förändras eller utökas .....	396
<b>13</b>	<b>Familjehemsverksamheten.....</b>	<b>399</b>
13.1	Uppdraget .....	399
13.2	Vårdbehov hos barn och unga .....	400
13.2.1	Barn och unga i behov av familjehem har olika behov.....	400
13.2.2	Barn och unga med allt större behov .....	402
13.3	Familjehem .....	402
13.3.1	Vad är ett familjehem? .....	402
13.3.2	Familjehem i siffror .....	403
13.3.3	Rekrytering och utredning av familjehem .....	405
13.3.4	Uppdrag, avtal, ersättning och sociala förmåner.....	407
13.3.5	Utbildning, handledning och annat stöd .....	410
13.3.6	Nätverkshem .....	412
13.3.7	Familjehemsvård i förändring .....	414
13.3.8	Statens tillsyn över familjehemsvården.....	415
13.4	Jourhem.....	416
13.5	Privatplaceringar.....	417
13.5.1	Särskilt om ensamkommande barn .....	420
13.6	Hem för vård eller boende.....	421
13.7	Utredningens överväganden och förslag .....	422
13.7.1	Inledande överväganden .....	422
13.7.2	Definition av familjehem och HVB i SoL .....	425
13.7.3	Skyldighet att informera och samråda med annan kommun.....	426
13.7.4	Socialnämndens ansvar för utbildning till familjehem och jourhem .....	427
13.7.5	Stöd till familjehem och jourhem.....	429
13.7.6	Skriftliga avtal för att garantera barnet god familjehemsvård .....	430
13.7.7	Socialnämndens ansvar för privatplaceringar bör förändras .....	431
13.7.8	Socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkring .....	433
13.8	Konsulentstödda verksamheter inom familjehemsvården...	437

13.8.1 Allmänt.....	437
13.8.2 Länsstyrelsernas granskningar av konsulentstödda verksamheter .....	438
13.8.3 Gällande regler .....	439
13.8.4 Tillstånd.....	441
13.8.5 Konsulentstödda verksamheter .....	442
13.8.6 Förstärkt familjehemsvård i kommunal regi.....	446
13.9 Utredningens överväganden och förslag .....	447
13.9.1 Inledande överväganden .....	447
13.9.2 Tillståndsplikt för vissa privata tjänster .....	448
<b>14 Barn och unga i samhällsvård .....</b>	<b>451</b>
14.1 Uppdraget.....	451
14.2 Grunder för omhändertagande av barn och unga .....	452
14.3 Vägledande principer för placering .....	453
14.4 Barn och unga i samhällsvård .....	455
14.4.1 Erfarenheter av vanvård i tidigare samhällsvård.....	455
14.4.2 Nationell statistik .....	457
14.4.3 Vilka barn och unga placeras i samhällsvård?.....	457
14.4.4 Studier av unga vuxna som varit i samhällsvård.....	458
14.5 Socialnämndens ansvar för barn och unga i samhällsvård ...	460
14.5.1 Planeringen.....	460
14.5.2 Socialnämndens ansvar för att ge god vård .....	461
14.5.3 Att säkerställa kontinuerlig kontakt med barnet.....	466
14.5.4 Stödet till de biologiska föräldrarna .....	469
14.5.5 Övervägande av om vården fortfarande behövs.....	471
14.5.6 Omprövning av om vården ska upphöra.....	472
14.5.7 Eftervård för unga som lämnar vården.....	473
14.6 Utredningens överväganden och förslag .....	477
14.6.1 Inledande överväganden .....	477
14.6.2 Socialnämndens ansvar att följa vården.....	479
14.6.3 Behovet av hälso- och sjukvård och utbildning .....	480
14.6.4 En särskild socialsekreterare för barnet .....	483
14.6.5 Barnets önskemål och behov av annat stöd måste uppmärksammas .....	486
14.6.6 Stöd till föräldrarna vid placering .....	487

14.6.7	Uppföljning av barnets situationen efter avslutad placering.....	489
14.6.8	Socialnämndens ansvar för eftervård till unga.....	491
14.7	Långsiktighet för barn som är placerade i familjehem .....	492
14.7.1	Vårdtider.....	492
14.7.2	Stabilitet i vården.....	493
14.7.3	Vad säger barn om behovet av kontinuitet? .....	495
14.7.4	Bestämmelser om vårdnadsöverflyttning .....	496
14.7.5	Flyttningsförbud.....	502
14.7.6	Adoption av samhällsvårdade barn .....	502
14.7.7	Tidigare utredningar .....	505
14.7.8	Långsiktighet i andra länder .....	505
14.8	Utredningens överväganden och förslag .....	508
14.8.1	Inledande överväganden .....	508
14.8.2	Övervägande av vårdens inriktning och utformning .....	512
14.8.3	Stöd till familjehemsföräldrarna efter en vårdnadsöverflyttning.....	513
<b>15</b>	<b>Kvalitet och kompetens .....</b>	<b>517</b>
15.1	Uppdraget.....	517
15.2	Kvalitet och säkerhet inom barn- och ungdomsvården .....	518
15.2.1	Allmänt om kvalitet inom socialtjänsten.....	518
15.2.2	Kvalitetsarbetet i kommunerna.....	519
15.2.3	Kvalitetsarbetet vid HVB .....	521
15.2.4	Statligt stöd till lokal kunskapsutveckling.....	522
15.2.5	Försummelse och missförhållanden i barn- och ungdomsvården .....	523
15.3	Utredningens överväganden och förslag .....	525
15.3.1	Inledande överväganden .....	525
15.3.2	Socialnämndens ansvar för barn- och ungdomsvårdens kvalitet .....	526
15.3.3	Ett system för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom barn- och ungdomsvården .....	527
15.4	Utbildning och kompetens.....	530
15.4.1	Socialekreterares arbetsuppgifter .....	530



15.4.2	Socialnämndens ansvar för personal och kompetensförsörjning .....	531
15.4.3	Kompetens och rörlighet .....	531
15.4.4	Utbildningsstruktur .....	535
15.4.5	Statens engagemang i frågor om kompetens- och vidareutbildning .....	538
15.4.6	Legitimation, annan reglering och auktorisation.....	540
15.5	Utredningens överväganden och förslag .....	541
15.5.1	Inledande överväganden .....	541
15.5.2	Krav på behörighet och yrkesintroduktion.....	543
15.5.3	Erkännande av utländska yrkeskvalifikationer .....	545
15.5.4	En specialistutbildning på avancerad nivå införs .....	547
<b>16</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>551</b>
16.1	Uppdraget.....	551
16.1.1	Kommittéförordningen.....	551
16.1.2	Finansieringsprincipen .....	552
16.1.3	Finansiering av förslagen.....	553
16.2	Konsekvenser för staten .....	554
16.2.1	Inledning .....	554
16.2.2	Insatser på nationell nivå.....	554
16.2.3	Kostnader för nya uppgifter.....	555
16.3	Konsekvenser för kommuner.....	556
16.3.1	Inledning .....	556
16.3.2	Barns och ungas rätt till bistånd .....	557
16.3.3	Anmälningsskyldighet.....	557
16.3.4	Utredning av barns och ungas behov .....	558
16.3.5	Barn och unga i samhällsvård .....	559
16.3.6	Regler för familjehemsverksamheten .....	560
16.3.7	Krav på behörighet och yrkesintroduktion.....	561
16.3.8	Implementering av ny lagstiftning.....	562
16.3.9	Sammanställning av kostnadsberäkningar för kommunerna .....	562
16.4	Specialistutbildning.....	563
16.5	Uppföljning och utvärdering av förändringar i lagstiftningen.....	564
16.5.1	Inledning .....	564

16.5.2 Utvärdering av vissa frågor.....	565
16.5.3 Uppföljning av nya bestämmelser i lagen.....	566
16.6 Övriga konsekvenser.....	567
16.6.1 Landsting.....	567
16.6.2 Enskilda utförare.....	567
16.6.3 Övrigt .....	568
16.7 Kommunal självstyrelse .....	568
16.7.1 Inledning.....	568
16.7.2 Rättslig reglering av kommunal självstyrelse .....	569
16.7.3 Överväganden.....	571
<b>17 Författningskommentar .....</b>	<b>573</b>
Inledning .....	573
Lag (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga .....	575
Socialtjänstlagen (2001:453) .....	652
Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	659
Socialtjänstförordningen (2001:937).....	660
Förordningen (1999:1134) om belastningsregister .....	662
Förordningen (1999:1135) om misstankeregister .....	663
<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>665</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>669</b>
<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv .....</b>	<b>695</b>
<b>Bilaga 2 Den sociala barn- och ungdomsvårdens reglering i några andra länder.....</b>	<b>715</b>

# 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 alltså 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 grupp verksamheten 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 familjehemsverksamheten 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 ansvarstagande. 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 vårdnaden 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 återförening 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 vittnesbördor 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 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.

Socialekreterare 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 socialekreterare 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 utökade 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.



# Författningsförslag

## **Förslag till lag (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga**

Härigenom föreskrivs följande

### **1 kap. Mål och tillämpningsområde**

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om insatser och andra åtgärder inom socialtjänsten som rör barn och unga. Lagen gäller inte frågor om ekonomiskt bistånd.

Om inte annat följer av denna lag, gäller bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453).

Av 4 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade följer att den lagen inte innebär någon inskränkning i de rättigheter som barn och unga med funktionshinder kan ha enligt denna lag.

2 § Målet med verksamheten enligt denna lag är att barn och unga ska kunna växa upp under trygga och goda förhållanden. För att uppfylla målet ska socialnämnden tillsammans med myndigheter och andra samhällsorgan särskilt uppmärksamma barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.

3 § Med barn avses i denna lag varje människa under 18 år. Med unga avses varje människa under 21 år.

4 § Socialtjänstens insatser enligt denna lag ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet. Insatser för barn och unga ska så långt möjligt utformas och genomföras i samförstånd med barnet eller den unge och hans eller hennes vårdnadshavare.

Vård och vissa andra åtgärder kan dock beslutas även utan samtycke under de förutsättningar som anges i denna lag.

## **2 kap. Kommunens ansvar och insatser**

### **Övergripande ansvar**

1 § Socialnämnden ska i samarbete med hemmen se till att barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa får det stöd och skydd som de behöver. Om hänsynen till barnets eller den unges bästa motiverar det ska nämnden se till att barnet eller den unge får vård, fostran och behandling utanför det egna hemmet.

### **Ansvarig kommun**

2 § I 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) anges att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. I 16 kap. 1 § samma lag finns bestämmelser om överflyttning av ett ärende om vård eller annan åtgärd till en annan kommun.

I 16 kap. 2 § socialtjänstlagen samt i 6 kap. 4 § och 9 kap. 18 § denna lag finns bestämmelser om ansvar i vissa fall för annan kommun än den som barnet eller den unge vistas i.

### **Samverkan**

3 § Socialnämnden ska i frågor som rör barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 12 kap. denna lag och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd.

### **Förebyggande insatser**

4 § Socialnämnden ska tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs uppmärksamma och motverka miljöer som är skadliga för barn och unga.

5 § Socialnämnden ska bedriva uppsökande och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa.

Nämnden ska aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel.

6 § Kommunen får erbjuda allmänna öppna insatser till barn, unga och deras föräldrar utan föregående behovsprövning.

### **Behovsprövade insatser**

7 § Socialnämnden ska ha tillgång till öppna insatser för att kunna möta barns, ungas och deras föräldrars olika behov.

8 § Socialnämnden kan utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa barnet eller den unge och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter.

Om barnet eller den unge har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende, kan nämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för honom eller henne.

Socialnämnden ska kontinuerligt följa genomförandet av insatser enligt första och andra styckena.

9 § Socialnämnden ansvarar för att barn och unga som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende.

Ytterligare bestämmelser om vård utanför det egna hemmet finns i 9 kap.

Vad som avses med hem för vård eller boende och familjehem regleras i 6 kap. 1 a och 1 b §§ socialtjänstlagen (2001:453).

## Uppföljning och eftervård

10 § Socialnämnden ska med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.

11 § Socialnämnden ska i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts.

12 § Socialnämnden ska i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård utanför det egna hemmet upphört.

## Samarbetssamtal m.m.

13 § Kommunen ansvarar för

1. att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbetssamtal), samt

2. att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

## Familjerådgivning

14 § I 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om att familjerådgivning ska erbjudas dem som begär det.

## Brottsoffer

15 § Socialnämnden ansvarar för att barn och unga som utsatts för brott samt deras närstående får stöd och hjälp som de behöver.

Socialnämnden ansvarar också för att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående får stöd och hjälp.

## Medling

16 § Kommunen ansvarar för att medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år.

## Ungdomsvård och ungdomstjänst

17 § Kommunen ansvarar för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske.

Socialnämnden ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan och utse en handledare för den unge. Nämnden ska kontrollera att arbetsplanen följs.

18 § Har en domstol dömt någon till ungdomsvård eller till ungdomstjänst, ska socialnämnden underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar för åtgärd enligt 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 32 kap. 4 § brottsbalken.

## Framställning till domstol

19 § Om socialnämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge eller förmynderskap för ett barn, ska nämnden göra en framställning eller ansökan om det hos den domstol till vilken ärendet hör. Detsamma gäller om nämnden bedömer att ett barn är i behov av målsägandebiträde.

Framställningen eller ansökan ska göras av socialnämnden i den kommun där barnet vistas eller, om barnet vårdas i ett annat hem än det egna, den socialnämnd som lämnat medgivande till det eller som placerat barnet där.

## 3 kap. Kvalitet och kompetens

1 § Insatser inom socialtjänsten enligt denna lag ska vara av god kvalitet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas, följas upp och säkras.

Socialnämnden ansvarar för att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom den sociala barn- och ungdomsvården.

**2 §** För utförande av uppgifter inom socialtjänsten som regleras i denna lag ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

För utförande av uppgifter inom den sociala barn- och ungdomsvården är kommunen skyldig att använda socialsekreterare som har avlagt svensk socionomexamen eller som har sådan utbildning som erkänts av Socialstyrelsen enligt 3 §, om uppgifterna innefattar

1. bedömning av om utredning ska inledas,
2. utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder, eller
3. uppföljning av beslutade insatser.

Socialnämnden ansvarar för att den socialsekreterare som självständigt utför sådana arbetsuppgifter som avses i andra stycket har för uppgiften tillräcklig erfarenhet. Saknar socialsekreteraren tillräcklig erfarenhet ska nämnden erbjuda denne lämplig introduktion och stöd i yrket.

**3 §** Socialnämnden får använda en socialsekreterare med utländsk examen för utförande av de uppgifter som anges i 2 § andra stycket om den utländska utbildningen ensam eller tillsammans med yrkeslivserfarenhet motsvarar en svensk socionomexamen.

Socialstyrelsen bedömer om kraven enligt första stycket är uppfyllda.

Regeringen kan meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna bestämmelse.

#### **4 kap. Särskilt om barns och ungas rättigheter**

**1 §** Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för barnet eller den unge vara avgörande.

**2 §** Vid en åtgärd enligt denna lag ska barnet eller den unge få relevant information och, om det inte är olämpligt, ges möjlighet att yttra sig. Barnets eller den unges inställning ska så långt möjligt

klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets eller den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.

**3 §** Barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt denna lag.

**4 §** Vid en utredning som rör barn får samtal med barnet genomföras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

## **5 kap. Anmälningsskyldighet**

**1 §** Var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla detta till socialnämnden.

**2 §** Myndigheter vars verksamhet berör barn samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Den som gör en anmälan enligt första stycket kan samtidigt påkalla ett särskilt möte för att uppmärksamma barnets situation. Om möte påkallats ska socialnämnden, om det inte är olämpligt med hänsyn till barnets bästa, kalla barnet, vårdnadshavaren och den som gjort anmälan till ett sådant möte.

Vad som i första och andra styckena sägs om myndigheters anmälningsskyldighet och möjlighet att påkalla möte med socialnämnden gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Detsamma gäller dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedrivna enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedrivna enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i 3 §.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i första och tredje styckena är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning rörande ett barns behov av stöd eller skydd.

**3 §** De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får känne-

dom om att ett barn av någon närstående utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel. Detsamma gäller om de som är verksamma inom familjerådgivning i sin verksamhet får kännedom om att ett barn bevittnar våld mot någon närstående.

**4 §** Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

**5 §** När socialnämnden efter en anmälan enligt 2–4 §§ beslutar att inleda eller inte inleda utredning ska nämnden på begäran informera den som har gjort anmälan om beslutet.

## **6 kap. Utredning**

### **Inledande av utredning**

**1 §** Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda nämnden att vidta någon åtgärd enligt denna lag.

När en anmälan enligt första stycket inkommit till socialnämnden ska nämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i omedelbart behov av skydd. Beslut att inleda eller inte inleda utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan inkommit.

### **Utredningens bedrivande**

**2 §** Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

### **Särskilt om utredning rörande ett barns behov av stöd eller skydd**

**3 §** Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns stöd eller skydd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs.



Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

Den som berörs av en sådan utredning ska underrättas om att en utredning inleds. Underrättelse ska ske genast om inte särskilda skäl talar mot det.

**4 §** Socialnämnden är skyldig att slutföra en utredning rörande ett barns behov av stöd eller skydd och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun. Den nya vistelsekommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som socialnämnden kan behöva för att fatta beslut i ärendet.

Första stycket gäller inte om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet eller om ärendet annars flyttas över.

### Vårdplan

**5 §** När barnet eller den unge behöver vårdas i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan). Planen ska även uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.

### Läkarundersökning

**6 §** I ärenden som avser vård eller andra åtgärder enligt 8 kap. får socialnämnden besluta om läkarundersökning av barnet eller den unge samt utse läkare för undersökningen. Om undersökningen inte lämpligen kan genomföras i barnets eller den unges hem, får nämnden bestämma någon annan plats för den. I ett mål rörande insatser utan samtycke har rätten samma befogenhet.

Läkarundersökning ska, om den inte av särskilda skäl är obehövlig, ske innan nämnden gör ansökan enligt 8 kap. 4 §.

### Uppföljning efter avslutad utredning

**7 §** Socialnämnden får besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning rörande barnets behov av stöd eller skydd avslutats utan insats. En förutsättning för uppföljning är att barnet, utan

att förhållanden som avses i 8 kap. föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till sådan åtgärd saknas.

Vid en uppföljning enligt första stycket får nämnden ta de kontakter som anges i 3 § första stycket och samtala med barnet i enlighet med vad som anges i 4 kap. 4 §.

Uppföljningen ska avslutas senast två månader från det att utredningen avslutats eller när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda ny utredning enligt 1 §.

Nämnden ska underrätta den som berörs av uppföljningen om beslutet att inleda respektive avsluta denna.

## Dokumentation

**8 §** En bedömning av barnets eller den unges behov av skydd enligt 1 § andra stycket ska dokumenteras.

**9 §** Vad som har kommit fram vid en utredning enligt denna lag och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt.

**10 §** Handläggning av ärenden som rör barn och unga samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.

**11 §** Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att dokumentationen är oriktig ska detta antecknas.

## Förvaltningslagens tillämplighet

12 § Socialnämnden ska i alla ärenden tillämpa bestämmelserna om remissförfarande i 13 § förvaltningslagen (1986:223).

13 § I ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild ska socialnämnden tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

1. 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
2. 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
3. 20 § om motivering av beslut,
4. 21 § om underrättelse om beslut, och
5. 26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Vad som sägs i första stycket gäller också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna.

14 § Den som enligt vad som sägs i 13 § ska ges tillfälle att yttra sig enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) har rätt att få företrädare inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Den som ges tillfälle att yttra sig ska underrättas om sin rätt att få företrädare inför nämnden.

## 7 kap. Rätt till bistånd

1 § Barn och unga har rätt till bistånd av socialnämnden om deras behov av stöd och skydd inte tillgodoses på annat sätt.

Bistånd till barn enligt första stycket kan även omfatta insatser till barnets förälder.

Biståndet ska utformas så att det stärker barnets eller den unges möjligheter att växa upp under trygga förhållanden och att utvecklas väl.

2 § Rätt till ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagen (2001:453).

3 § För barn som har fyllt 15 år får socialnämnden besluta om bistånd enligt 1 § i form av öppna insatser även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det.

## 8 kap. Vård utan samtycke

### Förutsättningar för vård utan samtycke

#### *Allmänt*

1 § Av 1 kap. 4 § framgår att socialnämndens insatser enligt denna lag så långt möjligt ska utformas och genomföras i samförstånd med barnet eller den unge och hans eller hennes vårdnadshavare.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges barnet med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när barnet har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Mål och ärenden som rör vård och andra åtgärder enligt detta kapitel ska handläggas skyndsamt.

#### *Barnets hemförhållanden*

2 § Vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas.

#### *Barnets eller den unges beteende*

3 § Vård ska också beslutas om barnet eller den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Vård ska också beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i första stycket.

*Beslut om vård*

4 § Beslut om vård utan samtycke meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Ansökan ska innehålla en redogörelse för

1. barnets eller den unges förhållanden,
2. de omständigheter som utgör grund för att barnet eller den unge behöver beredas vård,
3. tidigare vidtagna åtgärder,
4. den vård som socialnämnden avser att anordna,
5. hur relevant information lämnats till barnet eller den unge,
6. vilket slags relevant information som lämnats, samt
7. barnets eller den unges inställning.

5 § Rättens beslut om vård upphör att gälla, om vården inte har påbörjats inom fyra veckor från den dag då beslutet vann laga kraft.

**Närmare bestämmelser om vården**

6 § Vården ska anses påbörjad när barnet eller den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård enligt 2 eller 3 § har placerats utanför sitt eget hem.

7 § Socialnämnden bestämmer hur vård som ges med stöd av 2 eller 3 § ska ordnas och var barnet eller den unge ska vistas under vårdtiden. I fråga om den som vårdas i ett hem som avses i 10 kap. 1 § får dock Statens institutionsstyrelse i samband med att barnet eller den unge transporteras besluta att han eller hon tillfälligt ska vistas i ett annat sådant hem.

Nämnden får medge att barnet eller den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom eller henne. Vård med stöd av denna lag ska dock alltid inledas utanför barnets eller den unges eget hem.

Om nämndens beslut enligt första eller andra stycket inte kan avvaktas, får ordföranden eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta i frågan. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

8 § Socialnämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården ska ha uppsikt över barnet eller den unge och, i den utsträck-

ning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans eller hennes personliga förhållanden.

Nämnden har under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att barnets grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken tillgodoses.

**9 §** Socialnämnden ansvarar för att barnets behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses.

Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt detta kapitel, får socialnämnden

1. besluta hur barnets umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas, eller

2. besluta att barnets vistelseort inte ska röjas för föräldrar eller vårdnadshavare.

Socialnämnden ska minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut som avses i andra stycket fortfarande behövs.

### Upphörande av vård

**10 §** När vård som beslutats med stöd av 2 eller 3 § inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra. Nämnden ska noga förbereda barnets återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne.

Vård som har beslutats med stöd av 2 § ska upphöra senast när barnet fyller 18 år.

Vård som har beslutats med stöd av 3 § ska upphöra senast när barnet eller den unge fyller 21 år.

**11 §** Beslut om vård med stöd av denna lag hindrar inte beslut om

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
2. utvisning enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,
4. utlämning enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge,
5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

6. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,

7. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,

8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, eller

9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone.

Vård med stöd av denna lag upphör när ett beslut enligt första stycket har verkställts.

### Omedelbart omhändertagande

12 § Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om

1. det är sannolikt att barnet eller den unge behöver beredas vård med stöd av 2 eller 3 §, och

2. rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för barnets eller den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om vård enligt 4 §, får även rätten besluta att barnet eller den unge omedelbart ska omhändertas.

13 § Har socialnämnden beslutat om omedelbart omhändertagande, ska beslutet underställas länsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Därvid ska beslutet jämte handlingarna i ärendet tillställas rätten.

Länsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder, ska prövningen ske inom en vecka från den dag då beslutet och handlingarna kom in till rätten.

Om beslutet inte har underställts länsrätten inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet.

Har socialnämnden beslutat om omedelbart omhändertagande efter det att nämnden har ansökt om vård med stöd av 2 eller 3 §,

ska beslutet underställas den rätt som prövar frågan om vård. Därvid gäller bestämmelserna i första–tredje styckena.

**14 §** Om länsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, ska socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos länsrätten om att barnet eller den unge ska beredas vård med stöd av 2 eller 3 §. Länsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

**15 §** Ett omedelbart omhändertagande upphör

1. om ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 14 § och inte heller förlängning av tiden har begärts, eller
2. när rätten avgör frågan om vård.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande får inte verkställas om barnet eller den unge är häktad.

Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om vård med stöd 2 eller 3 §.

### **Öppna insatser utan samtycke**

**16 §** Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som barnet eller den unge behöver inte kan ges med samtycke av barnet eller den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av barnets vårdnadshavare, får socialnämnden besluta

1. att barnet eller den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller
2. att barnet eller den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

När ett sådant beslut meddelas ska en särskild genomförandeplan finnas.

Bestämmelserna i 9 kap. 10 § första stycket första meningen och 9 kap. 14 § andra stycket samt 8 kap. 10 § första och tredje styckena gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 9 kap. 14 § andra stycket av frågan om



sådant beslut ska upphöra att gälla ska ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

- 17 § Ett beslut enligt 16 § upphör att gälla, om
1. beslut fattas om omedelbart omhändertagande, eller
  2. ansökan om vård bifalls.

### Flyttningsförbud

18 § Länsrätten får efter ansökan av socialnämnden för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om ett barn att ta denne från ett familjehem om det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hemmet (flyttningsförbud).

19 § Ansökan om flyttningsförbud görs av den socialnämnd som har beslutat att placera barnet i familjehemmet. Samma nämnd beslutar om tillfälligt flyttningsförbud enligt 21 §.

20 § Socialnämnden ska minst en gång var tredje månad överväga om ett flyttningsförbud fortfarande behövs.

När ett flyttningsförbud inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att förbudet ska upphöra.

- 21 § Socialnämnden får besluta om tillfälligt flyttningsförbud, om
1. det är sannolikt att ett flyttningsförbud behövs, och
  2. rättens beslut om flyttningsförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för barnets hälsa eller utveckling.

Om socialnämndens beslut om tillfälligt flyttningsförbud inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om flyttningsförbud, får även rätten besluta om ett tillfälligt flyttningsförbud.

22 § Har socialnämnden beslutat om tillfälligt flyttningsförbud, ska beslutet underställas länsrätten. Därvid gäller bestämmelserna i 13 § första–tredje styckena.

**23 §** Om länsrätten fastställer ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud, ska socialnämnden inom två veckor från dagen för länsrättens beslut ansöka om flyttningsförbud.

**24 §** Ett tillfälligt flyttningsförbud upphör

1. om ansökan om flyttningsförbud inte har gjorts inom den tid som anges i 23 §, eller

2. när rätten avgör frågan om flyttningsförbud.

Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt flyttningsförbud, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om flyttningsförbud.

**25 §** Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med ett flyttningsförbud eller ett tillfälligt flyttningsförbud får socialnämnden besluta hur barnets umgänge ska utövas med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal.

## **9 kap. Vård utanför det egna hemmet**

### **Förutsättningar för vård utanför det egna hemmet**

#### *Allmänna bestämmelser*

**1 §** Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne.

**2 §** När ett barn placeras i ett annat hem än det egna ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Vad som är bäst för barnet ska dock enligt 4 kap. 1 § alltid vara avgörande.

#### *Vård i familjehem*

**3 §** Socialnämnden får inte fatta beslut om vård i ett familjehem utan att förhållandena i det enskilda familjehemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av socialnämnd.

Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun, ska nämnden informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut. Om det finns någon i det enskilda hemmet som vistas där efter beslut av en annan kommun ska nämnden informera och samråda även med den kommunen.

Den kommun där det enskilda hemmet finns är utan hinder av sekretess skyldig att lämna de upplysningar som kan vara av betydelse för den placerande nämndens utredning enligt första stycket.

**4 §** Socialnämnden är skyldig att i samband med beslut om placering i ett familjehem teckna avtal med familjehemmet om socialnämndens och familjehemmets åtaganden under placeringen.

#### *Vård i jourhem*

**5 §** Socialnämnden får inte placera ett barn i ett sådant enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran (jourhem) om inte förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i det är utredda av socialnämnd. Vad som anges i 3 § andra och tredje styckena gäller även inför beslut om placering i jourhem.

Om det inte finns särskilda skäl får ett barn vårdas i ett jourhem i högst två månader efter det att socialnämndens utredning om ingripande till barnets stöd eller skydd avslutats.

#### *Privat placering*

**6 §** Socialnämnden får inte lämna medgivande enligt 1 § att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av socialnämnd. Vad som anges i 3 § andra och tredje styckena gäller även den utredning som här avses.

Ett medgivande enligt 1 § meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun.

*Förbud mot förmedling av barn*

7 § Enskilda personer eller sammanslutningar får inte bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till hem som avses i 1 eller 5 §.

**Vårdens genomförande**

8 § För barn och unga som vårdas i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende ska en plan upprättas över hur vården ska genomföras (genomförandeplan). Planen ska även uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.

9 § Socialnämnden ansvarar för att de barn och unga som vårdas i ett jourhem, familjehem eller i ett hem för vård eller boende får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Vården bör utformas så att den främjar barnets eller den unges samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

Socialnämnden ska verka för att de barn och unga som avses i första stycket får lämplig utbildning samt att de får den hälso- och sjukvård som de behöver.

10 § Socialnämnden ska noga följa vården av de barn och unga som vårdas i ett jourhem, familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Nämnden ska särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling och skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående.

Socialnämnden ska följa vården främst genom

1. regelbundna personliga besök i det hem där barnet eller den unge vistas,
2. enskilda samtal med barnet eller den unge,
3. samtal med den eller dem som tagit emot barnet eller den unge i sitt hem, och
4. samtal med vårdnadshavarna.

11 § Vid vård i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende ska det finnas en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge.

Den särskilt utsedda socialsekreteraren ska besöka barnet eller den unge i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål, dock minst fyra gånger per år.

12 § Socialnämnden ska lämna föräldrarna till barn och unga som vårdas i ett annat hem än det egna råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

13 § Socialnämnden är skyldig att tillhandahålla den utbildning som behövs för dem som nämnden avser att anlita som jourhem eller familjehem.

Socialnämnden ska lämna dem som vårdar barn och unga i jourhem eller i familjehem råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

### Övervägande och omprövning av vården

14 § Vårdas barnet eller den unge med stöd av 7 kap. 1 § i ett annat hem än det egna, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården i sådant fall bör inriktas och utformas. Detsamma gäller barn som bereds vård med stöd av 8 kap. 2 §.

Har barnet eller den unge beretts vård med stöd av 8 kap. 3 §, ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vården ska upphöra. Denna fråga ska där- efter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

### Uppföljning efter avslutad placering

15 § Socialnämnden får besluta om uppföljning av ett barns situation när en placering i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende upphört. En förutsättning för uppföljning är att barnet, utan att förhållanden som avses i 8 kap. föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till sådan åtgärd saknas.

Vid en uppföljning enligt första stycket får nämnden ta de kontakter som anges i 6 kap. 3 § första stycket och samtala med barnet i enlighet med vad som anges i 4 kap. 4 §.

Uppföljningen ska avslutas senast två månader från det att placeringen upphört eller när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda ny utredning enligt 6 kap. 1 §.

Nämnden ska underrätta den som berörs av uppföljningen om beslutet att inleda respektive avsluta denna.

### Vårdnadsöverflyttning

**16 §** När ett barn har varit placerat i samma familjehem under tre år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken.

**17 §** Om vårdnaden av ett barn flyttats över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som barnet tidigare varit familjehemsplacerat hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare skälig ersättning.

**18 §** Om vårdnaden av ett barn flyttats över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som barnet tidigare varit familjehemsplacerat hos, ska socialnämnden ge dessa råd och stöd.

Råd och stöd enligt första stycket ska, om de särskilt förordnade vårdnadshavarna begär det, ges av socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen.

## 10 kap. Vård i särskilt ungdomshem

**1 §** För vård av barn eller unga som på någon grund som anges i 8 kap. 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem.

Om socialnämnden har beslutat att barnet eller den unge ska vistas i ett hem som avses i första stycket ska Statens institutionsstyrelse anvisa plats i ett sådant hem.

Får någon som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen och är verksam vid ett särskilt ungdomshem kännedom om att barnet eller den unge har en sådan smittsam sjukdom som enligt 1 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen (2004:168) utgör allmänfarlig sjukdom, ska Statens institutionsstyrelse underrättas, om det inte står klart att det inte finns risk för smittspridning.

2 § Om barnet eller den unge vårdas på någon grund som anges i 8 kap. 3 § och vistas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, får han eller hon hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras. Barnets eller den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet.

3 § Den intagne har rätt att ringa och ta emot telefonsamtal, ta emot besök samt vistas utanför hemmet i den utsträckning som lämpligen kan ske. Den intagne får dock förvägras telefonsamtal och besök, om det kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet.

En vistelse utanför hemmet ska avse en på förhand bestämd tid, dock högst fyra veckor.

Beslut om inskränkning i rätten att föra telefonsamtal eller ta emot besök samt om vistelse utanför hemmet fattas av Statens institutionsstyrelse. Beslut om vistelse utanför hemmet ska fattas efter samråd med socialnämnden.

I lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård finns bestämmelser om besök på vårdinstitutioner enligt denna lag.

4 § Den intagne får beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården. Om det krävs med hänsyn till den intagnes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet, får en intagen på en sådan enhet hindras från att träffa andra intagna (vård i enskildhet).

Den intagne får vårdas vid en sådan enhet under högst två månader i följd. Om särskilda behandlingsskäl föranleder det, får dock vården vid enheten pågå längre tid, förutsatt att något av de fall som anges i första stycket fortfarande föreligger och att den intagne samtidigt ges möjlighet till vistelse i öppnare former eller utanför hemmet. En fråga om vård i enskildhet ska prövas fortlopande och alltid omprövas inom sju dagar från senaste prövning.

5 § Om det är särskilt påkallat på grund av att den intagne uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller

hon inte kan hållas till ordningen, får den intagne hållas i avskildhet. Han eller hon ska då stå under fortlöpande uppsikt av personalen. Den intagne får dock inte hållas i sådan avskildhet längre tid än vad som är oundgängligen nödvändigt och inte i något fall under längre tid än 24 timmar i följd.

Är den intagne under 15 år ska läkare skyndsamt yttra sig om varje åtgärd som vidtas enligt första stycket. Om läkaren begär det ska åtgärden genast avbrytas.

**6 §** Den som omfattas av bestämmelserna i 2 § får inte inneha narkotika, alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Barnet eller den unge får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Om sådan egendom påträffas, ska den omhändertas.

**7 §** Om det behövs, får den som omfattas av bestämmelserna i 2 § kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas, vid ankomst till hemmet, för kontroll av att denne inte bär på sig något som han eller hon inte får inneha där. Detsamma gäller om det under vistelsen i hemmet uppkommer misstanke att sådan egendom ska påträffas hos honom eller henne.

All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas vid kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Om möjligt ska ett vittne närvara.

**8 §** Den intagne är, om inte annat föranleds av medicinska eller liknande skäl, skyldig att efter uppmaning lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av om han eller hon är påverkad av narkotika, alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana medel som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan misstänkas att den intagne är påverkad av något sådant medel.

**9 §** Bestämmelserna i 6 och 7 §§ ska gälla för alla som vårdas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt för att



genomföra vården och upprätthålla ordningen vid hemmet och regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Statens institutionsstyrelse medger det.

10 § Den som omfattas av bestämmelserna i 2 § får underkastas övervakning av sina brev och andra försändelser, om detta behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till barnets eller den unges särskilda förhållanden. För detta ändamål får Statens institutionsstyrelse öppna och ta del av försändelser som kommer till eller sänds från barnet eller den unge. Om en ankommande försändelse innehåller egendom som barnet eller den unge inte får inneha enligt 6 §, ska egendomen omhändertas.

Brev mellan barnet eller den unge och en svensk myndighet eller advokat eller hans eller hennes offentliga biträde ska vidarebefordras utan föregående granskning.

11 § Har narkotika, alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor omhändertagits enligt 6 eller 10 § eller har sådan egendom påträffats inom ett hem för särskilt noggrann tillsyn utan att det finns någon känd ägare till egendomen, ska Statens institutionsstyrelse låta förstöra eller försälja egendomen enligt bestämmelserna om beslagtagna egendom i 2 § första stycket 1 lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Belopp som har erhållits vid försäljning tillfaller staten.

Detsamma ska gälla i fråga om injektionssprutor, kanyler och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika.

12 § Tvångsåtgärder enligt 2–5 §§ och 7–10 §§ får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, ska de användas.

13 § I 3 § och 9–11 §§ finns bestämmelser om att beslut fattas av Statens institutionsstyrelse. Härutöver fattas beslut enligt 2 och 4–8 §§ av Statens institutionsstyrelse.

14 § Statens institutionsstyrelse ska följa upp den verksamhet som regleras i detta kapitel. Uppföljningen ska omfatta tiden såväl under som efter avslutad vård.

Socialnämnden ska till Statens institutionsstyrelse lämna de uppgifter om enskilda som Statens institutionsstyrelse behöver för att fullgöra den skyldighet som följer av första stycket.

## 11 kap. Internationella adoptioner

1 § Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot i syfte att adopteras av någon som inte är barnets förälder eller har vårdnaden om barnet. Medgivande ska inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist.

Medgivande får lämnas endast om den sökande är lämpad att adoptera. Vid den bedömningen ska särskild hänsyn tas till sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd, sökandens ålder, hälsotillstånd, personliga egenskaper och sociala nätverk. Sökanden ska vidare ha deltagit i av kommunen anvisad föräldrautbildning inför adoption.

Om sökanden har adopterat barn från utlandet tidigare får medgivande lämnas även om han eller hon inte har deltagit i föräldrautbildning.

Medgivandet upphör att gälla om inte barnet har tagits emot i hemmet inom två år från det medgivandet lämnades.

2 § Den eller de som vill adoptera är skyldiga att anmäla till socialnämnden om deras omständigheter ändras mer väsentligt under den tid medgivandet gäller. Medgivandet ska återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Medgivandet kan återkallas även när barnet har tagits emot av den eller de som vill adoptera, om en fortsatt vistelse hos dem inte vore förenlig med barnets bästa.

3 § När ett visst barn har föreslagits för adoption, ska socialnämnden skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om det är fråga om ett adoptionsförfarande som omfattas av lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventio-

nen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, ska därvid 3 § i den lagen tillämpas. Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns synnerliga skäl.

**4 §** Ett medgivande enligt 1 § att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det och ett samtycke enligt 3 § till att adoptionsförfarandet får fortsätta meddelas av socialnämnden i den eller de sökandes hemkommun.

I de fall samtycke enligt 3 § lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 5 §.

**5 §** Till dess att adoptionen är genomförd ska socialnämnden

1. medverka till att barnet får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden,
2. verka för att barnet får lämplig utbildning samt den hälso- och sjukvård som det behöver, samt
3. lämna dem som vårdar barnet råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

**6 §** Om rätt för auktoriserade sammanslutningar att i vissa fall förmedla barn från utlandet för adoption finns bestämmelser i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

## **12 kap. Tystnadsplikt och sekretess**

**1 §** Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

**2 §** I det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

**3 §** I 12 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess till skydd för ett barn i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare.

4 § Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet.

Enligt 10 kap. 19 § samma lag hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till polismyndighet eller annan myndighet som ska ingripa mot brott, om uppgiften behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående trafiknykterhetsbrott.

Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess i vissa fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet.

5 § Enligt 10 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) hindrar sekretess inte att uppgift som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas till polismyndighet när någon som kan antas vara under arton år påträffas av personal inom socialtjänsten under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för barnets hälsa eller utveckling. Detsamma gäller om barnet påträffas när han eller hon begår brott.

Av 26 kap. 9 § samma lag framgår att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till hälso- och sjukvården eller annan myndighet inom socialtjänsten, om det behövs för att ge den som avses i paragrafen nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

6 § Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket, och

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning.

## 13 kap. Processuella bestämmelser

### Offentligt biträde

1 § Offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden angående

1. beredande av vård enligt 8 kap. 2 eller 3 §,
2. omedelbart omhändertagande enligt 8 kap. 12 §,
3. upphörande av vård enligt 8 kap. 10 §,

4. flyttningsförbud enligt 8 kap. 18 §,
5. upphörande av flyttningsförbud enligt 8 kap. 20 §, eller vid
6. överklagande enligt 6 § första stycket 3.

Offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare. Sådant biträde ska dock inte förordnas om det måste antas att behov av biträde saknas.

Behövs offentligt biträde både för barnet och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem.

Offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnd förordnas offentligt biträde av länsrätten.

**2 §** Den som är förordnad som offentligt biträde enligt 1 § för någon som är under 15 år, utan att samtidigt vara biträde för vårdnadshavaren, är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser.

## Handläggning i domstol

**3 §** Är barnet eller den unge omhändertagen eller har ett tillfälligt flyttningsförbud meddelats, ska länsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård enligt 8 kap. 4 § eller om flyttningsförbud enligt 8 kap. 18 § kom in. Länsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

**4 §** I mål om beredande eller upphörande av vård som avses i 8 kap. 2 eller 3 § eller om flyttningsförbud enligt 8 kap. 18 § ska länsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

**5 §** Vid handläggning i kammarrätt ska nämndemän ingå i rätten i mål som avses i 7 § samt i andra mål angående vård eller åtgärder

enligt 8 kap. än mål om omedelbart omhändertagande och tillfälligt flyttningsförbud.

### Överklagande och verkställighet av beslut

6 § Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut

1. om bistånd enligt 7 kap. 1 §,
2. i fråga om fortsatt vård enligt 8 kap.,
3. med stöd av 8 kap. 7 § i fråga om var vården av barnet eller den unge ska inledas eller i fråga om att flytta barnet eller den unge från det hem där han eller hon vistas,
4. med stöd av 8 kap. 9 § i fråga om umgänge eller beslutat att barnets vistelseort inte ska röjas,
5. om insats enligt 8 kap. 16 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,
6. med stöd av 8 kap. 20 § i fråga om fortsatt flyttningsförbud,
7. med stöd av 8 kap. 25 § i fråga om umgänge,
8. om medgivande enligt 9 kap. 1 §,
9. om medgivande enligt 11 kap. 1 §,
10. om återkallelse av medgivande enligt 11 kap. 2 §,
11. om samtycke enligt 11 kap. 3 §, eller
12. om förbud eller begränsning enligt 14 kap. 4 §.

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 kap. 14 § i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 6 kap. 6 § om läkarundersökning får inte överklagas.

7 § Beslut av Statens institutionsstyrelse enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om beslutet

1. innebär inskränkningar i särskilt fall av rätten för den som vistas i hemmet att enligt 10 kap. 3 § föra telefonsamtal eller ta emot besök,
2. gäller vård i enskildhet enligt 10 kap. 4 § eller avskildhet enligt 10 kap. 5 §, eller
3. avser förstörande eller försäljning av egendom enligt 10 kap. 11 §.

Överklagande prövas av den länsrätt som meddelat beslutet om vård.

8 § Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande till kammarrätten av länsrättens avgöranden i fråga om vård eller andra åtgärder som avses i 8 kap. Beträffande övriga avgöranden enligt denna lag krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

9 § Beslut i frågor som avses i 6 § första stycket 1 och 8–12 gäller omedelbart. Rätten får dock förordna att dess beslut i dessa frågor ska verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Beslut om omedelbart omhändertagande enligt 8 kap. 12 §, om öppna insatser utan samtycke enligt 8 kap. 16 § eller om tillfälligt flyttningsförbud enligt 8 kap. 21 § gäller omedelbart. Andra beslut av socialnämnd som avser vård enligt 8 kap. gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat.

Rätten får förordna att beslut som rätten har meddelat i frågor som avses i andra stycket andra meningen ska gälla omedelbart.

## 14 kap. Övriga bestämmelser

### Delegation

1 § Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar (delegation) regleras i 10 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

### Delgivning

2 § I mål och ärenden enligt denna lag som avser myndighetsutövning mot enskild får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

### Polishandräckning

3 § Polismyndigheten ska lämna biträde för att på begäran av

1. socialnämnden eller nämndens ordförande eller rätten bereda en läkare, som avses i 6 kap. 6 §, tillträde till barnets eller den unges hem eller för att föra barnet eller den unge till läkarundersökningen,

2. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av 8 kap., och

3. Statens institutionsstyrelse efterforska och återhämta den som vårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 8 kap. 3 §, om barnet eller den unge har avvikit från hemmet, eller för att ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne.

### Förbud mot att ta emot barn

**4 §** När ett barns bästa kräver det, får socialnämnden förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras barn.

Ett sådant förbud omfattar inte fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet.

### Böter

**5 §** Till böter döms den som

1. överträder ett förbud eller en begränsning som har meddelats med stöd av 4 §, eller

2. åsidosätter någon av bestämmelserna i 9 kap. 1 § eller 11 kap. 1 § första stycket, eller, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, 9 kap. 7 §.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

**6 §** Den som överträder ett flyttningsförbud eller ett tillfälligt flyttningsförbud ska dömas till böter.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av socialnämnden eller Socialstyrelsen.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011, då lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska upphöra att gälla.

2. En socialsekreterare som före ikraftträdandet av denna lag anställts för att utföra de uppgifter som anges i 3 kap. 2 § andra stycket ska till och med den 30 juni 2016 anses behörig att utföra de angivna uppgifterna.



## Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)<sup>1</sup>  
*dels* att 5 kap. 1–2 §§, 6 kap. 5–16 §§, 11 kap. 2 §, 12 kap. 8 § och  
14 kap. 1 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 5 kap. 1 §, 6 kap. 5 § och 6 kap.  
12 § ska utgå,

*dels* att 1 kap. 3 §, 3 kap. 6 §, 5 kap. 3 och 11 §§, 7 kap. 1 §,  
8 kap. 2 §, 10 kap. 4–6 §§, 11 kap. 3 och 4 §§ samt 16 kap. 2, 3, 6,  
6 a, 6 f och 6 h §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas nya paragrafer, 1 kap. 4 §, 6 kap.  
1 a och 1 b §§, samt närmast före 5 kap. 3 § en ny rubrik av följande  
lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 3 §

Bestämmelser om vård utan  
samtycke *ges* i lagen (1988:870)  
om vård av missbrukare i vissa  
fall *och i lagen (1990:52) med  
särskilda bestämmelser om vård  
av unga.*

Bestämmelser om vård *av  
missbrukare utan samtycke finns*  
i lagen (1988:870) om vård av  
missbrukare i vissa fall.

#### 4 §

*Särskilda bestämmelser om  
insatser och andra åtgärder inom  
socialtjänsten som rör barn och  
unga finns i lagen (0000:000) om  
stöd och skydd för barn och unga.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse av  
5 kap. 1 § 2007:1315.  
5 kap. 1 a § 2003:407.  
5 kap. 1 b § 2006:901.  
5 kap. 1 c § 2006:901.  
6 kap. 6 § 2007:1315.  
6 kap. 8 § 2003:407.  
6 kap. 9 § 2003:407.  
6 kap. 12 § 2004:770.  
12 kap. 8 § 2006:901.  
14 kap. 1 § 2003:407.

## 3 kap.

6 §<sup>2</sup>

Socialnämnden bör genom hemtjänst, dagverksamheter eller annan liknande social tjänst underlätta för den enskilde att bo hemma och att ha kontakt med andra.

Nämnden bör även i övrigt tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet.

Nämnden kan utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

Nämnden kan utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det.

Om en person som inte har fyllt 21 år har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende, kan nämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den unge om denne begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får en sådan kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får en särskilt kva-

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2006:901. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket upphävs.

*lificerad kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.*

## 5 kap.

### Familjerådgivning

#### 3 §<sup>3</sup>

*Kommunen skall sörja för*  
*- att föräldrar kan erbjudas*  
*samtal under sakkunnig ledning i*  
*syfte att nå enighet i frågor som*  
*gäller vårdnad, boende och um-*  
*gänge (samarbetsamtal) samt*  
*- att föräldrar får hjälp att*  
*träffa avtal enligt 6 kap. 6 §,*  
*14 a § andra stycket eller 15 a §*  
*tredje stycket föräldrabalken.*

Kommunen *skall* sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

Kommunen *ska* sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

#### 11 §<sup>4</sup>

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden *skall* särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden *ska* särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2006:463. Ändringen innebär bl.a. att första stycket upphävs.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2007:225. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket upphävs.

*Socialnämnden skall också särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.*

## 6 kap.

### 1 a §

*Med hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt.*

*Som hem för vård eller boende räknas inte sådana särskilda boendeformer som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket.*

### 1 b §

*Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt.*

*Lydelse enligt 2009:596*

*Föreslagen lydelse*

Behovet av sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård

### 3 §

Behovet av sådana hem som avses i 10 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för

*av unga* samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse leder verksamheten vid hemmen. Bestämmelser om tillsyn m.m. över verksamheten vid hemmen finns i 13 kap.

*barn och unga* samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse leder verksamheten vid hemmen. Bestämmelser om tillsyn m.m. över verksamheten vid hemmen finns i 13 kap.

Statens institutionsstyrelse får, om det finns särskilda skäl för det, genom avtal uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta och driva ett sådant hem som avses i första stycket.

För vård i ett hem som avses i denna paragraf får staten ta ut avgift av den kommun som begärt placeringen.

## 7 kap.

### 1 §

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Socialstyrelsen yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. sådana boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket,
3. hem för viss annan heldygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs.

4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs, *eller*

*5. psykosocialt stöd eller behandling till en person som inte har fyllt 21 år och som vårdas i ett familjehem eller i ett sådant hem som avses i 9 kap. 5 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga.*

Tillstånd behövs inte för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till en enskild att utföra.

Kommun och landsting som driver verksamhet som avses i första stycket, samt kommun som genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till enskild att driva sådan verksamhet ska anmäla denna verksamhet till Socialstyrelsen innan verksamheten påbörjas.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***8 kap.**2 §<sup>5</sup>

För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt 5 kap. 1 § som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, föräldrautbildning inför adoption, hemtjänst, dagverksamhet, bostad i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken eller för annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För familjerådgivning, verksamhet för barn och ungdom enligt *lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* som inte är stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär, föräldrautbildning inför adoption, hemtjänst, dagverksamhet, bostad i sådant särskilt boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 7 § tredje stycket och som inte omfattas av 12 kap. jordabalken eller för annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

I fråga om avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och bostad i särskilt boende finns ytterligare bestämmelser i 3–9 §§.

**10 kap.**

## 4 §

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8, 12 och 13 §§ denna lag, 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ *lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård*

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 8 kap. 4 §, 7 § första och andra styckena, 9 § tredje stycket, 10 och 12 §§, 16, 18, 20 och 21 §§, 9 kap. 1, 14 och 16 §§, 11 kap. 1 och 2 §§ och 14 kap. 3 § *lagen (0000:000) om stöd och*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2004:770.

av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 6 kap. 14 § om samtycke vägras och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

skydd för barn och unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 11 kap. 3 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga om samtycke vägras och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

#### 5 §<sup>6</sup>

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får när det gäller föräldrabalken avse endast uppgifter som anges i följande lagrum

- 1 kap. 4 och 9 §§ föräldrabalken,

- 2 kap. 1, 4–6, 8–9 §§ föräldrabalken, dock inte befogenhet enligt 9 § att besluta att inte påbörja utredning eller att lägga ned en påbörjad utredning,

- 3 kap. 5, 6 och 8 §§ föräldrabalken,

- 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket föräldrabalken,

- 6 kap. 19 § föräldrabalken när det gäller beslut att utse utredare i mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge,

- 7 kap. 7 § föräldrabalken när det gäller godkännande av avtal om att underhållsbidrag ska betalas för längre perioder än tre månader,

- 11 kap. 16 § andra stycket

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får när det gäller föräldrabalken avse endast uppgifter som anges i följande lagrum

- 1 kap. 4 och 9 §§ föräldrabalken,

- 2 kap. 1, 4–6, 8–9 §§ föräldrabalken, dock inte befogenhet enligt 9 § att besluta att inte påbörja utredning eller att lägga ned en påbörjad utredning,

- 3 kap. 5, 6 och 8 §§ föräldrabalken,

- 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket föräldrabalken,

- 6 kap. 19 § föräldrabalken när det gäller beslut att utse utredare i mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge,

- 7 kap. 7 § föräldrabalken när det gäller godkännande av avtal om att underhållsbidrag ska betalas för längre perioder än tre månader,

- 11 kap. 16 § andra stycket

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2006:463.

föräldrabalken.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 5 kap. 2 § denna lag eller att fullgöra nämndens uppgifter enligt 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag eller 17 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

föräldrabalken.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 14 kap. 4 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga eller att fullgöra nämndens uppgifter enligt 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag eller 17 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

Bestämmelser om rätt att i vissa fall fatta beslut i socialnämndens ställe finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

6 §

Bestämmelser om rätt att i vissa fall fatta beslut i socialnämndens ställe finns i lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

## 11 kap.

3 §<sup>7</sup>

När någon behöver vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem skall en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna. Planen skall även uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.

*För barn och unga som vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem skall en plan upprättas över hur vården skall genomföras.*

När någon behöver vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna. Planen ska även uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2007:1315. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.



4 §<sup>8</sup>

*Socialnämnden är skyldig att slutföra en utredning enligt 2 § och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun. Detsamma gäller om en utredning inletts enligt 1 § och ärendet avser vård av missbrukare. Den nya vistelsekommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som socialnämnden kan behöva för att fatta beslut i ärendet.*

*Om en utredning inletts enligt 1 § och ärendet avser vård av missbrukare, är socialnämnden skyldig att slutföra utredningen och fatta beslut i ärendet även om den som utredningen avser byter vistelsekommun. Den nya vistelsekommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som socialnämnden kan behöva för att fatta beslut i ärendet.*

Första stycket gäller inte om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet eller om ärendet annars flyttas över.

## 16 kap.

## 2 §

Om någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 1 § första stycket 2, *har* den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för *det bistånd enligt 4 kap. 1 § samt det individuellt behovsprövade stöd och de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 3 kap. 6 § och 5 kap. 1 och 9 §§* som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 1 §.

Den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma

Om någon efter beslut av en socialnämnd vistas i en annan kommun i familjehem, hem för vård eller boende eller sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 1 § första stycket 2, *behåller* den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för *de stöd- och hjälpinsatser* som den enskilde kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 1 §.

Den kommun där den enskilde är folkbokförd har samma

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2003:407.

ansvar som en placeringskommun enligt första stycket för *bistånd, stöd och sociala tjänster*

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,
3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

ansvar som en placeringskommun enligt första stycket för *stöd- och hjälpinsatser*

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun, *eller*
3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- *förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,*
- *medgivande enligt 6 kap. 6 §,*
- *medgivande enligt 6 kap. 12 §,*
- *återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,*
- *samtycke enligt 6 kap. 14 §,*
- eller*
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut ska verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

På begäran av sökanden får verkställandet av beslut om bistånd

### 3 §<sup>9</sup>

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §, *eller*
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2008:965.

enligt 4 kap. 1 § senareläggas om verkställandet sker inom ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

*Lydelse enligt 2009:596*

*Föreslagen lydelse*

6 §

Till böter döms den som  
- överträder ett förbud eller en begränsning som har meddelats med stöd av 5 kap. 2 §,

- åsidosätter någon av bestämmelserna i 6 kap. 6 § första stycket eller 12 § första stycket, eller, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, 10 §,

- utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 §,

- i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 13 kap. 9 och 10 §§ fortsätter verksamheten.

Allmänt åtal får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

Till böter döms den som  
- utan tillstånd driver sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 §, eller

- i strid mot ett förbud som har meddelats enligt 13 kap. 9 och 10 §§ fortsätter verksamheten.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 a §<sup>10</sup>

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt ett beslut av socialnämnden, ska åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun som

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § *denna lag eller 7 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* som någon är berättigad till enligt ett beslut av socialnäm-

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2008:965.

inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits.

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, ska åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet efter det att verkställigheten av ett sådant avgörande avbrutits.

Särskild avgift ska inte åläggas om den enskilde enligt 3 § tredje stycket begärt att få senarelägga verkställandet.

Avgifter enligt denna paragraf tillfaller staten.

*Lydelse enligt 2009:596*

Socialnämnden ska till Socialstyrelsen och till de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge

den, ska åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits.

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § *denna lag eller 7 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande, ska åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet efter det att verkställigheten av ett sådant avgörande avbrutits.

*Föreslagen lydelse*

6 f §

Socialnämnden ska till Socialstyrelsen och till de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § *denna lag eller 7 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet

skälen för dröjsmålet.

Socialnämnden ska vidare dels till Socialstyrelsen, dels till revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.

Rapportering enligt denna paragraf ska ske en gång per kvartal.

#### *Nuvarande lydelse*

Socialnämnden *skall* till fullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. Nämnden skall vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut.

och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.

Socialnämnden ska vidare dels till Socialstyrelsen, dels till revisorerna rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § *denna lag eller 7 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet.

Rapportering enligt denna paragraf ska ske en gång per kvartal.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 6 h §<sup>11</sup>

Socialnämnden *ska* till fullmäktige lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § *denna lag eller 7 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* som inte har verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. Nämnden ska vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respek-

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2006:495.

Nämnden *skall* till fullmäktige även lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden *skall* vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut.

Rapportering enligt denna paragraf *skall* ske en gång per kvartal.

tive beslut.

Nämnden *ska* till fullmäktige även lämna en statistikrapport över hur många av nämndens gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § *denna lag eller 7 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. Nämnden *ska* vidare ange vilka typer av bistånd dessa beslut gäller samt hur lång tid som har förflutit från dagen för respektive beslut.

Rapportering enligt denna paragraf *ska* ske en gång per kvartal.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

## Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny bestämmelse, 26 kap. 7 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**26 kap.**

7 a §

*Sekretess i fråga om beslut att inleda eller inte inleda utredning enligt 6 kap. 1 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga gäller inte i förhållande till den som gjort anmälan enligt 5 kap. 2–4 §§ samma lag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

## Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstförordningen (2001:937)<sup>12</sup>

*dels* att 3 kap. 1 och 2 §§ och 5 kap. 1 b och 2 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 3 kap. 1 § ska utgå,

*dels* att 1 kap. 1 och 2 §§, 3 kap. 6, 13, 14, 16 a och 18 §§, 5 kap. 1, 1 a och 1 d §§ och 8 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **1 kap.**

##### 1 §

I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till

- socialtjänstlagen (2001:453),
- *lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,*

- lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

De uttryck och benämningar som används i förordningen har samma betydelse som i dessa lagar.

I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till

- socialtjänstlagen (2001:453),
- *lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga, och*

- lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

De uttryck och benämningar som används i förordningen har samma betydelse som i dessa lagar.

##### 2 §<sup>13</sup>

I förordningen finns bestämmelser om

- riksnormen och skälig levnadsnivå avseende särskilda boendeformer för äldre (2 kap.),
- *vad som avses med hem för vård eller boende och familjehem*

I förordningen finns bestämmelser om

- riksnormen och skälig levnadsnivå avseende särskilda boendeformer för äldre (2 kap.),

<sup>12</sup> Senaste lydelse av 5 kap. 1 b § 2003:304.

5 kap. 2 § 2007:1316.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2006:287.



(3 kap. 1–2 §§),

- verksamheten vid hem för vård eller boende (3 kap. 3–9 §§),

- inskrivning i och utskrivning från hem för vård eller boende (3 kap. 10–16 §§),

- hem som drivs av Statens institutionsstyrelse (3 kap. 17–18 §§),

- tillståndspliktig verksamhet och verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn (4 kap.),

- vissa uppgifter för socialnämnden (5 kap.),

- avgifter vid vissa stöd- och hjälpinsatser samt vid vård av barn (6 kap.),

- sammanställningar av personuppgifter och gallring (7 kap.),

- vissa bemyndiganden (8 kap.).

- verksamheten vid hem för vård eller boende (3 kap. 3–9 §§),

- inskrivning i och utskrivning från hem för vård eller boende (3 kap. 10–16 §§),

- hem som drivs av Statens institutionsstyrelse (3 kap. 17–18 §§),

- tillståndspliktig verksamhet och verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn (4 kap.),

- vissa uppgifter för socialnämnden (5 kap.),

- avgifter vid vissa stöd- och hjälpinsatser samt vid vård av barn (6 kap.),

- sammanställningar av personuppgifter och gallring (7 kap.), och

- vissa bemyndiganden (8 kap.).

### 3 kap.

#### 6 §

Hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall ha tillgång till läkare. En sådan läkare bör ha specialistkompetens inom barn- och ungdomspsykiatri eller allmän psykiatri.

Hem som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel bör ha tillgång till läkare med särskilda kunskaper som är lämpade för denna verksamhet.

Dessutom bör hem som avses i denna bestämmelse ha tillgång till psykologisk expertis.

Hem som avses i 10 kap. 1 § lagen (2000:000) om stöd och skydd för barn och unga ska ha tillgång till läkare. En sådan läkare bör ha specialistkompetens inom barn- och ungdomspsykiatri eller allmän psykiatri.

## 13 §

Om det för den som ansökan avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt *lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga* eller enligt *lagen (1988:870)* om vård av missbrukare i vissa fall, *skall* en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan.

Om det för den som ansökan avser finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt *8 kap. lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* eller enligt *lagen (1988:870)* om vård av missbrukare i vissa fall, *ska* en kopia av eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan.

14 §<sup>14</sup>

När behovet av vård i hemmet har upphört ska den som vårdas skrivas ut. Statens institutionsstyrelse beslutar om utskrivning från hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). I övriga fall beslutar föreståndaren om utskrivning, om inte huvudmannen har bestämt annorlunda. För den som vårdas enligt socialtjänstlagen ska utskrivning ske tidigare om den enskilde eller dennes vårdnadshavare begär det. Om den enskilde har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken och angelägenheten omfattas av dennes uppdrag, ska utskrivning för den som vårdas enligt socialtjänstlagen ske tidigare om förvaltaren begär det.

Om den enskilde vårdas med stöd av *lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga* får han eller hon inte skrivas ut om inte socialnämnden har begärt eller medgivit det. Om Statens institutionsstyrelse enligt 11 § första stycket samma lag beslutar att den unge tillfälligtvis ska vistas på annat särskilt ungdomshem får dock han eller hon skrivas ut utan att socialnämnden har begärt eller medgivit det. Om utskrivning från vård med stöd av *lagen*

Om den enskilde vårdas med stöd av *8 kap. lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* får han eller hon inte skrivas ut om inte socialnämnden har begärt eller medgivit det. Om Statens institutionsstyrelse enligt 8 kap. 7 § första stycket samma lag beslutar att *barnet eller* den unge tillfälligtvis ska vistas på annat särskilt ungdomshem får dock han eller hon skrivas ut utan att socialnämnden har begärt eller medgivit det. Om utskrivning från vård

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2007:1316.

(1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall föreskrivs i den lagen.

Särskilda regler om fastställande av slutdag för verkställighet av sluten ungdomsvård finns i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall föreskrivs i den lagen.

#### 16 a §<sup>15</sup>

När Statens institutionsstyrelse enligt 11 § första stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga beslutar att den unge tillfälligtvis ska vistas på annat särskilt ungdomshem ska styrelsen omgående underrätta socialnämnden om beslutet.

När Statens institutionsstyrelse enligt 8 kap. 7 § första stycket lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga beslutar att *barnet eller* den unge tillfälligtvis ska vistas på annat särskilt ungdomshem ska styrelsen omgående underrätta socialnämnden om beslutet.

#### 18 §<sup>16</sup>

För den som vårdas i ett hem för särskild tillsyn ska det i journalen alltid antecknas de beslut som fattats av Statens institutionsstyrelse enligt 11 § första stycket, 15 a–17 a, 19, 20 §§ och 43 § 3 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Även beslut enligt 31–32 a, 33 a–36 §§ och 45 § 4 lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska antecknas i journalen.

För den som vårdas i ett hem för särskild tillsyn ska det i journalen alltid antecknas de beslut som fattats av Statens institutionsstyrelse enligt 8 kap. 7 § första stycket, 10 kap. 3–8 och 10 §§ och 14 kap. 3 § 3 lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga. Även beslut enligt 31–32 a, 33 a–36 §§ och 45 § 4 lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska antecknas i journalen.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2007:1316.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2007:1316.

## 5 kap.

1 §<sup>17</sup>

En ansökan enligt 4 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall, om det inte möter särskilda hinder, särskilt beskriva

1. den unges hälsa, utveckling, sociala beteende och skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående,

2. socialnämndens bedömning av den unges behov av vård och hans eller hennes vårdnadshavares förmåga att tillgodose detta behov, och

3. den unges och hans eller hennes vårdnadshavares syn på behovet av vård och förhållandena i övrigt.

En ansökan skall även innehålla en vårdplan.

En ansökan enligt 8 kap. 4 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga ska, om det inte möter särskilda hinder, särskilt beskriva

1. barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende och skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående,

2. socialnämndens bedömning av barnets eller den unges behov av vård och hans eller hennes vårdnadshavares förmåga att tillgodose detta behov, och

3. barnets eller den unges och hans eller hennes vårdnadshavares syn på behovet av vård och förhållandena i övrigt.

En ansökan ska även innehålla en vårdplan.

1 a §<sup>18</sup>

En vårdplan enligt 11 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska, om det inte möter särskilda hinder, beskriva

1. de särskilda insatser som behövs,

2. det sätt på vilket den unges umgänge med föräldrar, vårdnadshavare och andra närstående ska ordnas,

3. målet med vården, och

En vårdplan enligt 11 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) eller 6 kap. 5 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga ska, om det inte möter särskilda hinder, beskriva

2. det sätt på vilket barnets eller den unges umgänge med föräldrar, vårdnadshavare och andra närstående ska ordnas,

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2003:304.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2007:1316.

4. den vårdbehövandes och, i fråga om barn, även hans eller hennes vårdnadshavares syn på den planerade vården.

En genomförandeplan enligt 11 kap. 3 § *andra stycket socialtjänstlagen* ska, om det inte möter särskilda hinder, beskriva

En genomförandeplan enligt 9 kap. 8 § *lagen om stöd och skydd för barn och unga* ska, om det inte möter särskilda hinder, beskriva

1. målet med de särskilda insatser som behövs,
2. när och hur de särskilda insatserna ska genomföras,
3. när och hur genomförandeplanen ska följas upp,

4. när och hur den unge ska kunna tillgodogöra sig åtgärder och insatser som andra huvudmän än socialnämnden ansvarar för,

4. när och hur *barnet eller* den unge ska kunna tillgodogöra sig åtgärder och insatser som andra huvudmän än socialnämnden ansvarar för,

5. när och hur den unges umgänge med föräldrar, vårdnadshavare och andra närstående ska ordnas,

5. när och hur *barnets eller* den unges umgänge med föräldrar, vårdnadshavare och andra närstående ska ordnas,

6. när och hur den unge ska ha kontakt med socialnämnden, och

6. när och hur *barnets eller* den unge ska ha kontakt med socialnämnden, och

7. den unges och, i fråga om barn, hans eller hennes vårdnadshavares syn på genomförandet av den planerade vården.

#### 1 d §<sup>19</sup>

En arbetsplan för ungdomstjänst enligt 5 kap. 1 b § *andra stycket socialtjänstlagen* (2001:453) skall innehålla uppgifter om var arbetet skall utföras, vilka arbetstider som skall gälla, det lägsta och det högsta antalet timmar som den dömde har att fullgöra per vecka eller månad samt de övriga villkor som är nödvändiga för verksamheten. Arbetsplanen skall också innehålla uppgifter om

En arbetsplan för ungdomstjänst enligt 2 kap. 17 § *andra stycket lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga* ska innehålla uppgifter om var arbetet ska utföras, vilka arbetstider som ska gälla, det lägsta och det högsta antalet timmar som den dömde har att fullgöra per vecka eller månad samt de övriga villkor som är nödvändiga för verksamheten. Arbetsplanen ska också innehålla upp-

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2006:1193.

innehållet i och omfattningen av annan särskilt anordnad verksamhet.

gifter om innehållet i och omfattningen av annan särskilt anordnad verksamhet.

## 8 kap.

### 4 §

Statens institutionsstyrelse får lämna medgivande enligt 18 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 33 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Statens institutionsstyrelse får lämna medgivande enligt 10 kap. 9 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga samt 33 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

### 5 §

Socialstyrelsen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt denna förordning.

Socialstyrelsen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av socialtjänstlagen (2001:453), lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt denna förordning.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2011.

## Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 11 §<sup>20</sup>

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Lotteriinspektionen, i fråga om den som myndigheten

a) vid prövning enligt lotterilagen (1994:1000) överväger att ge tillstånd att få anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, eller

b) vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor överväger att ge tillstånd,

8. en socialnämnd, i ärenden      8. en socialnämnd, i ärenden

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2008:1216.

om adoption, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 § och 6 kap. 6–10 och 12–16 §§ socialtjänstlagen (2001:453) samt åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

om adoption, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. och andra åtgärder enligt 2 kap. 8 §, 8 kap., 9 kap. 1, 3, 5–7, 9, 14, och 16 §§, 11 kap., samt 14 kap. 4 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga eller åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171) överväger att ge certifikat eller tillstånd,

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

10. Statens folkhälsoinstitut, i andra ärenden om tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) än serveringstillstånd, i fråga om den som ärendet gäller och styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare för denne samt delägare i ett fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som ärendet gäller,

11. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (1994:1738), i fråga om den som ärendet gäller,

12. Läke medelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. eller förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektions-sprutor och kanyler,

13. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (1994:334), i fråga om den som ärendet gäller,

14. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottsskadelagen (1978:413), samt

15. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden om förmyndarskap, godmanskap eller förvaltarskap, i fråga om den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd har dock rätt till



uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse samt om besöksförbud.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2011.

## Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>21</sup>

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, ska lämnas om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt,

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

3. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål,

4. Kriminalvårdsnämnden, när uppgiften behövs för prövning av en fråga om villkorlig frigivning,

5. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

6. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

---

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2008:1217.

7. en statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet, som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

8. Lotteriinspektionen, i fråga om den som myndigheten

a) vid prövning enligt lotterilagen (1994:1000) överväger att ge tillstånd att få anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel, eller

b) vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

9. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor överväger att ge tillstånd,

10. en socialnämnd, i ärenden om adoption, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 § och 6 kap. 6–10 och 12–16 §§ socialtjänstlagen (2001:453) samt åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

10. en socialnämnd, i ärenden om adoption, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. och andra åtgärder enligt 2 kap. 8 §, 8 kap., 9 kap. 1, 3, 5–7, 9, 14, och 16 §§, 11 kap., samt 14 kap. 4 § lagen (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga eller åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

11. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (1957:297) och luftfartsförordningen (1986:171) överväger att ge certifikat eller tillstånd,

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

12. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning av större ägare enligt försäkringsrörelselagen (1982:713), lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar, lagen (2004:46) om investeringsfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden överväger att ge tillstånd,

13. chefen för Finansdepartementet eller den han eller hon be- myndigar, för utredning i ärenden om sådan lämplighetsprövning

som avses i 12 i fråga om den som ärendet gäller såvitt avser banker och försäkringsbolag,

14. Fastighetsmäklarnämnden, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400) överväger att registrera som fastighetsmäklare,

15. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,

16. Revisorsnämnden, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att godkänna eller auktorisera,

17. Skatteverket, för prövning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller lagen (1994:1776) om skatt på energi, skattebefriade förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi samt lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi eller lagen (1984:409) om gödselmedel,

18. Totalförsvarets pliktverk och Försvarmakten, i fråga om totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

19. Försvarmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa i utlandsstyrkan inom myndigheten,

20. Läkeemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. eller förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektions-sprutor och kanyler,

21. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (1994:334), i fråga om den som ärendet gäller,

22. en kommunal myndighet, i fråga om den som har anmält ett förvärv av hyresfastighet enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet, om förvärvstillstånd får vägras, samt

23. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2011.

# 1 Uppdraget och arbetets bedrivande

Den 6 december 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över 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) samt lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga för att anpassa lagstiftningen till den utveckling som har skett. I mars utsåg ansvarigt statsråd experter och sakkunniga med uppgift att biträda i utredningsarbetet. Regeringens direktiv (2007:168) till utredningen återfinns i sin helhet i bilaga 1.

## 1.1 Uppdraget i korthet

Regeringen konstaterar i direktiven att alla barn, i enlighet med barnkonventionen, har rätt till god omvårdnad och att få utvecklas i sin egen takt utifrån sina egna förutsättningar. I direktiven sägs även att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar. Familjen är särskilt betydelsefull för barnets utveckling och välfärd. Samhällets roll är att på olika sätt stödja föräldrarna i deras föräldraskap. Det finns dock barn som lever i olika slag av utsatthet och som samhällets sociala barn- och ungdomsvård har ett särskilt ansvar för att ge skydd och stöd.

Regeringen konstaterar vidare att samhällets insatser ska präglas av god kvalitet och att ambitionsnivån inom den sociala barn- och ungdomsvården under senare år har höjts. Samtidigt har nya grupper i behov av stöd och skydd tillkommit. I direktiven anger regeringen en rad områden där brister har rapporterats och där det finns behov av förbättringar.

Mot denna bakgrund anger regeringen som övergripande uppdrag att utredningen ska se över bestämmelserna i nuvarande lagstiftning på området och lämna förslag på förändringar som utredningen bedömer vara nödvändiga. Det ska ingå i uppdraget att ta ställning till

- hur den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och ansvar för barn och unga ska formuleras,
- om reglerna för anmälningsskyldighet behöver förtydligas,
- om socialnämndens möjlighet att anmäla brott mot barn ska ändras till en skyldighet,
- om reglerna om utredning av barns förhållanden behöver kompletteras,
- om reglerna om insatser enligt SoL och LVU behöver ändras,
- hur villkoren för familjehem kan förbättras,
- om reglerna om uppföljning av insatser behöver förbättras och
- vilken kompetens som behövs för att arbeta inom den sociala barn- och ungdomsvården.

Slutligen ska utredningen överväga om bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga ska sammanföras i en särskild lag och om de bestämmelser i SoL som reglerar socialtjänstens familjerättsliga arbete ska föras över till den särskilda lagen.

## 1.2 Hur arbetet har bedrivits

Utredningen påbörjade sitt arbete i mars 2008. Utredningen antog namnet Barnskyddsutredningen. Under arbetets gång har sammanlagt sju sammanträden med utredningens experter och sakkunniga avhållits.

Under arbetets gång har utredningen samrått med bl.a. Vistelseutredningen (S 2008:02), 2008 års adoptionsutredning (Ju 2007:17) samt Barnbrottsutredningen (Ju 2007:16).

Barnskyddsutredningen har lagt stor vikt vid att inhämta information och uppfattningar från en rad aktörer på området. Utredningen har sökt upp och uppvaktats av organisationer som arbetar för barn. Utredningen har även sammanträffat med företrädare för

olika professionella sammanslutningar och nätverk i syfte att inhämta synpunkter och diskutera alternativa lösningar, däribland familjehemsföräldrar, socialsekreterare och socialchefer. Särskild vikt har utredningen lagt vid att få synpunkter och information från personer som har egen erfarenhet av socialtjänstens insatser. Sådana kontakter har bl.a. förmedlats via organisationer och verksamheter. Därutöver har ett antal personer kontaktat utredningen för att förmedla sina egna personliga eller närståendes erfarenheter.

Utredningen har tagit del av erfarenheter och utvecklingsarbete i andra länder och även gjort studiebesök i Norge och England.

Utredningen har bemödat sig om att utgå från bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap. Som ett led i detta har utredningen intervjuat ett tjugotal forskare samt anordnat två särskilda forskarhearings. Vid dessa medverkade professor Gunvor Andersson, professor Elisabeth Backe Hansen, med.dr. Madeleine Cocozza, professor Anna Hollander, doktorand Anna Kaldal, doktorand Pernilla Leviner, professor Tommy Lundström, docent Titti Mattsson samt professor Bo Vinnerljung. Utredningen har även beställt ett antal underlag från forskare i syfte att få en genomgång av kunskaps- och forskningsfronten inom områden av speciellt intresse för utredningen. Dessa underlag återfinns i sin helhet i betänkandets bilagedel.

Utredningen vill rikta ett särskilt tack till alla som på olika sätt bidragit till utredningens arbete.

## 2 Historisk återblick och gällande rätt

### 2.1 Inledning

I detta kapitel görs en översiktlig genomgång av gällande bestämmelser till stöd och skydd för barn och unga inom socialtjänsten. För att underlätta förståelsen för varför den nuvarande lagstiftningen ser ut som den gör lämnas först en redogörelse för socialtjänstens lagstiftning ur ett historiskt perspektiv.

### 2.2 Svensk barnavårdslagstiftning i ett historiskt perspektiv

#### 2.2.1 Tidigt 1900-tal

Den moderna svenska barnavården kan dateras till 1900-talets början, men samhället har även tidigare ingripit med omhändertagande och vård av barn. Redan från 1300-talet finns exempel på omhändertaganden på grund av föräldrars fattigdom eller för att barnen var föräldralösa.<sup>1</sup>

I takt med att befolkningen under 1800-talet i allt högre grad bosatte sig i städerna blev arbetarklassens barn också mer synliga. Kringdrivande, tiggande och kriminella barn kom att uppfattas som ett problem. Folkskolan, som växte fram från mitten av 1800-talet, innebar också att de barn som uppfattades som problematiska och avvikande uppmärksammades på ett annat sätt än tidigare. Det var mot bakgrund av dessa förhållanden som det uppstod en politisk diskussion om barnavården i Sverige i slutet av 1800-talet.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lundström, T. 1993, s. 6.

<sup>2</sup> Lundström, T. 1993, s. 6 och 47 ff.; Ponnert, L. 2007, s. 44 f.



År 1902 genomfördes flera betydelsefulla barnvårdsreformer och det är först med dessa lagar som Sverige får en särskild lagstiftning på barnvårdsområdet. Detta år antogs lagar som innebar att straffmyndighetsåldern höjdes från 14 till 15 år och att ungdomar i åldern 15–18 år i stället för straff kunde dömas till tvångsuppfostran på allmän uppfostringsanstalt<sup>3</sup>. Samma år antogs också lag (1902:67) angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn enligt vilken samhället kunde tvångsomhänderta vanartade eller försummade barn under 15 år. Samhället fick här rätt till omhändertagande mot föräldrarnas vilja. Reformen lade fast principen om samhällets skyldighet att tillförsäkra och barnets rätt att få uppfostran och vård<sup>4</sup>. Det finns mycket som talar för att syftet med lagen främst var att förebygga framtida brottslighet och inte att skydda barnen från missförhållanden i hemmet<sup>5</sup>.

De svåra förhållandena för fosterbarnen ledde samma år till lag (1902:63) om fosterbarns vård. Därmed erkändes i princip samhällets ansvar för fosterbarnens förhållanden. Lagen innebar att fosterhemsplacerade barn under sju år som vårdades mot ersättning skulle få ett visst skydd av samhället. Utackorderade barn över sju år var emellertid utan skydd. Tillsynen av lagens efterlevnad var dessutom bristfällig<sup>6</sup>.

Några år senare, år 1917, kom en särskild lag för barn födda utom äktenskapet. Lagstiftningen innebar bl.a. att modern inte längre hade rätt att vara okänd. Underhållsskyldighet och bistånd till modern reglerades också och det infördes en möjlighet till bistånd till den ogifta modern i form av särskilt förordnad barnvårdsman. Tidigare hade både de så kallade oäkta barnen och deras mödrar i princip saknat rättsligt skydd, vilket medförde att barnamord var vanligt förekommande. Av det skälet infördes den s.k. anonymitetslagstiftningen som innebar att modern fick vara okänd. Hon kunde därmed visserligen föda barnet utan att riskera åtal och utan att hennes namn skrevs in i folkbokföringen. Konsekvensen blev emellertid att många barn anonymt lämnades bort till olika sorters fosterhem, där de ofta for väldigt illa.<sup>7</sup>

Barn som levde under fattiga förhållanden kunde också omfattas av fattigvårdslagstiftningen. Fattigvårdslagen från år 1918, lag

<sup>3</sup> SFS 1902:72; prop. 1979/80:1, s. 92 f.

<sup>4</sup> Prop. 1902:30.

<sup>5</sup> Se bl.a. prop. 1902:30, s. 58 f., och Lundström, T. 1993, s. 50 ff.

<sup>6</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 93; Lundström, T. 1993, s. 53 f.

<sup>7</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 93; SOU 2005:81, s. 58 f.

(1918:422) om fattigvården, innehöll bl.a. bestämmelser om hjälp från det allmännas sida för nödställda barn. Dessa barn kunde tillerkännas fattigvård genom att familjeförsörjaren erhöll understöd för barnet. Fattigvård kunde också utgå i form av vård utanför hemmet. Fattigvården utövades inom varje kommun av en fattigsvårdsstyrelse<sup>8</sup>.

### 2.2.2 1924 års barnavårdslag

I praktiken kom 1902 års barnavårdslagar att få en begränsad betydelse för barnets rättsliga ställning<sup>9</sup>. I 1924 års proposition med förslag till en lag om samhällets barnavård konstaterades också att de rådande barnavårdslagarna ”till stor del blivit en lag på papperet”<sup>10</sup>. Perioden som föregick 1924 års lagstiftning kännetecknades av en framväxande arbetarrörelse och ett allt starkare intresse för sociala frågor. 1902 års vanartslag kritiserades snart för att ha alltför snäva åldersgränser och för att den inte innebar något skydd för barn som misshandlades i hemmet<sup>11</sup>. Framväxten av socialdemokratin och nya rättigheter för medborgarna i form av rösträtt medförde en fokusering på individen och dess rättigheter<sup>12</sup>. Förändringar kom att krävas beträffande såväl barnavårdens uppbyggnad som de utsatta barnens skydd<sup>13</sup>.

En ny barnavårdslag, lag (1924:361) om samhällets barnavård, antogs år 1924. Fattigvårdsstyrelsernas tidigare uppgifter rörande barnen överfördes nu på barnavårdsnämnden. En sådan nämnd skulle finnas i varje kommun. Nämnden kunde ingripa när barnet inte vårdades eller försörjdes. Den kunde också ingripa om barnet var utsatt för misshandel eller vanvård eller när det förekom brister i barnets uppfostran. Det var först genom 1924 års lag som myndigheterna gavs möjlighet att ingripa på grund av enbart fysisk vanvård, något som tidigare bara kunnat ske om vanvården kombinerades med ”sedlig försummelse”. I den nya lagen infördes också en skyldighet att kontrollera hur fosterbarnet hade det i sin fosterfamilj.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Jfr Mattsson, T. 2002, s. 44.

<sup>9</sup> Mattsson, T. 2002, s. 44.

<sup>10</sup> Prop. 1924:150, s. 47.

<sup>11</sup> Ponnert, L. 2007, s. 46.

<sup>12</sup> Lundström, T. m.fl. 2003.

<sup>13</sup> Lundström, T. 1993, s. 56 ff.; Ponnert, L. 2007, s. 46.

<sup>14</sup> Se vidare Lundström, T. 1993, s. 59 ff.

1924 års barnavårdslag skilde på omhändertagande för samhällsvård och omhändertagande för skyddsuppfostran. Omhändertagande för samhällsvård innefattade hjälp för fattiga, handikappade, övergivna och föräldralösa barn under 16 år (29 §)<sup>15</sup>. Beslut om samhällsvård kunde genomföras endast med föräldrarnas samtycke<sup>16</sup>. Omhändertagande för skyddsuppfostran avsåg hjälp för vanvårdade och vanartade barn. Ett beslut om skyddsuppfostran kunde ske även utan samtycke från föräldrarna (22–28 §§).

I första hand skulle emellertid åtgärder, som betecknades som förebyggande, tillgripas. Dessa bestod, liksom enligt 1902 års lagstiftning, av förmaning till föräldrarna, varning till barnet, aga eller anlitanande av anstalt som ett komplement till hemuppfostran. Först om dessa åtgärder inte ansågs tillräckliga kunde barnet omhändertas för skyddsuppfostran (24 §). Åtgärderna skulle alltså efterhand skärpas<sup>17</sup>.

Tvångsingripandet ansågs främst drabba föräldrarnas integritet och något integritetsresonemang fördes inte beträffande barnet<sup>18</sup>. Barnet betraktades i princip inte som ett självständigt subjekt vars egen uppfattning tillerkändes rättslig betydelse utan sågs i dessa sammanhang främst som ett objekt för andras handlande<sup>19</sup>.

1924 års barnavårdslag ägde inledningsvis tillämpning på barn upp till 18 år. Vad gällde unga i högre ålder förelåg möjlighet till ingripande vid asocial livsföring enligt lagen (1885:27) angående lösdrivares behandling (lösdrivarelagen). Ursprungligen var lösdrivarelagen tillämplig på personer över 15 års ålder, men åldersgränsen höjdes till 18 år i samband med tillkomsten av 1924 års barnavårdslag. År 1934 fördes även gruppen unga i åldrarna 18–21 år över från lösdrivarelagen till barnavårdslagen, som då också kompletterades med en avdelning om ungdomsskydd. Samtidigt ändrades lagens titel till lagen (1934:204) om samhällets barnavård och ungdomsskydd.

Under 1940-talet inträdde successivt en förändrad syn på uppfostran och behandling av barn. Psykodynamiska teorier gav upphov till nya tankar om barnuppfostran och i linje med detta avskaffades bestämmelsen om aga genom en lagändring år 1942<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Se även prop. 1924:150, s. 130 f.

<sup>16</sup> Se närmare Mattsson, T. 2002, s. 45 och Hollander, A. 1985, s. 85 f.

<sup>17</sup> Se vidare prop. 1924:150

<sup>18</sup> Mattsson, T. 2002, s. 46.

<sup>19</sup> Prop. 1924:150, s. 114; Mattsson, T. 2002, s. 46.

<sup>20</sup> Hollander, A. 1985, s. 95 f.

### 2.2.3 1960 års barnavårdslag

Under 1950- och 1960-talen genomfördes reformer som resulterade i nya lagar inom alla de tre s.k. socialvårdsgrenarna – nykterhetsvården, fattigvården och barnavården<sup>21</sup>. Alkoholistlagen från år 1931 ersattes år 1954 av en nykterhetsvårdslag (1954:579). 1918 års fattigvårdslag blev år 1957 utbytt mot socialhjälpslagen (1956:2). Slutligen antogs också en ny barnavårdslag, lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1961.

Den nya barnavårdslagen byggde i stora delar på 1924 års lag, men var samtidigt påverkad av modernare tankar om vård och rättssäkerhet<sup>22</sup>. Den hade fortfarande vissa auktoritära inslag och innehöll regler som syftade till att skydda samhället från asociala unga personer. Exempelvis kunde ungdomar omhändertas för utredning för att man ville förhindra brottslig eller skadlig verksamhet (30 §). Polismyndigheten fick vidare ökade möjligheter att ta asocial ungdom i tillfälligt förvar (33 §). Andra delar av lagen betonade skydd för individen för att tillgodose vårdbehovet. Exempelvis kom de förebyggande åtgärderna inom barn- och ungdomsverksamheten att vidgas med bestämmelser i den nya lagen, både på ett allmänt plan och inom den individuella vården (jfr 3 §). Lagen gav också uttryck för att särskild uppmärksamhet skulle riktas mot de grupper av barn som var i riskzonen att utvecklas ogynnsamt (3 §).

Barnavårdsnämndens åtgärder enligt den nya lagen utgjordes i princip av allmänt förebyggande arbete, individuellt förebyggande arbete och omhändertagande för samhällsvård<sup>23</sup>. Nämnden hade redan tidigare kritiserats för att alltför sent ingripa till ett barns hjälp och lösningen ansågs vara en utbyggnad av de förebyggande åtgärderna<sup>24</sup>. Barn och unga som på grund av förhållandena i hemmet eller det egna beteendet var i behov av hjälp, kunde bli föremål för vissa förebyggande insatser som angavs i lagen. Dessa var råd och stöd, förmaning och varning, föreskrifter rörande den unges levnadsförhållanden samt övervakning (26 §). Om åtgärderna inte hade någon effekt kunde den unge omhändertas för vård (29 §). Även 1960 års lag innehöll således en tydlig upptrappningsmodell beträffande insatserna från myndigheternas sida.

<sup>21</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 105.

<sup>22</sup> Mattsson, T. 2002, s. 47.

<sup>23</sup> Se vidare Hollander, A. 1985, s. 100 ff.

<sup>24</sup> SOU 2005:81, s. 60.

På fosterbarnsvårdens område infördes krav på tillstånd från barnavårdsnämnd för att få lov att ta emot fosterbarn (47 §). Lagen gav vidare vård i enskilt hem principiellt företräde framför vård i anstalt (36 §). Till de viktigare förändringarna i förhållande till den äldre lagen hörde också att barnavårdsnämndens verksamhet vidgades till att omfatta vissa nya åldersgrupper<sup>25</sup>. Åldersgränserna för när samhället kunde ingripa till barns skydd bestämdes i miljöfallen till 18 år och i beteendefallen till 21 år (25 §).

Barnet betraktades vid tiden för 1960 års barnavårdslag alltjämt som en del av familjen utan självständig rättslig ställning före 15 års ålder<sup>26</sup>. Diskussioner om den enskildes rättssäkerhetskrav gentemot kommun och stat rörde dessutom främst konflikten mellan å ena sidan statens krav på omhändertagande och å andra sidan föräldrarnas bestämmanderätt över det egna barnet<sup>27</sup>. Av förarbeten till lagen framgår också att ett beslut om ingripande inte ansågs röra barnet självt utan i stället dess föräldrar, i vart fall till dess att barnet uppnått viss ålder<sup>28</sup>. Före 15 års ålder ansågs ett myndighetsingripande därför riktat mot föräldrarna. Efter 15 års ålder tillerkändes barnet dock rollen som ett självständigt rättssubjekt i processen (jfr 15, 16, 19, 23 och 24 §§).

#### 2.2.4 Socialtjänstreformen

##### *Bakgrunden till reformen*

De under 1950- och 1960-talen reformerade socialvårdsdagarna byggde på värderingar som hade sin grund i tidigare samhällsförhållanden. De anslöt i huvudsak också till den äldre lagstiftningen. Fram till mitten av 1960-talet hade socialvårdsdebatten främst handlat om metoder, organisation och resurser inom socialvårdsarbetet i mera traditionell mening. Vid den här tiden kom allt fler kommuner också att så långt som möjligt försöka överbrygga den tidigare specialiseringen och funktionsuppdelningen inom verksamheten. I stället började man tillämpa en s.k. familjevårdsprincip. Enligt denna borde all kommunal socialvård som rörde en och samma person eller familj i princip handläggas av en och samma tjänsteman. Detta ansågs vara bättre

---

<sup>25</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 108.

<sup>26</sup> Mattsson, T. 2002, s. 47.

<sup>27</sup> Samma källa.

<sup>28</sup> SOU 1956:61, s. 130 och 404.

för klienten och var samtidigt ett sätt för socialvården att undvika dubbelarbete.<sup>29</sup>

Mot slutet av 1960-talet växte det fram en opposition mot de grundläggande principerna för sociallagstiftningen. Huvudlinjerna i kritiken var att vårdlagarna (barnavårdslagen, nykterhetsvårdslagen och socialhjälpslagen), trots att de var förhållandevis nya, var föråldrade, förtryckande och klassegregerande. De ansågs också fungera dåligt som stöd för behandlingsarbetet samt vara opåverkade av kunskapsutvecklingen inom samhällsvetenskaperna och av samhällets demokratisering. Kritiken var stark mot de individuella tvångsåtgärdernas omfattning och syfte att främst skydda samhället från den enskilde.<sup>30</sup>

### *Nya lagar*

År 1980 antogs socialtjänstlagen (1980:620, SoL). Den trädde i kraft år 1982. De verksamheter och åtgärder som tidigare reglerats i lagarna om barnavård, nykterhetsvård och socialvård fördes nu samman i en gemensam lag. Dessutom överfördes bestämmelser från lagen om barnomsorg utan några större förändringar<sup>31</sup>. Benämningen "socialvård" utmönstrades ur lagtexten och verksamheten skulle framöver kallas "socialtjänst"<sup>32</sup>.

Till skillnad mot de gamla vårdlagarna fick SoL i stora delar karaktären av en målinriktad ramlag. Syftet med detta var att socialtjänsten skulle ha utrymme för olika insatser utifrån en helhetssyn. Det stämde emellertid också väl överens med den samtida utvecklingen mot en ökad decentralisering i samhället och ett ökat ansvar för kommunerna. I linje härmed ålades också kommunerna det "yttersta ansvaret" för att medborgarna fick den service de var i behov av, något som inte funnits tidigare.<sup>33</sup>

Socialtjänsten skulle med den nya lagen vara en serviceinriktad samhällstjänst, ha en erbjudande hållning och visa respekt för den enskilda människans integritet. Principerna om frivillighet och självbestämmande användes för att markera uppbrottet från den gamla lagstiftningen.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Se prop. 1979/80:1, Del A, s. 110 f.

<sup>30</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 110 ff.; SOU 1999/97, s. 73 f.; Holgersson, L. 2003, s. 83 f.

<sup>31</sup> SOU 1999:97, s. 74.

<sup>32</sup> Jfr prop. 1979/80:1, Del A, s. 121.

<sup>33</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 121 ff.; SOU 1977:40, s. 65 ff.; SOU 1999/97, s. 74.

<sup>34</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 116 ff.; SOU 1999/97, s. 74.

Huvudansvaret för socialtjänsten skulle hädanefter placeras på endast en nämnd, socialnämnden, som därmed ersatte de tidigare barnavårds-, nykterhets- och socialnämnderna. Helhetssynen var ett styrande begrepp för hela socialtjänstens arbete. Andra viktiga begrepp och grundläggande principer var frivillighet, självbestämmande, kontinuitet, normalisering, flexibilitet, närhet och valfrihet.<sup>35</sup>

Socialtjänstlagen kom inte att innehålla några bestämmelser om vård utan samtycke. I stället reglerades tvingande insatser i två fristående lagar, lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).<sup>36</sup>

### *Särskilt om barn och unga*

1980 års lagstiftning vidgade ytterligare samhällets ansvar för barn och unga. De barnavårdande organen fick full frihet i arbetet med de allmänt och individuellt förebyggande verksamheterna. Det uppställdes inte heller några särskilda kriterier för när sådana kunde eller borde användas. Frivillighet och samtycke från den enskilde var avgörande. Det yttersta ansvaret för barnen lades dock på samhället och det betonades att barnen alltid måste få det skydd som de behövde.<sup>37</sup>

Socialnämndens övergripande skyldigheter gentemot barn och ungdom kom att anges i 12 § SoL och i förarbetena till bestämmelsen betonades det allmännas ansvar för dessa frågor<sup>38</sup>. Lagtexten var allmänt hållen och angav att nämnden skulle verka för att barn växte upp under ”trygga och goda förhållanden” samt att nämnden tillsammans med hemmen skulle främja ”en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling” (12 §). De barn som riskerade att utvecklas ”ogynnsamt” skulle få det ”stöd och skydd” de behövde och, om hänsynen till den unges bästa motiverade det, ”vård och fostran utanför det egna hemmet” (12 §).

I lagen preciserades inte närmare *vad* nämnden skulle göra eller *vilka* åtgärder man kunde vidta. Enligt Socialutredningens slutbetänkande var det viktigt att lagtexten möjliggjorde flexibla

<sup>35</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 124 ff.

<sup>36</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 121 ff.; prop. 1979/80:1, Del C, s. 8 f.; SOU 1999/97, s. 74.

<sup>37</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 124 ff.; Hollander, A. 1985, s. 165 ff.

<sup>38</sup> SOU 1974:39 s. 283 f.; prop. 1979/80:1, Del A, s. 255 ff.

lösningar och det var därför angeläget att inte låta åtgärdssystemet ”stelna i en given form”<sup>39</sup>. I linje med dessa tankegångar hade också den tidigare använda upptrappningsmodellen (dvs. där olika åtgärder i given ordning skulle användas efter varandra) tagits bort. Vidare hade tvingande åtgärder som förmaning och varning utmönstrats ur SoL. Barnavårdslagens övervakare ersattes av en kontaktperson, med den skillnaden att det nu var fråga om ett frivilligt stöd.<sup>40</sup>

Som framgått ovan medförde SoL:s principer om frivillighet och samtycke att de tvingande reglerna beträffande barn och unga kom att samlas i en särskild lag, LVU, vilken utformades som en undantagslag i förhållande till SoL. En förutsättning för att över huvud taget kunna tillämpa LVU var därför att det inte gick att få samtycke till den vård som i det aktuella fallet ansågs nödvändig för den unge (1 § LVU). Det ställdes dock inte något krav på att frivilliga insatser först prövats<sup>41</sup>.

Vård med stöd av LVU kunde komma i fråga i två huvudfall, nämligen (1) om brister i omsorgen om den unge eller något annat förhållande i hemmet medförde fara för hans eller hennes utveckling eller (2) om den unge utsatte sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara genom missbruk eller något därmed jämförbart beteende (1 § LVU). I förarbetena poängterades att ett omhändertagande var möjligt endast om det förelåg ett sådant i lagen angivet ”vårdbehov” hos barnet<sup>42</sup>. Samhällsskyddet fick därmed inte längre utgöra grund för beredande av tvångsmässiga insatser inom socialtjänsten<sup>43</sup>.

### 2.2.5 Fortsatt utveckling

Såväl den ursprungliga SoL som LVU har ändrats och reviderats vid ett flertal tillfällen. Ändringarna har främst syftat till att stärka barns ställning och till att anpassa lagstiftningen till barnkonventionen. Här nedan redovisas några av de viktigaste förändringarna beträffande barn och unga.

År 1990 kom en ny lagstiftning beträffande tvångsvård av barn och unga, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av

<sup>39</sup> Jfr SOU 1977:40, s. 169 och 182 f.

<sup>40</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 220 ff. och 250 ff.; Lundström, T. 1993, s. 76 f.

<sup>41</sup> Prop. 1979/80:1, Del A, s. 580 ff.

<sup>42</sup> SOU 1977:40, s. 390 f.; prop. 1979/80:1, Del A, s. 499 f.

<sup>43</sup> SOU 1977:40, s. 390 f.; prop. 1979/80:1, Del A, s. 499 f.



unga. Den nya lagstiftningen innebar bl.a. att kriterierna för tvångsvård tydliggjordes och att begreppet ”fara” (för hälsa och utveckling) ersattes med ”påtaglig risk”, vilket var tänkt att möjliggöra tidigare ingripanden i beteendefallen<sup>44</sup>.

Den 1 januari 1994 trädde en ny rättighetslag för barn och vuxna med svåra funktionsnedsättningar i kraft, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Lagen ersatte lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. (omsorgslagen) och lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade m.fl. (elevhemslagen).

I syfte att förstärka barnperspektivet infördes år 1997 och 1998 ett antal nya bestämmelser i SoL. Bland annat kompletterades portalparagrafen i SoL med en ny bestämmelse som svarar mot artikel 3 i barnkonventionen och innebär att det, vid åtgärder som rör barn, särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Även en bestämmelse om barns rätt att komma till tals samt nya regler för socialtjänstens utredningsskyldighet i fråga om barn och unga infördes.<sup>45</sup>

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) i kraft. Förutom en ny kapitelindelning i lagen, infördes bl.a. en skyldighet för socialnämnden att upprätta en vårdplan när barn ska vårdas utanför det egna hemmet<sup>46</sup>.

I syfte att stärka skyddet för barn i utsatta situationer har med verkan från den 1 juli 2003 ett flertal lagändringar gjorts. Anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL har utvidgats och i de lagar som reglerar verksamheter som regelbundet kommer i kontakt med barn har hänvisningar till anmälningsskyldigheten förts in. En gemensam skyldighet för polisen, hälso- och sjukvården, förskolan, skolan och skolbarnomsorgen att tillsammans med socialtjänsten samverka kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa har införts i respektive lag.<sup>47</sup>

I LVU har ett flertal ändringar gjorts i syfte att stärka barnperspektivet i lagen. Bland annat anges numera att vad som är bäst för den unge ska vara *avgörande* vid alla beslut enligt den lagen. Vidare sägs att den unges inställning ska klarläggas och att hänsyn ska tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad. Det har också tydliggjorts att såväl fysisk som

---

<sup>44</sup> Prop. 1989/90:28.

<sup>45</sup> Prop. 1996/97:124.

<sup>46</sup> Prop. 2000/01:80.

<sup>47</sup> Prop. 2002/03:53.

psykisk misshandel kan utgöra risk för att barnets hälsa och utveckling skadas.<sup>48</sup>

Med giltighet från den 1 april 2008 har ytterligare ändringar gjorts i SoL, LVU och LSS. Ändringarna innebär bl.a. att socialnämndens ansökan om vård enligt LVU ska innehålla uppgift om hur den unge informerats och vilken slags information som lämnats honom eller henne samt den unges inställning. För barn och unga som vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem ska en genomförandeplan upprättas. Socialnämndens skyldighet att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas för ett barn efter avslutad placering har tydliggjorts. Vidare föreskrivs numera att ett barn inte får placeras i ett jourhem om inte förhållandena där först blivit utredda av en socialnämnd.<sup>49</sup>

## 2.3 Gällande rätt

### 2.3.1 Inledning

Som framgått ovan har SoL i grunden konstruerats som en målinriktad ramlag. Ramlagskaraktären betyder att den innehåller allmänt utformade bestämmelser, av vilka en del är konstruerade som mål för att ange inriktningen av eller ramen för verksamheten. Den öppna utformningen av bestämmelser av detta slag är avsedd att ge utrymme för att anpassa tillämpningen såväl till omständigheterna i det enskilda fallet som till huvudmannens inflytande. Ramlagstekniken förutsätter således att besluten avseende den närmare utformningen av det sociala arbetet tas i kommunerna. Socialtjänstlagen innehåller emellertid även bestämmelser av mer styrande och formell karaktär och den kan därför inte betecknas som en helt renodlad ramlag.<sup>50</sup>

Socialtjänstlagens konstruktion är sådan att många bestämmelser är gjorda för att tillämpas på flera olika typer av hjälpbehövande. Exempelvis reglerar den allmänna biståndsparagrafen i 4 kap. 1 § SoL såväl bistånd till den som behöver försörjningsstöd som till barn och unga i behov av socialtjänstens stöd och skydd. Samtidigt innehåller SoL i andra avseenden en del särskilda bestämmelser för vissa grupper. Så är fallet för människor

---

<sup>48</sup> Prop. 2002/03:53.

<sup>49</sup> Se vidare prop. 2006/07:129.

<sup>50</sup> Jfr SOU 1999:97, s. 229 ff.

med missbruksproblem, barn och ungdomar, äldre människor samt personer med funktionsnedsättning.

Lagens utformning har medfört att bestämmelser till stöd och skydd för barn och unga i stor utsträckning har integrerats med lagens övriga bestämmelser om socialtjänstens verksamhet. Effekten av detta är att bestämmelser om barn och unga återfinns på ett stort antal olika ställen i lagen. Även i SoF finns bestämmelser som rör barn och unga. Insatser utan samtycke regleras som bekant särskilt i LVU. Ytterligare bestämmelser om barn och unga finns bl.a. inom det familjerättsliga området i föräldrabalken.

Nedan följer en översiktlig genomgång av de mest centrala bestämmelserna för barn och unga inom socialtjänsten. De bestämmelser som särskilt omfattas av utredningens direktiv går igenom på ett mer detaljerat sätt längre fram, i samband med att respektive fråga för utredningen behandlas. Avsikten med den följande genomgången är att på ett översiktligt och kortfattat sätt lyfta fram de bestämmelser som är av särskild betydelse för socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Syftet är därvid att åskådliggöra lagstiftningens strukturella uppbyggnad på detta område.

### 2.3.2 Socialtjänstlagens struktur

#### *1 kap. Socialtjänstens mål*

I SoL:s inledande paragraf slås fast att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska vidare, enligt samma paragraf, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. I bestämmelsen sägs slutligen att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

I kapitlets andra paragraf anges att när åtgärder rör barn, ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. 3 § anger att bestämmelser om vård utan samtycke finns i LVM och LVU.

## *2 kap. Kommunens ansvar*

2 kap. SoL reglerar kommunens ansvar för socialtjänsten i förhållande till kommuninvånarna. I 2 kap. 2 § SoL slås exempelvis fast att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver samtidigt som detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I detta kapitel finns också bestämmelser om organiseringen av socialtjänsten i kommunen.

## *3 kap. Socialnämndens uppgifter*

Socialtjänstlagens tredje kapitel reglerar särskilt socialnämndens uppgifter inom ramen för socialtjänstens ansvarsområden. Här finns såväl allmänna bestämmelser, vilka gäller för socialtjänstens alla persongrupper, som särskilda bestämmelser för t.ex. barn och unga.

Vidare finns i 3 § allmänt hållna bestämmelser om socialtjänstens kvalitet och personalens utbildning. I 5 § finns en allmän bestämmelse om att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. I samma paragraf regleras en skyldighet att, när en åtgärd rör ett barn, ge barnet relevant information och klarlägga barnets inställning. Där anges också att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

I kapitlet finns vidare en bestämmelse (6 §) om att nämnden i sin verksamhet bl.a. bör tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler och liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet. Nämnden kan enligt samma paragraf utse en särskild person (kontaktperson) eller familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. Denna möjlighet gäller såväl barn som vuxna. För den som inte har fyllt 21 år kan nämnden också utse en särskilt kvalificerad kontaktperson.

#### *4 kap. Rätten till bistånd*

4 kap. 1 § stadgar att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Med försörjning avses medel för att klara mat, hyra och andra levnadsomkostnader. Livsföring i övrigt omfattar allt annat som har betydelse när det gäller att bedöma om en människa har en skälig levnadsnivå. Valet av åtgärder kommer här att bero på förhållandena i det enskilda fallet. Bistånd kan således ges genom stöd och hjälp i hemmet, förordnande av en kontaktperson, beredande av vård i familjehem eller i hem för vård eller boende, anvisande av plats i ett servicehus etc.

I lagen anges inte närmare vilka som kan komma i fråga för bistånd enligt 1 §, utan bestämmelsen gäller generellt för dem som behöver hjälp för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt.

Genom 2 § finns en möjlighet för kommunen att i vissa fall bevilja bistånd till en enskild utan att det föreligger någon rätt till bistånd enligt kriterierna i 1 §.

#### *5 kap. Särskilda bestämmelser för olika grupper*

I 5 kap. SoL ges socialnämnden ett särskilt ansvar att verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt ska få det skydd och det stöd som de behöver. Om hänsynen till den unges bästa motiverar det, ska socialnämnden sörja för att den unge får vård och fostran utanför det egna hemmet.

Nämnden ska vidare i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Huvudansvaret för att sådan samverkan kommer till stånd ligger hos nämnden. I detta kapitel finns också bestämmelser om kommunens skyldigheter i fråga om ungdomstjänst, medling, samarbetsamtal och familjerådgivning. Här ges även särskilda bestämmelser rörande äldre människor, människor med funktionsnedsättning, missbrukare, anhörigvårdare och brottsoffer.

*6 kap. Vård i familjehem och i hem för vård eller boende*

I sjätte kapitlet finns bestämmelser om vård i ett annat hem än det egna. Enligt 1 § ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Bestämmelsen gäller såväl unga som vuxna med ett sådant behov. Socialnämnden ansvarar enligt samma paragraf också för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

I kapitlet finns en avdelning med särskilda regler om mottagande av barn (5–11 §§). Här slås bl.a. fast att när ett barn ska placeras i ett annat hem än det egna, ska i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Det anges också att ett barn utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård inte får tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Sådant medgivande eller beslut får inte fattas utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet blivit utredda av socialnämnd. Samma sak gäller för placering i s.k. jourhem.

Socialnämnden ska i fråga om de barn som genom nämndens försorg placeras i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna medverka till att de får god vård och fostran samt lämplig utbildning. Vårdnadshavarna och familjehemsföräldrarna ska ges råd, stöd och annan hjälp som de behöver. Minst en gång var sjätte månad ska nämnden överväga om vården fortfarande behövs och efter tre år i samma familjehem ska den särskilt överväga om vårdnaden bör flyttas över på familjehemsföräldrarna.

Sist i detta kapitel finns också ett avsnitt med bestämmelser som reglerar socialnämndens roll i samband med internationella adoptioner.

*7 kap. Föreskrifter om enskild verksamhet*

Av 7 kap. framgår att ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ inte utan tillstånd av länsstyrelsen får yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av bl.a. hem för vård eller boende och att sådant tillstånd får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Dessa regler

gäller oavsett vilken persongrupp som kan komma i fråga, dvs. inte enbart beträffande barn och unga.

I kapitlet finns också bestämmelser om dokumentations- skyldighet och gallring beträffande enskild verksamhet.

#### *8 kap. Avgifter*

Bestämmelser om avgifter för socialtjänstens insatser finns i 8 kap. Här framgår bl.a. att den enskilde vårdtagaren inte behöver betala avgifter för stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär. Kommunen får dock, utom beträffande barn, ta ut ersättning för uppehållet av den som på grund av missbruk får vård eller behandling i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem. Föräldrarna till ett barn som genom socialnämndens försorg får vård i ett annat hem än det egna är skyldiga att i skäligen utsträckning bidra till kommunens kostnader.

#### *9 kap. Återkrav*

I 9 kap. finns bestämmelser om att socialnämnden i vissa fall får återkräva vad som har betalats ut för mycket i ekonomiskt bistånd.

#### *10 kap. Nämndorganisationen*

10 kap. innehåller bestämmelser om socialnämnden, om delegation och om uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar.

#### *11 kap. Handläggning av ärenden*

I 11 kap. 1 § föreskrivs att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av det som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda en åtgärd av nämnden. Bestämmelsen gäller samtliga utredningar, dvs. både beträffande barn och vuxna.

När det gäller en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd gäller enligt 2 § särskilda föreskrifter som gör det möjligt för nämnden att ta de kontakter som behövs och i samband därmed lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter. Enligt samma paragraf ska utredningen i sådana fall bedrivas skyndsamt

och vara klar inom fyra månader. I 2 § finns också en bestämmelse om att den som berörs av en sådan utredning ska underrättas om att en utredning inleds.

Enligt 3 § första stycket ska, när någon behöver vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem, en plan (s.k. vårdplan) upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna. Denna bestämmelse äger tillämpning oberoende av om det är barn eller vuxna som behöver sådan vård. Paragrafens andra stycke gäller däremot enbart barn och unga. Enligt det lagrummet ska en plan (s.k. genomförandeplan) upprättas över hur vården ska genomföras för de barn och unga som vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem.

4 § innehåller regler om att socialnämnden, när det är fråga om en utredning rörande barn eller missbrukare, är skyldig att slutföra utredningen och fatta beslut i ärendet även om barnet eller missbrukaren byter vistelsekommun.

I 10 § ges barn som har fyllt 15 år rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt SoL. Barn som är yngre bör, enligt paragrafens andra stycke, höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det.

Kapitlet innehåller också bestämmelser om att handläggning av ärenden rörande enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Vidare stadgas att förvaltningslagens bestämmelser om rätt att meddela sig muntligen, att få del av uppgifter, att få motiverade beslut m.m. gäller i ärenden om myndighetsutövning. Här finns också bestämmelser om rätt att få företräde inför nämnden och om delgivning. Samtliga dessa bestämmelser gäller oberoende av om utredningen rör barn eller vuxna.

### *12 kap. Behandling av uppgifter*

De inledande bestämmelserna i detta kapitel reglerar gallring av anteckningar och andra uppgifter i personakter. Här finns både bestämmelser som gäller för samtliga persongrupper och sådana som enbart gäller för ärenden med anknytning till barn (frågor om faderskap, adoption, placering i familjehem, m.m.). Kompletterande bestämmelser finns också i personuppgiftslagen (1998:204, PUL) och i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.



Regler om handlingssekretess och tystnadsplikt inom den offentliga sektorn finns i sekretesslagen<sup>51</sup>. Huvudregeln beträffande socialtjänsten är att det råder sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men (7 kap. 4 § SekrL<sup>52</sup>). Sekretesslagen lämnar emellertid också en del öppningar, som i vissa fall gör det möjligt för myndigheter att lämna uppgifter till varandra. I 14 kap. 1 § SekrL<sup>53</sup> finns exempelvis en bestämmelse om sekretessgenombrott som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I 12 kap. SoL finns ett antal sådana bestämmelser som bryter sekretessen genom att de ålägger socialnämnden att lämna ut uppgift till annan. Det gäller bl.a. personuppgifter för statistik och forskning samt uppgifter till åklagarmyndighet i samband med verkställande av ungdomsvård eller ungdomstjänst.

En annan här aktuell sekretessbrytande regel finns i 1 kap. 5 § SekrL<sup>54</sup>. Enligt den utgör sekretess inte hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den myndighet som lämnar uppgiften ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Av denna bestämmelse följer bl.a. att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet, vilket också anges i 12 kap. 10 § SoL. Bestämmelsen gäller oavsett om den som begår brottet är en vuxen eller under 18 år.

12 kap. 10 § SoL innehåller vidare en bestämmelse om socialtjänstens möjlighet att även i vissa andra fall polisanmäla en misstanke om brott. Stöd för detta finns i 14 kap. 2 § SekrL<sup>55</sup>. För uppgift som omfattas av socialtjänstsekretessen gäller denna möjlighet i princip endast när det är fråga om så allvarliga brott att minsta föreskrivna straff är fängelse ett år. Är det fråga om försök till brott är kravet ännu strängare. Om brottsoffret är under 18 år hindrar dock socialtjänstsekretessen inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3 kap. BrB (misshandelsbrott), 4 kap. BrB (fridsbrott), 6 kap. BrB (sexuallbrott) eller sådant brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstypning av kvinnor lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

---

<sup>51</sup> Fr.o.m. den 30 juni 2009 gäller i stället den nya offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>52</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>53</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>54</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>55</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

Sekretessen hindrar, enligt 14 kap. 2 § SekrL<sup>56</sup>, i vissa fall inte heller att uppgift om enskild, eller närstående till denne, lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detta gäller bl.a. om den enskilde inte har fyllt 18 år, fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel eller är gravid, och det behövs nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

### *13 kap. Tillsyn över socialtjänsten*

13 kap. inrymmer bestämmelser om Socialstyrelsens och länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten. Här finns också bestämmelser om tillsyn över den enskilda verksamhet för vilken det krävs tillstånd av länsstyrelsen (enligt 7 kap. 1 § SoL) samt den som kommunen upphandlat eller genom avtal upplåtit åt annan att utföra. I kapitlet finns även bestämmelser om missförhållanden i enskild verksamhet och om länsstyrelsens möjlighet att i vissa fall förbjuda fortsatt verksamhet. Bestämmelserna om tillsyn m.m. i 13 kap. gäller som utgångspunkt både barn och vuxna.

### *14 kap. Anmälan om missförhållanden*

I 14 kap. 1 § SoL regleras skyldigheten att till socialnämnden anmäla något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd. I första stycket anges att var och en som får sådan kännedom *bör* anmäla detta till nämnden. Andra stycket slår fast att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården samt deras anställda är *skyldiga* att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detsamma gäller dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

---

<sup>56</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

Särskilda bestämmelser om anmälningsskyldighet gäller för dem som är verksamma inom familjerådgivning (tredje stycket) och för Barnombudsmannen (femte stycket).

Anmälningsskyldigheten innebär att den annars rådande sekretessen mellan olika myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar inom socialtjänsten bryts. Dessutom bryts den i 15 kap. 1 § SoL stadgade tystnadsplikten för dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet. I 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL har därtill införts en sekretessbrytande regel som innebär att de anmälningsskyldiga också är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

I kapitlet finns slutligen en bestämmelse (2 §) som stadgar att de som är verksamma inom omsorger om äldre eller om människor med funktionshinder ska vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden samt att den som får kännedom om ett allvarligt missförhållande är skyldig att anmäla detta till socialnämnden. Motsvarande gäller inom yrkesmässigt bedriven verksamhet.

#### *15 kap. Tystnadsplikt*

Detta kapitel innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt SoL samt den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning. Här finns också en påminnelse om att sekretesslagen gäller i den offentliga verksamheten. Samtliga bestämmelser omfattar uppgifter såväl beträffande barn och unga som beträffande andra persongrupper.

#### *16 kap. Övriga bestämmelser*

Socialtjänstlagens sista kapitel innehåller bestämmelser avseende ett flertal olika frågor. Här regleras bl.a. ansvarsfördelningen mellan olika kommuners socialnämnder, men också frågor om överklagande av beslut och om sanktioner för den kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla bistånd som någon enligt socialnämndens beslut är berättigad till. Även dessa bestäm-

melser omfattar som huvudregel såväl barn och unga som andra persongrupper.

### 2.3.3 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

#### *Förutsättningar för vård m.m.*

Insatser inom socialtjänsten för barn och unga ska som utgångspunkt göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i SoL. Den som är under 18 år kan dock i vissa fall beredas vård enligt LVU om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Förutsättningarna för sådan tvångsvård anges närmare i 2 och 3 §§ LVU. Enligt 2 § ska vård beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. I 3 § anges att vård också ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I det senare fallet får vård dessutom beredas även den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får dock (enligt 6 § LVU) besluta att den som är under 20 år omedelbart omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen kan försvåras eller vidare åtgärder hindras. Ett beslut om omhändertagande måste inom en vecka underställas länsrättens prövning.

### *Vården*

För vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i SoL och 11-20 §§ i LVU. Det är i princip socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Vård med stöd av LVU ska alltid inledas utanför den unges eget hem.

Socialnämnden har under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § FB tillgodoses. Nämnden ska noga följa vården av den unge och en gång i halvåret överväga om vård på grund av den unges hemförhållanden fortfarande behövs respektive pröva om vård på grund av den unges beteende ska upphöra.

När den unge har varit placerad i samma familjehem under tre år ska socialnämnden enligt 13 § fjärde stycket dessutom särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden på familjehemsföräldrarna. Denna bestämmelse är således identisk med den som gäller för frivilliga placeringar och som finns i 6 kap. 8 § SoL (se ovan).

För vård av unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn finns det särskilda ungdomshem. Dessa hem drivs av Statens institutionsstyrelse som under vissa förutsättningar har särskilda befogenheter att inskränka den unges rörelsefrihet m.m. (15–20 b §§ LVU).

När vård med stöd av LVU inte längre behövs ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra. Vård som har beslutats på grund av förhållandena i hemmet ska upphöra senast när den unge fyller 18 år. Vård som har beslutats på grund av den unges eget beteende ska däremot upphöra senast när den unge fyller 21 år.

### *Andra åtgärder*

I LVU finns också bestämmelser om förebyggande insatser i form av att socialnämnden beslutar att den som är under 20 år ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten, s.k. mellantvång. Förutsättningarna för ett sådant beslut är att det kan antas att den unge till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges

med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare.

Den som har vårdnaden om en underårig kan också för viss tid eller tills vidare förbjudas att ta denne från ett familjehem där den unge placerats genom socialtjänstens försorg, om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hemmet (s.k. flyttningsförbud).

#### *Bestämmelser om handläggningen m.m.*

I LVU finns ett flertal bestämmelser som innebär att beslut av socialnämnd eller andra ska inom en viss tidsgräns underställas länsrättens prövning. Syftet med dessa är att garantera att ärendet handläggs skyndsamt och att trygga rättssäkerheten för den unge. Redan i 1 § anges att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid beslut enligt LVU. I samma paragraf stadgas att den unge ska få relevant information och hans eller hennes inställning så långt möjligt klarläggas samt att hänsyn ska tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad.

I 36 § finns vidare bestämmelser om att den som har fyllt 15 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt LVU. Barn som är yngre än 15 år bör enligt samma paragraf höras, om det kan vara till nytta för utredningen och det kan antas att han eller hon inte tar skada av att höras.

39 § innehåller bestämmelser om förordnande av offentligt biträde i vissa fall för barnet och dennes vårdnadshavare. Bestämmelserna kompletteras av lagen (1996:1620) om offentligt biträde. I den lagen finns regler bl.a. om vem som kan förordnas till biträde och om ersättning till biträden.

I LVU finns slutligen också vissa bestämmelser om överklagande av socialnämndens och Statens institutionsstyrelses beslut.

#### **2.3.4 Övrig reglering**

##### *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Som angetts ovan finns sedan 1994 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Lagen är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor samt att de får den hjälp de behö-

ver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Lagen ger rätt till vissa särskilt angivna insatser för dem som omfattas av lagen. Den är ett komplement till andra lagar på socialtjänstens område och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som andra lagar ger. Den sökande har därmed frihet att välja om han eller hon vill ansöka om insatser enligt LSS eller enligt exempelvis SoL, förutsatt att båda lagarna är tillämpliga i det aktuella fallet.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade gäller alla som omfattas av de i lagen särskilt preciserade personkretsarna. Även barn och unga som ingår i en angiven personkrets omfattas därför av lagen. Den omfattar dock inte funktionsnedsättningar som beror på normalt åldrande.

### *Socialtjänstförordningen*

Ett viktigt komplement till de regler som finns i SoL och LVU utgörs av socialtjänstförordningen (SoF). I SoF finns bestämmelser om riksnormen och skäligen levnadsnivå. Där finns också definitioner av familjehem och hem för vård eller boende, bestämmelser om inskrivning i och utskrivning från hem för vård eller boende samt regler om hem som drivs av Statens institutionsstyrelse, tillståndspliktig verksamhet, avgifter, personuppgifter och bemyndiganden.

Vidare finns i 5 kap. SoF föreskrifter om vissa uppgifter för socialnämnden. Där anges bl.a. vad som ska finnas i en ansökan om tvångsvård enligt 4 § LVU, i en vårdplan enligt 11 kap. 3 § första stycket SoL och i en genomförandeplan enligt 11 kap. 3 § andra stycket SoL. Av 5 kap. 1 b § SoF framgår att den socialnämnd som har fattat beslut om vård av ett barn enligt SoL eller LVU noga ska följa vården av barnet, främst genom regelbundna personliga besök i det hem där den unge vistas, enskilda samtal med den unge, samtal med den eller dem som tagit emot den unge i sitt hem och samtal med vårdnadshavarna. Uppföljningen ska enligt samma bestämmelse omfatta den unges hälsa, utveckling, sociala beteende och skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående. I 2 § samma kapitel finns även en bestämmelse som innebär att om att socialnämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge eller förmynderskap för ett barn, ska nämnden göra en framställning om det hos behörig domstol.

### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen kan meddela ytterligare föreskrifter inom socialtjänstens område. För detta finns i dag ett normgivningsbemyndigande för insatser inom omsorgen om äldre människor eller människor med funktionshinder (5 kap. 12 § SoL och 8 kap. 1 § SoF). Det finns också ett bemyndigande avseende familjehem och hem för vård eller boende (6 kap. 4 § andra stycket SoL och 8 kap. 2 § SoF). Därutöver har Socialstyrelsen ett generellt bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter avseende hela socialtjänstlagstiftningen (8 kap. 5 § SoF). Socialstyrelsen har slutligen också möjlighet att ge ut allmänna råd, vilka innehåller rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas.

### **2.3.5 Internationella konventioner m.m.**

#### *Barnkonventionen*

Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – efter ett beslut i riksdagen år 1990 utan att reservera sig på någon punkt<sup>57</sup>. Genom ratificeringen har Sverige iklätt sig en internationell folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser.

Barnkonventionen är inte svensk lag, eftersom den inte är inkorporerad i svensk lagstiftning. I stället för inkorporering har man i Sverige valt metoden att transformera bestämmelserna. Detta innebär att de delar av konventionen som behöver införlivas med svensk rätt omarbetas (transformeras) till svensk författningstext. Eftersom barnkonventionen inte har inkorporerats som svensk lagstiftning är den alltså inte direkt tillämplig som svensk lag. Svenska domstolar och andra myndigheter är därmed inte formellt bundna av konventionen<sup>58</sup>. Däremot är konventionen en bindande överenskommelse mellan de stater som har ratificerat den. Artikel 4 förpliktigar staterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra konventionen. Det är alltså svenska staten som är ansvarig för att konventionen – genom lagstiftning eller andra åtgärder – efterlevs i Sverige.

Barnkonventionens inledning speglar de principer om mänskliga rättigheter som har formulerats i FN:s konventioner och deklara-

<sup>57</sup> Prop. 1989/90:107

<sup>58</sup> Se SOU 1997:116, s. 75 ff.



tioner/förklaringar om mänskliga rättigheter. I inledningen erinras om att barn har rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Det betonas också att familjen, såsom den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmars och särskilt för barnens utveckling och välfärd, bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta på sig sitt ansvar i samhället. Vidare betonas vikten av respekt för de kulturella värden som finns i barnets miljö och vikten av internationellt samarbete för att säkra barnets rättigheter. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet går som en röd tråd genom barnkonventionens sakartiklar.

Konventionen sätter barns behov i centrum och tar sin utgångspunkt i att barn är särskilt utsatta och sårbara. Många av de rättigheter som tas upp syftar till att ge barnet skydd mot övergrepp och utnyttjande. Konventionen slår också fast att barnet har olika slags rättigheter: dels sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter, dels medborgerliga och politiska rättigheter.

Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer som ska vara styrande för tolkningen av övriga artiklar, men som också har en egen självständig betydelse. Dessa principer är:

- Förbud mot diskriminering (artikel 2).
- Barnets bästa (artikel 3).
- Barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6).
- Barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12).

Här bör vidare uppmärksammas artikel 19, som ålägger staten att vidta alla lämpliga lagstiftnings, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot övergrepp i någon form. I detta sammanhang bör också nämnas artikel 20, enligt vilken ett barn, som berövats sin familjemiljö eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i denna miljö, ska ha rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida.

### *Europakonventionen*

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Konventionen

omfattar alla persongrupper och alltså inte särskilt barn och unga. Den innehåller likväl vissa bestämmelser som fått betydelse för socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Här bör främst nämnas artikel 6 och artikel 8.

Enligt artikel 6 är var och en, vars civila rättigheter och skyldigheter är föremål för prövning, ”berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag”. Artikeln ger den enskilde möjligheter att utkräva olika slags processuella rättigheter vid myndighets- och domstolskontakt, bl.a. möjlighet att få uttrycka sig muntligen.

Artikel 8 har som huvudsakligt syfte att skydda den enskildes privat- och familjeliv mot godtyckliga ingripanden av det allmänna. Bestämmelsen fokuserar på familjen och inte på de enskilda familjemedlemmarna. Enligt artikeln får det allmänna inte inskränka familje- och privatlivet annat än i särskilda fall. Till skyddade områden för familjelivet avses föräldrars rätt att ha vårdnaden om sitt barn och föräldrars rätt att utöva umgänge med barnet. Att flytta ett barn från sin familj är förenligt med konventionen endast i de fall där det är nödvändigt för att skydda barnets intressen.

### *Övriga internationella dokument*

Utöver barnkonventionen och Europakonventionen finns ett flertal internationella dokument som har betydelse för placerade barns rättigheter. Ett sådant dokument är *Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption* som kompletterar barnkonventionen med artiklar om familjehemsplacerade barns rättsliga skydd. Ett annat sådant dokument är *Europeiska konventionen om utövandet av barns rättigheter*<sup>59</sup>, som kom till år 1996 och syftar till att stärka barns rättsliga ställning i familjerättsliga processer.

Ytterligare dokument som på olika sätt behandlar vård utanför det egna hemmet är *Resolution (77)33 on the Placement of Children*, *Europarådets rekommendationer Rec (2005)5 om barns rättigheter vid institutionsvård* och *Recommendation No R(87)6 on Foster Families*.

---

<sup>59</sup> Sverige har undertecknat konventionen men ännu inte ratificerat den.

Avslutningsvis bör här också nämnas *Lissabonfördraget*<sup>60</sup> och *EU:s rättighetsstadga*, enligt vilken barn ska ha rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. Stadgan betonar även vikten av barns rätt att få uttrycka sina åsikter och att få åsikterna beaktade.

---

<sup>60</sup> Lissabonfördraget (även Reformfördraget) är ett förslag till förändring av EU:s nuvarande fördrag. Lissabonfördraget undertecknades av EU:s stats- och regeringschefer i december 2007. För att fördraget ska kunna träda i kraft krävs att alla medlemsstater inom EU ratificerar (godkänner) fördraget, vilket ännu inte har skett.

## 3 Den sociala barn- och ungdomsvårdens utveckling

### 3.1 Inledning

#### 3.1.1 Syfte

Följande beskrivning av den sociala barn- och ungdomsvården syftar till att ge en översiktlig bild av den utveckling som verksamheten har genomgått under de senaste decennierna, de specifika drag som kännetecknar den och angelägna förbättringsområden.

#### 3.1.2 Begreppet social barn- och ungdomsvård

Det finns inget enhetligt begrepp för den verksamhet som socialtjänsten direkt eller indirekt ansvarar för och som rör barn och ungdomar. Före socialtjänstlagen benämndes kommunens uppgifter inom detta område *barnavård* medan uppgifterna numera ingår i socialtjänstens *individ- och familjeomsorg (IFO)*, tillsammans med uppgifter som rör missbrukarvård och ekonomiskt bistånd.

I forskningssammanhang brukar verksamhetsområdet benämnas social barnavård.<sup>1</sup> Det anknyter till den historiska bakgrunden och avser samtidigt att undvika de medicinska associationer som uttrycket "vård" kan ge. Medicinsk barnavård får anses bedrivas inom landstingets barn- och ungdomshälsovård och psykiatrisk och psykologisk barnavård inom landstingens barn- och ungdomspsykiatri. I begreppet social barnavård ingår inte den psykosociala verksamheten inom skola, förskola och skolbarnsomsorg.

Med social barnavård avses i utvidgad mening samhällets, framförallt myndigheters men också individers och organisationers, organiserade insatser för barn och ungdomar som anses fara illa

---

<sup>1</sup> Lundström, T. 1996, s. 11; Lundberg, I. 2005, s. 40.

eller vara i riskzonen för att fara illa. Förutom yrkesverksamma inom socialtjänsten omfattas i denna utvidgade beskrivning de kontaktpersoner, kontaktfamiljer, familjehem, institutioner och frivilligorganisationer som utför social barnavård på uppdrag.<sup>2</sup> I denna utredning har vi valt att använda begreppet *social barn- och ungdomsvård*, eller enbart *barn- och ungdomsvård* med motsvarande innebörd, med det förtydligandet att även familjerättsliga uppgifter ingår.

### 3.1.3 Familjestöd eller barnskydd?

Den sociala barn- och ungdomsvården är en professionell verksamhet med en egen kunskapsbas men är också en del av samhällets socialpolitik. Det bidrar till de skillnader som finns mellan olika länders s.k. barnavårdssystem. Genom ett forskningsprojekt<sup>3</sup> klassificerades i slutet av 1990-talet nio länders barnavårdssystem som antingen familjestödsorienterat eller barnskyddsorienterat. De nio länderna var: Belgien, Nederländerna, Tyskland, USA (representerat av delstaten Kalifornien), Kanada, England, Sverige, Danmark och Finland. Sveriges barnavårdssystem hänfördes, tillsammans med Danmarks och Finlands, till de familjestödsorienterade med anmälningsplikt. Belgien, Nederländerna och Tyskland hänfördes till de familjestödsorienterade utan anmälningsplikt medan barnavårdssystemen i USA, Kanada och England ansågs vara barnskyddsorienterade. I USA och Kanada finns obligatorisk anmälningskyldighet, däremot inte i England. De länder som har ansetts tillhöra samma kategori av barnavårdssystem uppvisar stora inbördes olikheter. England har t.ex. numera en lagstiftning som liknar de nordiska ländernas. Tilläggas kan också att USA:s delstater har egna lagstiftningar, som fastställer kriterier för omsorgsvikt och anmälningskyldighet.

Barnavårdssystem med familjestödsorientering utmärker sig genom att problemen för barn och unga främst ses som ett utslag av dysfunktionella familjerelationer, som är möjliga att förebygga och behandla. Familjens behov blir därmed centralt liksom behovet av att uppnå en samarbetsallians med föräldrarna där lösningar söks i samråd. I barnavårdssystem med barnskyddsorientering ligger

---

<sup>2</sup> Lundström, T. 1996, s. 11.

<sup>3</sup> Gilbert, N. (red.) 1997. Det pågår enligt uppgift för närvarande ett arbete för att uppdatera den jämförande studien mellan nio länders barnavårdssystem.

istället fokus på föräldrarnas skadliga föräldrabeteenden och de risker som finns för barnen. Samhällskontrollen blir i ett sådant system central.<sup>4</sup>

Wiklund<sup>5</sup> har invänt att det svenska barnavårdssystemet inte är något renodlat familjestödssystem och har framfört en rad argument för sin uppfattning. För det första lyfter han fram att hanteringen av ungdomars norm- och regelbrytande beteenden är en integrerad del av svensk barnavård, med starka beröringspunkter med rättsväsendet. Vidare hävdar han att anmälningsplikten i sig är ett starkt kontrollerande instrument. Barnavårdsärenden initieras främst av en orolig omgivning och inte genom ansökningar av barn och familjer själva. Ytterligare ett argument är att förekomsten av en tvångslagstiftning i sig medför att samarbetsalliansen mellan socialsekreterare och familj kan innehålla inslag av direkta eller indirekta hot om tvångsåtgärder.

### 3.2 Den sociala barn- och ungdomsvården har expanderat

Det saknas en enhetlig nationell statistik över antalet anställda inom olika verksamhetsområden av IFO. En av svårigheterna med att undersöka personalbemanningen är att organiseringen av IFO i kommunerna uppvisar allt större olikhet. I en rikstäckande och representativ studie<sup>6</sup> av 100 svenska kommuner som genomfördes under åren 2001 och 2002, framkom att barn- och ungdomsområdet personalmässigt är nästan lika stort som områdena missbruksvård och ekonomiskt bistånd tillsammans. I genomsnitt finns 2 socialarbetare inom barn- och ungdomsvården per 1 000 barn 0–20 år, men variationen mellan kommunerna är betydande, mellan 1 och 5 socialarbetare per 1 000 barn<sup>7</sup>.

Det finns stora skillnader mellan kommunernas kostnader för IFO, även med hänsyn tagen till strukturella faktorer<sup>8</sup>. Av IFO:s totala kostnader svarade barn- och ungdomsvården för 39 procent år 2007. Utvecklingen när det gäller barn- och ungdomsvårdens kostnader, fördelat på olika insatser, framgår av nedanstående diagram.

---

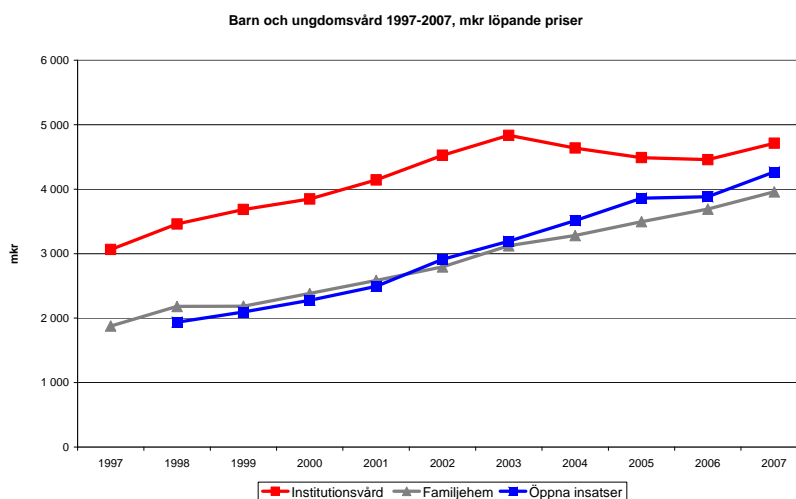
<sup>4</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 25 f.

<sup>5</sup> Wiklund, S. 2006, s. 15 ff.

<sup>6</sup> Bergmark, Å. m.fl. 2008, s. 77 ff.

<sup>7</sup> Muntlig uppgift från Tommy Lundström vid Barnskyddsutredningens hearing 2008-09-18.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen 2007b, s. 16.



Källa: Kommunernas räkenskapsammandrag 1997–2007, SCB.

De ökande institutionsvårdskostnaderna har sedan 1990-talets början stått i fokus i kommunerna och stora ansträngningar har gjorts att ersätta den dyra institutionsvården med familjemsvård och öppna insatser. Kostnaderna för institutionsvården har planat ut på senare tid och t.o.m. minskat under åren 2003–2007, om än marginellt. Samtidigt har kostnaderna för familjemsvård och öppna insatser fortsatt att öka. Storleksmässigt utgjorde de beslutade öppenvårdsinsatserna två tredjedelar av de totala kostnaderna för öppna insatser år 2007.<sup>9</sup>

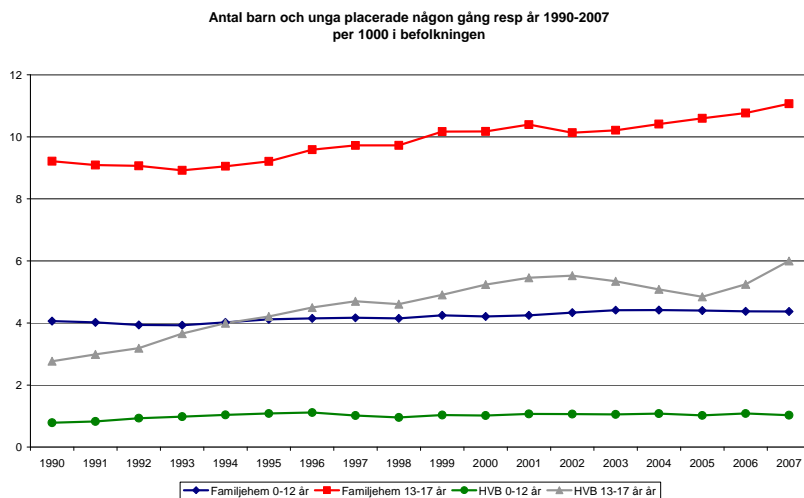
Antalet barn och unga som var placerade utanför hemmet ökade mycket påtagligt under 1990-talet, vilket var ett brott i en mycket långvarig motsatt trend. Placeringarna av barn och unga hade dessförinnan stadigt minskat sedan mitten av 1930-talet.<sup>10</sup> Samtidigt har Sallnäs m.fl. forskare uppmärksammat att institutionsvården för barn och unga privatiserats i en omfattning och takt som saknar motstycke inom andra välfärdsområden. Fältet har utvecklats och förändrats utan någon egentlig myndighetsinblandning. Låga trösklar för att starta institutioner har, enligt Sallnäs, medfört att en vildvuxen flora av metoder och behandlingsprogram har växt fram.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Socialstyrelsen 2009, s. 10 f.

<sup>10</sup> Lundström, T. & Vinnerljung, B. 2001.

<sup>11</sup> Sallnäs, M. 2006.

Nedanstående diagram illustrerar utvecklingen åren 1990–2007 när det gäller antal barn (0–12 år) och unga (13–17 år) i dygnsvård, uppdelade på familjehem respektive HVB.



Källa: Registret över socialtjänstens insatser för barn och unga. Socialstyrelsen.

Familjehem har hela tiden varit den överlägset vanligaste placeringsformen. För närvarande utgör de 72 procent av alla placeringar en given dag (1 november 2008). Framförallt är det ungdomar 13–17 år som har placerats i dygnsvård i ökad utsträckning. Under senare år står flickorna för den största ökningen.<sup>12</sup>

När det gäller den senaste tidens utveckling kan nämnas att den del av familjehemsplaceringarna som utgörs av jourhemsplaceringar har fördubblats sedan år 2001. Mycket tyder på att placeringar i jourhem har fått ersätta tidigare akuta och tillfälliga placeringar i HVB-hem<sup>13</sup>. Andelen tonårsflickor i befolkningen som blivit placerade i familjehem har ökat medan andelen som placerats i HVB har legat på samma nivå under den senaste femårsperioden. År 2003 blev ungefär lika många tonårspojkar placerade i familjehem som i HVB. Sedan dess har en ökning skett av tonårspojkar som placerats i HVB, vilket framförallt förklaras av pojkar med annan vårdnads-

<sup>12</sup> Socialstyrelsen 2008a. Uppgiften avser åren 2000–2006 och placering någon gång under året.

<sup>13</sup> Socialstyrelsen 2007b. Uppgiften avser åren 2001–2005.



havare än förälder eller okänd vårdnadshavare, dvs. främst ensamkommande flyktingbarn.<sup>14</sup>

Den samlade verksamheten för beslutade öppna insatserna benämns här öppenvård. Öppna insatser används i en vidare bemärkelse och inbegriper även förebyggande insatser samt det som i kommunerna kallas råd och stöd, service m.m. Under åtminstone de senaste fem åren har det varit vanligast med öppenvårdsinsatser i åldrarna 13–17 år<sup>15</sup>. En annan utvecklingstrend är att de öppna insatserna har differentierats alltmera<sup>16</sup>. Kommunernas satsning på alternativ i öppna former visade sig först genom att fler barn fick kontaktperson och kontaktfamilj. Från och med 1990-talet började den professionella öppenvården byggas ut, men det är först fr.o.m. statistikåret 1998 andra kategorier av öppenvårdsinsatser redovisas i den officiella statistiken. När det gäller förebyggande insatser, dvs. insatser som inte är formellt beslutade, finns ingen nationell statistik.

### 3.3 Ökade förväntningar och ambitioner

Kunskapsunderlag saknas för att dra slutsatser om huruvida den beskrivna volymökningen speglar en reell behovsökning. Behov hos olika grupper synliggörs med ökad kunskap och tillgång på resurser. Mycket talar för att barn- och ungdomsvården är ett område som prioriterats politiskt både på central och på lokal nivå. Det märks både i lagstiftningen och genom studier av hur lokalpolitiker vill prioritera kommunens resurser.<sup>17</sup> Allmänhet och professionella som arbetar med barn och ungdomar uppmärksammar också barns problem i allt högre grad. De ökade samhälleliga förväntningar på barn- och ungdomsvården har konkret resulterat i ett ökat antal anmälningar om att barn och unga misstänks fara illa och ökade krav på samhällsinsatser mot ungdomar som missbrukar eller är kriminella. Ökade ambitioner när det gäller barns välfärd är sannolikt en stor del av förklaringen, man kan samtidigt inte utesluta att en del av den beskrivna expansionen har orsakats av att fler barn och unga far illa och behöver samhällsinsatser.

---

<sup>14</sup> Socialstyrelsen 2009. Socialstyrelsen 2009d.

<sup>15</sup> Socialstyrelsen 2009, s. 16.

<sup>16</sup> Socialstyrelsen 2006.

<sup>17</sup> Bergmark, Å. m.fl. 2008, s. 80.

I diskussionen om barn- och ungdomsvården under 1980-talet kan man konstatera att brister i omsorgen av framförallt yngre barn var det tema som stod i centrum. Sedan dess har ungdomsproblem, som missbruk och kriminalitet, fått en mer central position. Det har också visat sig i att fler ungdomar blir föremål för åtgärder och att åklagare och domstolar spelar en större roll i förhållande till socialtjänsten när det gäller unga lagöverträdare. En av de viktigaste förändringarna i LVU-lagstiftningen år 1990 var att "ribban" för omhändertagande i de s.k. beteendefallen sänktes, genom att begreppet "allvarlig fara" ändrades till "påtaglig risk". Vidare förändrades regler och praxis för åtalsunderlåtelse och, tillsammans med en hårdnande attityd till ungdomsbrottslighet rent allmänt, ökade antalet ungdomar som överlämnades av domstol till vård inom socialtjänsten under senare halvan av 1990-talet. En annan bidragande faktor till det ökande antalet omhändertaganden av ungdomar var att de särskilda ungdomshemmen överfördes från kommun och landsting till staten i mitten av 1990-talet, vilket medförde en ökning av antalet platser för ungdomar med kriminalitet och missbruksproblem.<sup>18</sup>

Det finns ingen enhetlig och tidsbeständig beskrivning av målgruppen för barn- och ungdomsvårdens insatser och i takt med att samhället förändras tar sig sociala problem nya uttryck. Det finns inte heller någon kunskap genom statistik och nationella studier som kan beskriva förändringar över tid i dessa avseenden. Ökad uppmärksamhet på barns och ungas behov och situation, förändrade familjemönster, etnisk mångfald i kombination med bristande integration är exempel på samhällsförändringar som sannolikt har påverkat barn- och ungdomsvården. Förutom att grupper lyfts fram genom initiativ på nationell nivå och påverkat inriktningen på det lokala utbudet av insatser kan det också ha förekommit en viss utvidgning av målgruppen till följd av den direkta efterfrågan på socialtjänstens insatser från nya grupper. Det är inga dramatiska förändringar och det finns inget egentligt forskningsstöd för denna iakttagelse. Det är snarare en hypotes, byggd på yrkesverksammas erfarenheter, att det sannolikt inte är lika vanligt i dag att familjer, som är aktuella inom barn- och ungdomsvården, samtidigt är aktuella inom någon av övriga två delområden av IFO, missbrukarvård och ekonomiskt bistånd.

---

<sup>18</sup> Lundström, T. & Vinnerljung, B. 2001, s. 328.

När det gäller målgrupper som uppmärksammas på nationell nivå under senare år kan nämnas barn till missbrukare, barn till psykiskt sjuka föräldrar, barn till föräldrar med intellektuellt funktionshinder, barn som lever i familjer där det förekommer våld, unga brottsoffer, ungdomar som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och ensamkommande flyktingbarn m.fl. Fokuseringen på olika grupper har lett till ökad kunskap och i vissa fall specialiserade arbetsmetoder. Barn och unga med neuropsykiatriska funktionshinder är också ett exempel på en grupp som uppmärksammas mycket under de senaste decennierna och där det i vissa fall har uppstått oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan barn- och ungdomspsykiatri, socialtjänst och skola.

Den ökade efterfrågan, dvs. att människor själva söker hjälp, uppfattas framförallt hänga samman med attitydförändringar, exempelvis större förväntningar på samhället i kombination med att det är något mindre stigmatiserande än tidigare att vända sig till socialtjänsten. En bidragande orsak till den ökande efterfrågan är också att socialtjänstens öppna insatser under den senaste tioårsperioden har byggts ut och blivit mer kända, bl.a. genom att de i vissa fall ges i samverkan med andra verksamheter. Även utbyggnaden av förebyggande insatser, dvs. insatser som ges utan utredning och biståndsbeslut, har bidragit till att socialtjänsten kommit i kontakt med nya grupper och behov.

Samtidigt som det uppfattas att problembilden förändras är det viktigt att komma ihåg att de mest förekommande anledningarna till att barn och unga aktualiseras i stort sett är likartade över tid. När det gäller mindre barn är orsaken vanligtvis bristande omsorg till följd av föräldrarnas problematik. På motsvarande sätt är det huvudsakliga skälet till att ungdomar får insatser deras beteende, oftast missbruksproblematik eller kriminalitet. I en forskningsöversikt konstateras att ca 10 procent av barnen och ungdomarna har problem av något slag i den omfattningen att de hamnar i en riskzon, dvs. deras fortsatta utveckling är i fara och de behöver professionell hjälp. Riktigt allvarliga problem finner man hos mellan 2 och 5 procent.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Lundberg, I. 2005, s. 22 f.

### 3.4 Specialisering och helhetssyn

#### 3.4.1 Integrerad organisation – en historisk parentes

Helhetssynen som princip var av central betydelse i arbetet med att förverkliga socialtjänstreformen, såväl när det gällde synsättet på den enskildes problem som hur arbetet borde bedrivas och organisationen utformas. Redan på 1970-talet hade många kommuner övergått till en nämndorganisation med s.k. social centralnämnd, som i och med SoL fick namnet socialnämnd. På 1980-talet införde många kommuner kommundelsnämnder som ett led i en decentraliserings- och demokratiseringsprocess. Sedan 1992 ger kommunallagen stor frihet för kommunerna att själva utforma sin nämnd- och förvaltningsorganisation, vilket fått till följd att det i dag finns en större variation mellan kommunerna.

Samhällets ökade krav och förväntningar, tillsammans med de professionellas ambitioner att utveckla verksamheten, har bidragit till specialiseringen av IFO som tog sin början under 1980-talet. I en studie, genomförd under åren 2001 och 2002, visades att nära 80 procent av kommunerna hade särskilda enheter för barnavård, missbrukarvård respektive ekonomiskt bistånd<sup>20</sup>.

Den faktiska utvecklingen när det gäller organiseringen av socialtjänstens arbete har därmed gått i helt motsatt riktning mot vad som förordades i 1970-talets lagstiftningsarbete. Bergmark & Lundström beskriver utifrån nämnda studie den ökade specialiseringen av IFO som en av de mest genomgripande, likriktade och långvariga trenderna inom svenskt socialt arbete under de senaste decennierna. De menar att den integrerade organisationen av det sociala arbetet som genomfördes i spåren efter socialtjänstreformen snarast ska ses som en historisk parentes.

En hårt driven specialisering ansågs tidigare vara oförenlig med en helhetssyn på den enskilda klienten och familjen. Helhetssynen som princip för organisering rymmer förutom idén om att motverka kategorisering av olika problem även idén om vikten av geografisk områdesindelning. Tanken var att motverka problemalstrande mekanismer i närmiljön genom uppsökande och förebyggande arbete. Ovannämnda forskare konstaterade att dessa idéer inte längre står på dagordningen. Istället tycks specialisering vara en ”institutionaliserad strategi” för att lösa problem av olika slag

---

<sup>20</sup> Bergmark, Å. & Lundström, T. 2005. Uppgifter som baserar sig från det s.k. IFO-projektet, som omfattade 100 svenska kommuner.

eller för att svara upp mot omgivningens förväntningar.<sup>21</sup> Helhets-synen som princip för organisering, i bemärkelsen geografisk områdesindelning, har varit mer långlivad än familjevårdsprincipen, men även den överges allt mer.

Flera kommuner återgick under 1990-talet till en förvaltningsorganisation enligt funktionsprincipen, dvs. barn- och ungdomsvården är en självständig del av individ- och familjeomsorgen. Framförallt har drivkraften varit att höja ambitionsnivån och kvaliteten inom socialtjänstens olika delar och att bättre motsvara krav från beslutsfattare och tillsynsmyndigheter. IFO:s organisation i kommunerna uppvisar i övrigt allt större olikheter.<sup>22</sup> Det finns flera exempel på organisatoriskt samgående mellan socialtjänstens barn- och ungdomsvård och skola-förskola, vilket kan ses som ett försök att organisera utifrån en helhetssyn på barn och ungas situation. På motsvarande sätt eftersträvas på vuxensidan nära samverkan med hälso- och sjukvården när det gäller missbrukarvården och med arbetsförmedling och försäkringskassa när det gäller handläggningen av ekonomiskt bistånd. En berättigad fråga är därmed legitimiteten för individ- och familjeomsorgen som organisatorisk enhet för berörda arbetsområden.

### 3.4.2 Långtgående specialisering

Det vanligaste sättet att organisera barn- och ungdomsvården är i barn- och familjegrupper, även om beteckningarna kan skilja sig åt. I många kommuner har man dessutom specialiserat sig ytterligare genom att inrätta särskilda ungdomsgrupper och särskilda mottagningsenheter. Inom ramen för barn- och ungdomsgrupperna drivs ofta specialiseringen längre genom att man har särskilda socialsekreterare eller en särskild grupp för att hantera utredningar, familjehemsfrågor etc.

Vid sidan av kärnfunktionerna finns i de allra flesta kommuner olika former av öppenvårdsverksamheter för barn och familjer respektive ungdomar för stöd och behandlingsarbete av olika slag. Dessa arbetar på uppdrag av socialsekreterarna i barn- och ungdomsgrupperna. I vissa kommuner svarar öppenvården också för vissa förebyggande insatser i samarbete med andra myndigheter, t.ex. skolan. I olika hög grad har kommunerna en avgränsad före-

---

<sup>21</sup> Bergmark, Å. & Lundström, T. 2005, s. 126.

<sup>22</sup> SOU 1999:97, s. 80 ff; Bergmark, Å. & Lundström, T. 2005.

byggande verksamhet, exempelvis fältsekreterare som arbetar uppsökande i ungdomsmiljöer m.m. och socionomer placerade på familjecentraler.

### 3.4.3 Helhetssyn med barnet i centrum

Även om helhetssynen i betydelsen organisering utifrån familjevårdsprincipen visade sig bli en "historisk parentes" har helhetssynen som princip för att analysera verkligheten och barns behov snarare stärkts. Ett systemteoretiskt synsätt och att utgå från familjen i behandling har sedan länge en stark ställning inom barn- och ungdomsvården, under begrepp som familjebehandling, familjearbete, familjepedagogiskt arbete, hemma-hos-arbete med familjer, systemisk familjeterapi etc.<sup>23</sup>

Vidare är nätverksarbete i olika former vanligt förekommande inom barn- och ungdomsvården. Dessa metoder bygger på ambitionen att samla ett nätverk av familj, släkt, andra viktiga personer och professionella kring ett barn eller en ung person. I socionomutbildningarna ges ett stort utrymme för teorier och metoder som stimulerar till ett "ekologiskt" tänkande, som innebär att man inte fokuserar på de enskilda individerna utan på hur de fungerar i de system de ingår i.<sup>24</sup> Verksamhetssystemet Barns behov i centrum (BBIC) bygger också på ett utvecklingsekologiskt synsätt. Det är uppbyggt kring en tankemodell i form av en triangel med barnet i centrum, där triangelns tre sidor består av barnets behov, föräldrarnas förmåga och familj/miljö.

Socialtjänsten har kritiserats för sin ensidiga familjeinriktning i förhållande till vissa grupper av ungdomar. Framförallt har den ansetts problematisk för ungdomar som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och ungdomar som rymmer eller kastas ut hemifrån. Även om familjeinriktningen dominerar har en utveckling skett mot en ökad individualisering. Metoder som enbart riktar sig till barnet självt utvecklas, exempelvis olika program och gruppverksamheter som syftar till att barnet ska få information och träning i att hantera sin situation. Det är inte känt i vilken grad insatser pågår parallellt till familjen eller inte.

Samverkan med andra verksamheter som arbetar med barn och unga är en fråga som fått alltmer aktualitet mot bakgrund av hel-

<sup>23</sup> Hansson, K. m.fl. 2004, s. 12.

<sup>24</sup> Socialstyrelsen 2006, s. 42 f.

hetssynen på barns behov. I vissa fall har samverkan resulterat i en samordning av olika huvudmäns verksamheter. Inom förebyggande arbete kan nämnas familjecentralerna, där socialtjänsten är representerad. Vidare kan nämnas barnhusen som samordnar rättsväsendets, socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser vid misstanke om brott mot barn.

### 3.5 Positiva tendenser men mycket återstår

#### 3.5.1 Ett uppmärksammat fall påvisar brister i barnskyddet

”Sommaren 1990 misshandlades den västtyske pojken Michael till döds av sin styvfar. Samma år dog ytterligare några små barn till följd av misshandel. Dessa tragedier blev inledningen till en diskussion om den sociala barn- och ungdomsvårdens brister och samhällets ansvar för att skydda barn. Socialstyrelsen fick regeringens uppdrag att utarbeta ett åtgärdsprogram för att höja kompetensen och utveckla ett barnperspektiv i det sociala arbetet”. Det står att läsa på omslaget till slutrapporten om projektet Barn i fokus.<sup>25</sup> Socialtjänsten i den berörda kommunen hade det närmaste halvåret före Michaels död vid fyra olika tillfällen fått anmälningar om att pojken for illa. De socialsekreterare som vid respektive tillfälle var ansvariga för att utreda Michaels situation hade emellertid inte bedömt att det fanns skäl att inleda någon utredning.<sup>26</sup>

Michael-fallet kan i backspegeln ses som ett startskott för en mycket expansiv utveckling av barn- och ungdomsvården under 1990-talet. Behovet av stärkt barnperspektiv i socialtjänstens arbete uppmärksammades, men också vikten av struktur i handläggningen av barnavårdsärenden lyftes fram, bl.a. genom nationella utbildningssatsningar. Förutom den volymökning och specialisering som tidigare har beskrivits ökade kunskapsproduktionen inom barn- och ungdomsområdet avsevärt under 1990-talet. Frivilligorganisationer som Rädda Barnen och senare BRIS m.fl. kom att spela en allt viktigare opinionsbildande roll, förutom att de bidrog med kunskap om barns och ungas situation. Trots en stark utveckling i många avseenden kan konstateras att många problem återstår, inte

<sup>25</sup> Socialstyrelsen 1996. Michaels styvfar och mamma dömdes till fängelse i tio respektive tre år för dödsmisshandeln och för att regelbundet och under en lång tid utsatt honom för misshandel. Avdelningschefen i den aktuella kommunen dömdes för tjänstefel och fem olika socialsekreterare kritiserades av JO.

<sup>26</sup> JO:s utlåtande 1991-03-07, dnr. 1974-1990 och dnr 2041-1990.

minst när det gäller att uppmärksamma och snabbt agera när barn kan misstänkas fara illa.

### 3.5.2 Barnperspektivet har stärkts och innebär ökade utmaningar

Även på ett mer generellt plan uppmärksammades behovet av ett stärkt barnperspektiv alltmera från 1990-talets början, exempelvis genom att Sveriges riksdag ratificerade barnkonventionen år 1990 och genom att Barnombudsmannen inrättades år 1993. Se vidare Bodil Rasmussons artikel om innebörden av barnkonventionen för barn och unga i den sociala barn- och ungdomsvården i bilaga till betänkandet<sup>27</sup>.

Enligt bl.a. tillsynsmyndigheterna har en positiv utveckling skett när det gäller hur barn görs delaktiga och synliggörs i socialtjänstens utredningar. Att tala med barn är numera en mer eller mindre självklar del av det sociala arbetet vilket är en positiv utveckling. Samtidigt ställer det ökade krav på socialsekreterarnas kompetens i själva samtalet, men också för att kunna hantera den information som samtalet ger så att det blir till hjälp och inte förvärrar. Även barns behov utifrån en helhetssyn uppmärksammas mer i utredningarna, dvs. förutom familjesituation beskrivs barnets skolgång och hälsa.

Att barns och ungas egen vilja och behov lyfts fram är odelat positivt men ställer ökade krav på verksamheten. I svåra barnavårdsärenden har inte sällan barn, föräldrar och även olika socialarbetare, som berörs av ärendet, olika uppfattningar om hur problemen för barnet ska definieras, hur problemen ska avhjälpas och ytterst vad som är barnets bästa. Utifrån fem fallstudier<sup>28</sup> (genomförda av lika många forskare) har bl.a. åskådliggjorts att man inte på ett oproblematiskt sätt kan utgå ifrån att barnet alltid själv vet vad som är hans eller hennes eget bästa. Ambivalenta bindningar till närstående kan exempelvis vara minst lika starka som varma positiva band. Fallstudierna visar att det inte finns några enkla lösningar när det gäller att komma fram till vad som är barnets bästa.

---

<sup>27</sup> Rasmusson, B. 2009, i bilaga till betänkandet.

<sup>28</sup> Aronsson, K. (red.) 2004, s. 107.



### 3.5.3 Makt och delaktighet

Det traditionella sociala arbetet har till stor del präglats av ett synsätt där klienten är underordnad och inte vet vad som är bäst för henne eller honom och därför är i behov av experter för att kunna bemästra sina problem. Det sociala arbetet har successivt förändrats i riktning mot ökat inflytande för barn, ungdomar och föräldrar, vilket varit ett resultat av lagstiftning, professionalisering och forskning. Större delaktighet för den som berörs har påverkat sättet att tänka och handla, men också sättet att organisera det sociala arbetet. Ett erbjudande förhållningssätt, där människor själva definierar sina behov, har exempelvis varit en viktig drivkraft bakom utvecklingen av det förebyggande arbetet. Det har bl.a. resulterat i att öppna insatser alltmer ges utan formella beslut (service). Vidare bygger metoder såsom lösningsfokuserat arbete, familjerådslag m.m. på ett synsätt som handlar om att dela med sig av makten (empower) och öka klientens kontroll över sitt eget liv. Empowerment är en process i vilken socialsekreteraren lyssnar på och stödjer klienten att identifiera problem och lösningar och stärka förmågan att ta ansvar för sin situation.<sup>29</sup>

Även om en positiv förskjutning skett i riktning mot ett sådant förhållningssätt kvarstår många hinder. Det är inte ovanligt att det är socialsekreterarens val av åtgärder som blir avgörande eftersom det ofta relateras till de resurser som står till buds och det regelverk som gäller. Alla klienter vill inte heller ta det ansvar för konsekvenserna av olika beslut som erbjudandet om delaktighet och makt innebär. Ett förhållningssätt som präglas av empowerment är inte heller fullt ut möjligt i de fall det bedöms finnas ett skyddsbehov för barn och unga. Likväl finns möjligheter till delaktighet, inom de ramar som gäller, även i situationer där tvång förekommer eller övervägs.

Hur socialsekreterare som arbetar med barn, unga och familjer hanterar sin maktposition i förhållande till klienten är en fråga som är central i myndighetsutövning. I den ojämlika relation som råder mellan socialtjänsten och familjen är det socialtjänsten som har huvudansvaret för att skapa den arbetsallians som är nödvändig för att barnet ska få bästa möjliga hjälp. En svårighet att förhålla sig till för socialsekreterare i barn- och ungdomsvården är att ingången ofta är en anmälan och att såväl barn som familjer ofta är omotiverade till kontakt som de inte efterfrågat. Den bristande motivatio-

---

<sup>29</sup> Claezon, I. 2004, s. 42 f.

nen kan vara en känslomässig reaktion på det underläge som klienten befinner sig i, bl.a. genom att vara utsatt för påverkan och försök till förändring<sup>30</sup>. En ytterligare komplikation är att barn och föräldrar kan ha olika intressen och att föräldrarna sinsemellan kan ha olika uppfattningar.

Utifrån resultatet i en av studierna inom projektet "Barnfamiljerna och samhällets service" konstaterades att offentliga verksamheter ofta formulerar behov hos individen som denne inte själv känner igen. Studien visade att klienter i allmänhet inom individ- och familjeomsorgen efterfrågar "yttre" bistånd när det gäller ekonomi, arbete, bostad, barnomsorg m.m., medan socialarbetare tenderar att se "djupare" behov utifrån klientens livsföring och relationer. Denna motsättning skulle, enligt författarna, vara legitim om den professionella bedömningen utgick från en kärna av odiskutabel vetenskaplig evidens. Det enda som etiskt kan berättiga att man går emot den enskildes önskemål är självklara långsiktiga konsekvenser som den enskilde inte kan överblicka eller hänsynstagande till en tredje part som måste skyddas.<sup>31</sup>

I synnerhet inom barn- och ungdomsvårdens myndighetsuppgifter är den sistnämnda reservationen relevant, åtminstone när behovet av placering utanför hemmet övervägs. Samtidigt ska inte möjligheten till tvångsomhändertagande som yttersta utväg behöva påverka förhållningssättet generellt sett. I alla situationer kan öppenhet och valmöjligheter erbjudas. På ett basalt plan är delaktighet att ge information och möjlighet att framföra synpunkter. Den brist på lyhörd som författarna lyfter fram, när det gäller exempelvis familjers behov av direkt hjälp, är också värd att uppmärksamma inom barn- och ungdomsvården. En del av problemet är att socialtjänsten har begränsade möjligheter att tillgodose de mest grundläggande behoven (arbete, bostad, barnomsorg) för föräldrarna, eftersom det rör sig om resurser som andra samhällsfunktioner förfogar över. Likväl får det anses vara socialtjänstens uppgift att i vissa situationer företräda klienterna för att de ska få sina behov tillgodosedda genom andra huvudmän.

Även om inriktningen går mot större öppenhet och ökad delaktighet finns stora behov av förbättringar, inte minst av att socialtjänsten på ett systematiskt sätt efterfrågar vad barn, ungdomar och föräldrar önskar och vilka erfarenheter de har. Inom barn- och ungdomsvården finns få frivilligorganisationer som företräder berörda

<sup>30</sup> Börjeson, B. 2008, s. 314.

<sup>31</sup> Hermodsson, A. 1990, s. 124 f; Janson, U. m.fl. 1990, s. 42 f.

barns och föräldrars intressen, vilket ställer extra stora krav på verksamheten att inhämta deras erfarenheter.

När det gäller vuxna klienters syn på vad som är bra bemötande finns en samstämmighet i forskningen. Lyhördhet, ärlighet och respekt är faktorer som framhålls i flera studier. För att uppfattas som trovärdig i klientens ögon krävs vidare att socialsekreteraren har inflytande i den egna organisationen och har förmåga att agera för klienten<sup>32</sup>.

Claezon har intervjuat ungdomar som har erfarenhet av att vara tvångsomhändertagna och deras anhöriga. Hon tolkar sammanfattningsvis ungdomarnas berättelser som en uppmaning till socialarbetare att lyssna på dem och försöka förstå. Ungdomarna framhåller sitt behov av att bli sedda som de individer de är och vissa lyfter fram behovet av att bli sedda som en del av sin familj. De vill också bli delaktiga tidigt i en placeringsprocess. De anhörigas råd till socialarbetarna kan sammanfattas med en önskan om delaktighet, att få vara samarbetspartners i arbetet för den unge, vilket förutsätter ömsesidig tillit. I berättelserna finns flera exempel på hur samarbetet har fungerat väl och hur detta har påverkat interventionen i positiv riktning.<sup>33</sup>

Utredningen har träffat två olika grupper av ungdomar med erfarenhet av att bo i familjehem respektive HVB. Deras uppmaning till socialarbetare liknar den som refererades ovan, nämligen att lyssna utan att ha någon manual, vara "vanliga" och personliga, behandla en som vuxen (även om man bara är 11–12 år) och prata i "klartext". Andra kommentarer var: "Varför byts socialsekreterarna ut hela tiden och varför är de så unga? Det måste vara något fel; det behövs socialsekreterare med erfarenhet". Motsvarande budskap framfördes av en grupp mammor, med erfarenhet av att ha haft sina barn placerade, som utredningen sammanträffat med. Andra synpunkter var att man bör få hjälp när man ber om det, innan det gått för långt. Det fungerar inte att tvinga på föräldrar insatser i ett sent skede, exempelvis om det förekommer missbruk. Betydelsen av ekonomiskt stöd till en ensamstående förälder är underskattad. Dålig ekonomi påverkar föräldraförmågan negativt. Bland många andra frågor nämndes också vikten av att socialtjänstens dokumentation ger en allsidig bild av vad som sägs och vad som händer.

---

<sup>32</sup> Carlsson, B. 2003.

<sup>33</sup> Claezon, I. 2004, s. 77 ff.

### 3.5.4 Tydligare struktur

Specialiseringen inom barn- och ungdomsvården, som har drivits längst i medelstora och stora kommuner, har medfört en större tydlighet för de professionella. Det saknas emellertid kunskap om hur berörda barn, unga och familjer uppfattar socialtjänstens specialiserade arbetsätt.

Handläggningen följer numera ett tydligare flöde från mottagande av ansökningar och anmälningar till genomförande av en insats. Utredningarna har som regel en tydligare struktur och metodiken har utvecklats. Bedömningsinstrument är under utveckling, men även med sådana verktyg kommer en stor del av arbetet även fortsättningsvis att basera sig på socialsekreterarens egen bedömning. Människosyn, bemötande och förmåga att etablera en förtroendefull relation kommer också alltid att vara grundläggande för kvaliteten i det sociala arbetet.

Även de öppna insatserna har utvecklats i riktning mot strukturerade modeller och manualbaserade program och här finns motsvarande balansgång. Vikten av att bygga upp en nära relation till familjen och individualisera insatserna kan inte ställas mot vikten av en tydlig struktur i behandlingsarbetet. Det finns också en diskussion om värdet av de nya manualbaserade behandlingsmodellerna i förhållande till barn, unga och familjer med stora behov. Dessa program är ofta avsedda att pågå under en relativt kort tid och bör, för att kunna utvärderas, inte kombineras med andra stödinsatser. Många av de barn, ungdomar och familjer som är aktuella för socialtjänstens insatser behöver dock ofta stöd under en lång tid, ibland under barnets hela uppväxt.

Bengt Börjeson menar att en tillräcklig intensitet och struktur är nödvändiga *yttre villkor* för ett behandlingsarbete. Att strukturera insatsen innebär att sätta upp mål tillsammans med klienten och vissa rutiner, bl.a. preliminära överenskommelser om mötestider. En gemensam utvärdering ska också byggas in. Till detta kommer *inre omständigheter*, som är avgörande för kvaliteten i den professionella insatsen, dvs. socialarbetarens engagemang i och kunskaper om familjens aktuella situation och bakgrund.<sup>34</sup>

Börjeson har på uppdrag av Barnskyddsutredningen skrivit en artikel om förutsättningarna för att utveckla det sociala arbetet med barn och ungdomar. En av hans slutsatser är att man måste ha relativt låga förväntningar när det gäller möjligheten att introducera

<sup>34</sup> Börjesson, B. 2008.

”den unikt goda metoden”. Samtidigt menar han att man inte nog kan betona att ”det framgångsrika sociala arbetet bygger på ett metodiskt konsekvent och väl strukturerat arbetssätt”.<sup>35</sup>

### 3.5.5 Ökad kunskap

Kunskapsbasen för barn- och ungdomsvårdens arbete har utökats på ett övergripande plan sedan 1990-talet genom relativt omfattande forskning och utvecklingsarbete. I en forskningsöversikt<sup>36</sup> inom området ”utsatta flickor och pojkar” konstateras att den svenska forskningen huvudsakligen haft deskriptiva ambitioner och endast undantagsvis finns ansatser till teoriutveckling. För att kunna välja eller utforma ändamålsenliga interventioner krävs, enligt författaren, djupare insikter om de mekanismer som utlöser övergrepp och som vidmakthåller och förstärker utsatthet. Det behövs mer forskningsprojekt i samverkan över disciplinräns. Skolans roll är dåligt belyst i forskning. Genusperspektiv, åldersperspektiv och ett etniskt perspektiv saknas ofta. Vidare saknas randomiserade studier av behandlingseffekter. Forskningsöversikten utmynnar i en rad konkreta förslag på hur forskningen på området kan förstärkas och stimuleras.

Även lokalt har kunskapsutvecklingen tagit fart, även om uppföljning, utvärdering och annat kvalitetsarbete till stor del saknar den systematik som vore önskvärd och ofta bara omfattar en del av verksamheten. Utvecklingen har ofta stimulerats och möjliggjorts av de regionala FoU-enheterna, som tillkom på många håll i landet från slutet av 1990-talet. En viktig uppgift för FoU-enheterna har varit att utvärdera den projektverksamhet som blev följden av att många kommuner beviljats statliga utvecklingsmedel till öppenvårdsverksamhet och som var förenade med krav på utvärdering.

Det fanns 23 lokala och regionala FoU-enheter som hade verksamhet inriktad mot IFO under 2007 och flertalet finansierades av kommunerna. Enligt Socialstyrelsen tyder FoU-enheternas litenhet och att deras existens återkommande omprövas på att kommunerna fortfarande betraktar dem som försöksverksamheter snarare än som strategiskt viktiga för kunskaps- och verksamhetsutveckling. Gemensamt för verksamheterna var ambitionen att arbeta i nära samspel med den kommunala praktiken. Några enheter hade ett väl

---

<sup>35</sup> Börjeson, B. 2009, s 59, i bilaga till betänkandet.

<sup>36</sup> Lundberg I. 2005.

utvecklat samarbete med universitet och högskolor, medan andra strävade efter att utveckla mer samarbete.<sup>37</sup>

Den metod- och kunskapsutveckling som pågår är positiv och lovande. Den ökade orienteringen mot strukturerade arbetsmetoder och ambitionen att arbeta kunskapsbaserat kan beskrivas som ett "paradigmskifte i socialt arbete"<sup>38</sup>. De manualbaserade modellerna ökar förutsättningarna att utvärdera arbetet. Samtidigt finns inbyggda svårigheter. Myndighetsansvaret gör att insatserna ofta ges i ett gränsland mellan frivillighet och tvång. Många familjer har periodvis bristande motivation och uthållighet, vilket kan bero på deras problem men också på att de insatser som erbjuds inte upplevs meningsfulla. Akuta händelser inträffar som påverkar genomförandet av insatserna. Sådana omständigheter kan vara oförenliga med en konsekvent användning av manualbaserade metoder. Ofta behövs också kompletterande stödinsatser parallellt med att ett program genomförs, vilket kan försvåra en utvärdering av en specifik metod.

### 3.6 Det unika uppdraget

#### 3.6.1 Inbyggda dilemman

Beskrivningen av barn- och ungdomsvårdens utveckling har vidrört några av de dilemman som finns inbyggda i uppdraget och som bidrar till komplexiteten. På ett övergripande plan finns spänningen mellan ett synsätt som betonar familjestöd och ett annat som betonar skyddet för barn och, ur en annan aspekt, mellan ett familjeorienterat och ett barnorienterat arbete. Andersson<sup>39</sup> belyser problematiken genom att peka på att socialsekreterare som har ansvar för barnvårdsärenden ständigt måste göra ett antal överväganden och fundera över var gränser går. Våndan är oftast störst när det gäller mindre barn, där det kan vara livsavgörande för dem såväl att utsättas för separationer som att stanna kvar i en riskabel hemmiljö. Dessutom är de för små för att själva förmedla sin inställning och kanske har de ännu inte några symtom på att fara illa. Socialsekreteraren känner sig ofta otillräcklig och den dubbla rollen att stödja föräldrarna samtidigt som man har ansvaret att stå för samhällets

---

<sup>37</sup> Socialstyrelsen 2008, s. 9.

<sup>38</sup> Socialstyrelsen 2008, s. 11.

<sup>39</sup> Andersson, G. 1991, s. 37 ff.

kontroll är särskilt svår när det handlar om yngre barns hemförhållanden. Obalansen mellan målen för socialtjänstens arbete och det stora ansvar som lagts på socialtjänsten och de begränsade möjligheter till ingripande som lagen ger är också ett generellt problem, enligt Andersson.

Att erbjuda delaktighet i en verksamhet, som också bygger på kontroll, kan leda till rollkonflikt för den enskilde socialsekreteraren. Det krävs att man i myndighetsutövningen på samma gång ska vara korrekt handläggare och arbeta processinriktat för förändring. De olika rollerna påverkar språk, bemötande och förhållningssätt. Socialsekreterare i barn- och ungdomsvården tvingas därtill inte sällan arbeta med människor som inte valt kontakten och som inte alltid vill acceptera de lösningar som socialsekreteraren erbjuder. Situationen är ojämlig, genom de maktmedel som socialtjänsten förfogar över, vilket innebär att etiska frågeställningar ständigt måste vara närvarande i det sociala arbetet.

Inledningsvis nämndes att de rättsvårdande myndigheterna fått en mer betydelsefull roll i förhållande till socialtjänsten när det gäller arbetet med unga lagöverträdare. Det gäller även vid misstanke om brott mot barn. Även om det inte finns några motsättningar när det gäller det övergripande målet så är det olika regelsystem som möts med olika syften. Det finns en inbyggd normkonflikt mellan ett straffrättsligt tänkande och socialtjänstens ansvar för att tillgodose stöd och skydd utifrån barns och ungas behov. Om rättsväsendet principer tillåts dominera socialtjänstens bedömningar och beslut kan man tala om risk för juridifiering av det sociala arbetet. I kapitel 9 om Polisanmälan ges exempel på sådana risker. Ett annat exempel är att det nyanserade sätt som eftersträvas i en barnavårdsutredning kan innebära svårigheter vid domstolens prövning.<sup>40</sup>

### 3.6.2 Ett stort professionellt handlingsutrymme

Den enskilde socialsekreteraren i barn- och ungdomsvården har ett stort professionellt handlingsutrymme, inom givna ramar, vilket också är rimligt med hänsyn till att varje barns, ungdoms och familjs situation och livshistoria är unik. Det innebär ett stort ansvar att göra olika bedömningar, som dessutom ständigt måste vara under omprövning under ett utrednings- och insatsförlopp.

---

<sup>40</sup> Ponnert, L. 2007; Åström, K & Rejmer, A. 2008.

Många forskare har påtalat att det är en negativ konsekvens av ramlagstiftningen att lösningarna på svåra gränsdragningsproblem i hög grad har överlämnats till den enskilde socialsekreteraren som ska tillämpa lagen.<sup>41</sup> Flertalet barn och ungdomar, som är aktuella för utredningar och insatser, lever under så problematiska omständigheter att frågan om gränserna för vad som är acceptabla uppväxtförhållanden är mer eller mindre närvarande hela tiden. Frågan om vad som ska anses vara barnets bästa i en konkret situation är komplex och ingen objektiv ”sanning” finns. Socialsekreteraren måste lyssna in barnets vilja och den vuxna omgivningens skiftande uppfattningar och väga samman med sin egen kunskap och erfarenhet. Ett specifikt dilemma handlar vidare om hur föräldrarnas ansvar och bestämmanderätt ska balanseras i förhållande till en tonårings vilja.

Riktlinjer och manualer kan öka tillförlitligheten men riskerar att också förenkla och minskar möjligheten att komma åt det som är mer svåråtkomligt. Börjeson<sup>42</sup> menar att de sociala arbetet stundom är så svårt – och samtidigt så viktigt för klienten – att man borde ha ett system för överprövning av socialtjänstens bedömning. Han menar då inte den juridiska överprövning av beslut, som följer av lagen, utan en överprövning av exempelvis av slutsatserna av en utredning. Det borde inte upplevas som en omyndighetsförklaring, menar Börjeson, utan ett erkännande av det sociala arbetets komplexitet och svårighetsgrad.

### 3.6.3 Socialsekreterarrollen i den specialiserade organisationen

Som framgår ovan organiseras uppgifterna inom barn- och ungdomsvården alltmer genom uppdelning av de uppgifter som rör mottagande av anmälningar, utredning, genomförande och uppföljning av stöd- och behandlingsinsatser för barn, ungdomar och familjer. I forskningssammanhang har processen beskrivits som sortering respektive filtrering<sup>43</sup>. Förutom ambitionen att höja kvaliteten i alla delar har drivkraften varit att bemästra den inbyggda rollkonflikten att vara både myndighetsperson och arbeta behandlingsinriktat.

---

<sup>41</sup> Claezon, I. 1987: Sundell m.fl. 2007.

<sup>42</sup> Börjeson, B. 2008, s. 88.

<sup>43</sup> Cocozza, M. vid utredningens forskarhearing 2009-09-19.



En följd av specialiseringen har blivit att myndighetsrollen tyngs av mer dokumentation och utredande och rymmer mindre av stöd- och behandlingsarbete. Många forskare i socialt arbete har påtalat att byråkrati försvårar det sociala arbetet<sup>44</sup>. Men ett sådant synsätt behöver problematiseras. I den tidigare refererade fallstudien<sup>45</sup> gavs flera exempel på betydelsen av byråkrati och regelverk. Forskarna framförde att en regelstyrd handläggning visserligen kan verka ligga långt från tidsenliga ideal, som flexibilitet och individualisering, men några av fallen pekade på att om man bortser från gällande regelverk och låter sig dras med i en snabb händelseutveckling i ett individuellt fall kan det leda till stora problem för barnet. Fallstudierna påvisar också i flera exempel betydelsen av mer grundläggande, systematiserade kunskaper. Vardagskunskap räcker inte och inte heller alltid lagregler.

I samma fallstudie lyftes en annan viktig aspekt fram som berör sättet att organisera arbetet. Det konstateras att diskontinuitet ofta kännetecknar de barns situation som socialtjänsten har särskilt ansvar för att värna om. Därför är det nödvändigt att socialtjänstens organisation inte medverkar till att barns liv präglas av ytterligare oförutsägbarhet och diskontinuitet.<sup>46</sup> Att många blir inblandade, men har en begränsad uppgift, kan leda till otydlighet och brist på samlat ansvarstagande såvida inte arbetsfördelningen förenas med tydlighet i alla led och utvecklade intern samverkan. Brist på flexibilitet kan fördröja insatser till familjer, som ofta är mest motiverade till hjälp i nära anslutning till den kris som kan ha utlöst en ansökan eller en anmälan. Men det är också viktigt att inse att för den enskilde kan det upplevas som en fördel att beroendet till en och samma person som vet allt om ditt liv minskar.

I den specialiserade organisationen har den ansvarige socialsekreteraren ett stort ansvar för att arbetet med en enskild familj bildar en helhet. Förutom att under utredningens gång motivera för insatser är det som regel samma person som följer upp de insatser som genomförs. När barnets situation är komplex kan ofta flera insatser förekomma parallellt. Ibland ges insatser även av andra verksamheter och huvudmän. Den ansvarige socialsekreteraren måste ofta inta en samordnande och pådrivande roll. Eftersom det handlar om barn, ungdomar och familjer i svåra livssituationer är det sällan som utredning och insatser följer givna mallar och förlopp. Det uppstår

---

<sup>44</sup> Hollander, A. 2004, s. 104 f.

<sup>45</sup> Aronsson, K. (red) 2004.

<sup>46</sup> Aronsson, K. (red) 2004.

ofta oplanerade akuta situationer och förändrade förhållanden. Därför krävs det i socialtjänstens arbete ständiga överväganden och möten i olika konstellationer med familjen samt olika ”utförare” för att de samlade insatserna ska bidra till en bättre situation för barnet eller den unge. Den ansvarige socialsekreterarens samordnande insats kan sammanfattningsvis utgöra en mycket viktig del av det samlade resultatet av insatsen, om förutsättningar ges att utveckla kompetens och professionell auktoritet.

### 3.6.4 Ännu ett uppmärksammat fall

Uppföljningen av det uppmärksammade fallet Louise<sup>47</sup> för några år sedan kan både illustrera problematiken när socialtjänsten inte förmår skydda barn och en del av de systemfel som fortfarande finns i barn- och ungdomsvården, trots den positiva utveckling som har beskrivits. Även om problemen i vissa avseenden var specifika i den aktuella kommunen kan mycket generaliseras. I en revisionsrapport hade socialnämnden kritiserats för att ha brustit i sitt ansvar för styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Tillsynsmyndigheten hade vidare riktat allvarlig kritik mot handläggningen, eftersom man bl.a. i flera fall inte hade inlett utredning efter anmälan från polis och skola om allvarliga missförhållanden. Den rapport som här refereras skulle inte behandla de formella felen utan istället svara på varför felen hade begåtts och lämna förslag till åtgärder.

Inledningsvis framgick att socialtjänsten inte hade handlagt ärendet enligt gängse rutiner och att personalsituationen var hårt ansträngd. Personalen uppgav att deras vardag präglades av ett ständigt behov av att lösa akuta situationer och att det inte fanns tillräckligt med tid för eftertanke. Nya uppgifter tillkom utan att resurserna ökade. Det saknades nödvändiga rutiner och introduktion av nyanställda. Samverkan, både intern och extern, fungerade inte tillfredsställande och det var en bristfällig kommunikation mellan politiker, ledning och personal.

De problem som identifierades i det uppmärksammade fallet tycktes, enligt rapporten, till stor del vara generella problem inom barn- och ungdomsvården. Obalansen mellan målen för socialtjänstens arbete och de begränsade möjligheter till ingripande som lagen ger är ett sådant problem. Vidare tenderar den tyngsta och

---

<sup>47</sup> Hindberg, B. 2007.

mest komplicerade uppgiften att läggas på nyutexaminerade. Likaså uppmärksammades i rapporten misstron mot socialtjänsten, som ibland ansågs grunda sig på felaktiga föreställningar om socialtjänstens roll, ansvar och arbetsmetoder och som kan försvåra rekryteringen av kompetenta medarbetare och ytterst drabba berörda klienter.

I rapporten påtalades också, som ett generellt problem, svårigheten att organisera det uppdrag som barn- och ungdomsvården har, eftersom det är komplext och motsägelsefullt. Inbyggda dilemman tenderar att omvandlas till organisatoriska problem: behovet av helhetssyn kontra behovet av specialisering, tvång kontra frivillighet och vuxnas rättigheter kontra barns behov. De omorganisationer som ofta förekommer i socialtjänsten tar mycket tid och energi samt påverkar uppbyggd samverkan.

I rapporten lyftes även problemet med socionomutbildningen upp. I sin egenskap av generalistutbildning innehåller den inte den specialisering som behövs inom barn- och ungdomsområdet. Vidare framfördes uppfattningen att yrkesidentiteten påverkas av att socionomernas professionella bedömningar överprövas av lekmän i socialnämnd och av jurister i domstol.

### 3.7 Sammanfattning

Den sociala barn- och ungdomsvården har expanderat när det gäller insatser och kostnader. Den kraftigt ökande heldygnsvården från 1990-talet hänförs framförallt till ungdomar. Mycket tyder på att institutionsvården delvis har ersatts med familjehemsvård, särskilt när det gäller akuta och tillfälliga placeringar som numera ofta sker i jourhem. Utbyggnaden av öppna insatser på hemmaplan har ofta motiverats utifrån syftet att minska institutionsvården, men målet har generellt sett inte uppnåtts. Däremot har utbyggnaden inneburit att socialtjänsten kan erbjuda flera alternativa insatser. Öppenvården har blivit mer differentierad, mer professionaliserad och i viss mån ”intensivare” genom att samma barn ofta får fler olika insatsformer.

Samhällets ambitioner har ökat när det gäller insatser till barn och unga i utsatta situationer. Det finns också mycket som tyder på att barn- och ungdomsvården möter en bredare målgrupp jämfört med tidigare, till följd av samhälls- och attitydförändringar. Med reservation för att organisationen i kommunerna visar allt större

variation består den sociala barn- och ungdomsvården av grovt sett tre delar. En myndighetsdel som bedömer behovet av att inleda utredning, utreder och beslutar om insatser samt följer upp beslutade insatser, en utförardel som ger öppna stöd- och behandlingsinsatser och en förebyggandedel, där insatserna inte har föregåtts av något biståndsbeslut. I den specialiserade organisationen är den handläggande socialsekreterarens roll som koordinator ofta en nödvändig garant för ett bra samlat resultat.

Även om organiseringen inte längre utgår från en helhetssyn på familjen har synsättet när det gäller familjens och nätverkets betydelse en stark ställning inom barn- och ungdomsvården. Barn- och ungdomsvården har sedan 1990-talet genomgått en kvalitativ förändring i positiv riktning. Verksamheten präglas av ett stärkt barnperspektiv, bättre delaktighet, struktur i utredning och insatser samt ett mer kunskapsbaserat arbete. På samtliga områden behövs dock fortsatt utveckling. Inte minst viktigt är att i högre grad efterhöra barns, ungdomars och föräldrars erfarenheter och önskemål.

Barn- och ungdomsvården präglas av flera inbyggda dilemman förutom att barns och ungas problematik kan vara komplex. Det professionella handlingsutrymmet är med dagens lagstiftning stort och behöver så vara, med tanke på att varje barns situation är unik. Det unika uppdraget kräver hög kompetens, tillgång till andra kompletterande resurser och inte minst ett inbyggt stödsystem i organisationen, anpassat efter arbetsuppgifterna.

## 4 Utredningens inledande överväganden och utgångspunkter

### 4.1 Inledning

Barnskyddsutredningens uppdrag kan sägas bestå av tre olika delar. För det första ska utredningen pröva ett antal särskilt angivna frågor. För det andra ska utredningen överväga om socialtjänstlagens bestämmelser till skydd och stöd för barn och unga, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga samt de bestämmelser i SoL som berör det familjerättsliga området ska sammanföras i en särskild lag. För det tredje ska utredningen föreslå de förändringar i lagstiftningen som utredningen bedömer vara nödvändiga med hänsyn till den utveckling som har skett inom den sociala barn- och ungdomsvården.

Utredningen har under arbetets gång kunnat konstatera att lagens bestämmelser på många punkter behöver ses över, även om de inte är särskilt angivna i direktiven. Det har emellertid inte varit möjligt att inom ramen för den tid utredningen haft till förfogande kunna genomföra en sådan heltäckande översyn. Utredningen har därför valt att, utöver förslaget till en särskild lag och förslagen rörande de frågor som specificeras i direktivet, föreslå sådana förändringar och kompletteringar av dagens bestämmelser som har ansetts mest angelägna.

Lagen anger mål, inriktning och på en del punkter detaljerade bestämmelser. Självklart, men ändå värt att påpeka, är att lagstiftningen inte i sig kan garantera kvalitet, kompetens, likvärdiga bedömningar och beslut i alla delar av landet. Den sociala barn- och ungdomsvården behöver ytterligare stöd och uppmärksamhet utöver det som följer av en ny lag, t.ex. inom forskning, utbildning och lokal kunskapsutveckling av arbetssätt och metoder.

Utredningen har i det föregående kortfattat redogjort för utvecklingen av lagstiftningen till stöd och skydd för barn och unga under 1900-talet samt beskrivit den sociala barn- och ungdomsvårdens utveckling de senaste decennierna. Med det som bakgrund har utredningen identifierat vissa angelägna förbättringsområden, som dock ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen vill ändå lyfta fram dessa områden eftersom de hör nära samman med det ansvar som lagen tilldelar socialnämnden när det gäller stöd och skydd till barn och unga.

## 4.2 Angelägna förbättringsområden

### 4.2.1 Samverkan mellan kommuner behöver underlättas

Den sociala barn- och ungdomsvården ställer till stora delar krav på att kommunen har tillgång till specialiserade kunskaper och individuellt anpassade insatser. För en liten kommun är det, av naturliga skäl, extra svårt att inom kommunen kunna tillhandahålla den expertis och de resurser som kan krävas i det enskilda fallet. Samarbete mellan mindre kommuner, t.ex. kring rekrytering av familjehem, har därför vuxit fram på många håll i landet. Utredningen menar att socialtjänsten behöver utveckla samarbetet ytterligare i syfte att säkra kompetenta utredningar och ett varierat utbud av insatser, utifrån individuella behov.

Många kommuner är i praktiken för små för att, utan att samarbeta med andra, kunna leva upp till lagstiftningens krav på kompetens och resurser. En möjlighet är att köpa tjänster från privata utförare. Utredningen vill dock framhålla vikten av att socialtjänsten även i små kommuner har tillgång till den kompetens, som behövs för att kunna göra effektiva och kunskapsbaserade beställningar och avtal.

Regeringen har, men anledning av Kommunala kompetensutredningens förslag<sup>1</sup>, aviserat att interkommunal samverkan bör underlättas och att frågan om utökade möjligheter till samverkan bör utredas ytterligare<sup>2</sup>. Utredningen menar att den sociala barn- och ungdomsvårdens behov är en viktig fråga att beakta i det sammanhanget.

---

<sup>1</sup> SOU 2007:72.

<sup>2</sup> Prop. 2008/09:21.

#### 4.2.2 Gap mellan förväntningar och förutsättningar

Läget inom den sociala barn- och ungdomsvården kan sammanfattningsvis beskrivas i positiva ordalag men också med betoning på verksamhetens tillkortakommanden. Under ett relativt kort tidsperspektiv har verksamheten genomgått stora förändringar, såväl kvantitativt som kvalitativt.

Trots positiva förändringar kvarstår att barn- och ungdomsvården inte lever upp till samhällets förväntningar. Kritiken framförs av tillsynen, i statliga utredningar och andra offentliga dokument, från forskare, frivilligorganisationer och media. Den handlar om varierande kvalitet i landets olika socialtjänster, brister i handläggning och ansvarstagande när det gäller enskilda barn och unga, brist på delaktighet från dem som berörs, att de socialsekreterare som handhar de svåraste ärenden saknar tillräcklig kompetens och erfarenhet, att insatser inte är kunskapsbaserade och följs upp systematiskt m.m. Även om det finns en tendens att bortse från lagliga förutsättningar och komplexiteten i barn- och ungdomsvårdens uppdrag, som inte sällan leder till motstridiga förväntningar, kvarstår att kritiken som regel är högst relevant. Utredningen anser att det behövs genomgripande förändringar för att barn- och ungdomsvården ska kunna svara upp mot de krav som ställs på verksamheten och möta de behov av stöd som barn och familjer i utsatta situationer har.

#### 4.2.3 Ett gränslöst uppdrag

Barn- och ungdomsvårdens uppdrag är genom det yttersta ansvaret och en vid målgrupp på många sätt gränslöst. Organisationen måste ha hög tillgänglighet och beredskap för akuta behov samtidigt som höga krav måste ställas på korrekt handläggning, kvalificerade utredningar och insatser som ibland ska pågå under ett barns hela uppväxt. Verksamheten ska hantera ett ständigt ökande anmälningstryck, som kan innebära att fler barn och unga kommer in i barnavårdssystemet än de som lämnar.

Det omgivande samhällets krav på att olika grupper av barn och unga ska uppmärksammas och mötas med kunskap och anpassade arbetssätt driver på en utveckling mot allt större specialisering. Förutom att resurserna splittras upp och leder till ökat behov av samordning riskerar grupper av barn att ställas mot varandra.

Förutom ansvaret för barn och unga med omfattande behov förväntas barn- och ungdomsvården ofta ta stort ansvar för det förebyggande arbetet för barn och unga. Socialtjänsten har vidare ett förstahandsansvar för samverkan både på individ- och på övergripande nivå. Det är en viktig roll som kräver ett långsiktigt arbete och stort engagemang från ledningsnivåerna och bör, enligt utredningens mening, ha till mål att öka det tvärprofessionella arbetet i bedömningar och insatser.

Mycket tyder på att barn- och ungdomsvården blivit mer öppen för att möta omgivningens skiftande förväntningar. Det är självfallet en positiv utveckling, men i en situation med begränsade resurser finns en ständig risk att socialtjänsten försummar att utveckla sitt unika uppdrag för de barn och unga som har de allra största behoven.

#### **4.2.4 Fokus på barn och unga som allra mest behöver samhället stöd och skydd**

En central fråga för barn- och ungdomsvårdens fortsatta utveckling är hur stabiliteten, och som en följd därav kompetensen, ska kunna förbättras i de delar av verksamheten som har till uppgift att bedöma om utredning ska inledas, utreda och bedöma behovet av insatser samt följa upp beslutade insatser till barn och ungdomar. Även om situationen varierar i landet framförs ofta att oerfarna socionomer utför de tyngsta uppgifterna inom arbetsområdet och att det förekommer en stor personalrörlighet. När kompetensen sviktar och det är instabilt i de delar som ansvarar för skyddet för barn och unga är det särskilt allvarligt. Dessutom återverkar den bristande stabiliteten på övriga delar av barn- och ungdomsvården såsom öppenvården, familjehemsverksamheten och HVB-vården, eftersom det är myndighetsdelen som ”beställer”, samordnar och följer upp. Därför är ökad stabilitet och kontinuitet en strategiskt viktig fråga, som framför allt hänger samman med behovet av ökad kvalitet och kompetens, men även med ledarskap och stödsystem.

Sedan en längre tid har ledningen för barn- och ungdomsvården i kommunerna framför allt fokuserat på att minska beroendet av institutionsvård och bygga upp de öppna insatserna på hemmaplan. Många nya metoder har utvecklats. På motsvarande sätt måste även myndighetsuppgifterna vara föremål för metodutveckling. Utvecklingsarbete har också förekommit i myndighetsdelen, parallellt med



att de öppna insatserna byggs ut, framför allt när det gäller utredningarna vilket gett påtagliga resultat. Det är dock inte tillräckligt. Inom de ramar som regelverket ger finns behov av nytänkande, bl.a. för att förenkla och tydliggöra handläggningen och göra dokumentation till en naturlig del av arbetet med berörda familjer. Andra angelägna frågor är hur den utredande verksamheten ska balanseras mot behovet av snabb och enkel hjälp, hur personkontinuitet ska kunna upprätthållas trots behov av specialisering samt hur samordningen av olika samhällsinsatser till barn, unga i familjer ska kunna förbättras. För att kunna utveckla arbetet krävs att verksamheten på ett systematiskt sätt inhämtar barns, ungas och föräldrars erfarenheter och så långt det är möjligt anpassar sin verksamhet så att dessa erfarenheter tas tillvara. Det finns också ett stort behov av att utveckla kvalificerade insatser för de ungdomar och familjer som har de allra största behoven. Här krävs ett nära samarbete mellan den ansvarige socialsekreteraren och öppenvården. I samtliga dessa utvecklingsfrågor behöver utbildningen och forskningen involveras.

#### **4.2.5 Kvalificerat professionellt ledarskap och stödjande strukturer**

Barn- och ungdomsvårdens uppdrag är ytterst kvalificerat och mestadels lagstyrt. Det ställer stora krav på det professionella ledarskapet i kommunerna att skapa nödvändiga förutsättningar för att verksamheten både ska kunna erbjuda barn, unga och familjer kvalificerade insatser och garantera skyddet för barn och unga i utsatta situationer. Förutom systematisk verksamhets- och kunskapsutveckling behöver de unika behov som utmärker barn- och ungdomsvården uppmärksammas mer. Det måste finnas rutiner och strukturer som kan garantera att ansvaret för barns och ungas stöd och skydd inte försummas. Mer intern kontroll och uppföljning behövs som kan föras tillbaka till verksamheten och bidra till den utveckling av myndighetsutövningen som utredningen anser är nödvändig. Dessutom måste ledningen tillse att tillräckliga resurser finns för att leva upp till lagens krav och utveckla de stödsystem som krävs för att barn- och ungdomsvården ska kunna utföra sitt uppdrag.

Ansvaret är stort på den enskilde socialsekreteraren och bör så vara, men det förutsätter också att nödvändiga stödjande strukturer

byggs upp i organisationen. Konkret innebär det att de socialsekreterare som ska bedöma anmälningar, utreda, bedöma behovet av insatser och följa upp beslutade insatser behöver ha tillgång till en nära arbetsledning med hög kompetens som har ett tydligt mandat från förvaltningsledning och nämnd. Dessutom krävs att det finns en organiserad erfarenhetsöverföring från mer erfarna kollegor, administrativt stöd (inte minst ett ändamålsenligt datasystem), tillgång till juridisk och barn- och ungdomspsykologisk sakkunskap samt stöd för att kunna följa upp sitt arbete.

### **4.3 Utredningens utgångspunkter för förslagen**

Som ovan sagts har det inte varit möjligt för utredningen att göra en total översyn av bestämmelserna, som reglerar den sociala barn- och ungdomsvården. Den föreslagna lagen om stöd och skydd för barn och ungdomar bör kunna utgöra en plattform för fortsatt reformarbete. Förutom förändringar i lagstiftningen finns, som framgått ovan, såväl övergripande frågor, som kräver statligt engagemang och ansvarstagande, som frågor vilka framför allt måste lösas lokalt och många gånger i samverkan mellan kommuner.

#### **4.3.1 En ny samlad lag om stöd och skydd för barn och unga**

Den syn på barn som vuxit fram i samhället har bekräftats genom barnkonventionen. Barn betraktas inte längre enbart som skyddsbehövande utan även som aktiva och kompetenta subjekt, som har förmåga att själva uttrycka sin mening och vilja. Av föräldrabalken framgår att barnets åsikter och vilja ska tillmätas större betydelse i takt med ålder och mognad. Barnkonventionen sätter barnet i centrum och uttrycker barnets behov som rättigheter. Samtidigt betonas föräldrarnas ansvar och samhällets ansvar att stödja föräldrar som inte fullt ut kan tillgodose sina barns behov. I det sammanhanget är det, enligt utredningen mening, också viktigt att uppmärksamma det ökade beroende av föräldrars stöd som är en konsekvens av den förlängda ungdomstiden. Utredningen anser att ett synsätt på barn som både kompetenta och beroende bör integreras i ett barnperspektiv. Även om förändringar redan gjorts med syftet att stärka barns ställning och anpassa lagstiftningen till barnkonventionen finns behov av ytterligare förändringar. En särskild lag

ger mot den bakgrunden bättre förutsättningar för ett tydligare barnperspektiv.

Den som kommer i kontakt med socialtjänsten, såväl den unge som hans eller hennes föräldrar, har ett självklart intresse av att kunna ta del av de bestämmelser som gäller för hanteringen av deras ärende. Bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga är i SoL integrerade med lagens övriga bestämmelser om socialtjänstens verksamhet. En samlad lagstiftning skulle stärka den enskildes ställning genom en bättre överskådlighet och tillgänglighet. Det kan också bidra till att öka allmänhetens förståelse för socialtjänstens arbete inom detta område.

Den sociala barn- och ungdomsvården skiljer sig i många avseenden från övriga områden inom socialtjänsten. Framför allt genom ansvaret att stödja och skydda barn i utsatta situationer när det finns en intressekonflikt mellan barn och deras föräldrar. Utredningen anser att det finns anledning att stärka skyddet för barn och öka säkerheten för barn i samhällsvård, vilket innebär att vissa regler i SoL behöver förändras. Redan i dag finns regler i SoL som innehåller inslag av tvång. Det gäller exempelvis socialtjänstens möjlighet att i vissa situationer utreda ett barns situation oberoende av samförstånd. Utredningen anser att såväl behovet av nya bestämmelser som behovet av integrering av befintliga bestämmelserna till skydd för barn motiverar en särskild lag.

Det är nära trettio år sedan socialtjänstlagen infördes och såväl det omgivande samhället som barn- och ungdomsvården har genomgått stora förändringar. Helhetssynen på barnets situation, som inbegriper familj, nätverk och omgivande samhälle, är numera väl förankrad i barn- och ungdomsvården och har stärkts av den specialisering som verksamheten har genomgått. Kunskap om barns behov och vad som utgör risker och skyddande faktorer har ökat genom forskning och annan kunskapsutveckling. En särskild lag om stöd och skydd till barn och unga kan bidra till ett ökat synliggörande och en ytterligare utveckling av kompetensområdet.

### 4.3.2 Vägledande principer för bestämmelserna i LBU

**Utredningens utgångspunkter för förslagen:**

- 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 tillämpningen av lagen.
- Samhällets gemensamma ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden måste framgå tydligare 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 barn- och ungdomsvården måste tydliggöras och verksamheten ges bättre förutsättningar för kunskaps- och kompetensutveckling.

Utredningen har som underlag för sina överväganden och förslag till substantiella förändringar i lagstiftningen utgått ifrån ett antal vägledande principer, som redovisas i det följande.

*Föräldrarna och familj utgör grunden för ett barns välfärd. Samtidigt behöver barns och ungas bästa och egna uppfattningar bli en starkare ledstjärna i lagstiftningen och tillämpningen av lagstiftningen.*

Föräldrar och familj utgör grunden för ett barns utveckling och välfärd. Det är föräldrarna som i första hand har ansvaret för ett barns uppfostran och välmående. Samhällets roll är att i första hand och på olika sätt stödja föräldrar i deras föräldraskap.

Nuvarande lagstiftning speglar inte den ökade kunskapen om barns behov och rättigheter och barns förmåga att själva bedöma sin situation och uttrycka sina önskemål. I praktiken har social-

tjänstens arbete med barn påverkats och utvecklats i den riktningen. Föräldrars syn och uppfattningar i svåra och känsliga situationer tenderar dock lätt komma att väga tyngre än barnets behov, uppfattning och önskemål. Hur socialtjänsten hanterar detta är till stora delar en metodfråga, men stödet i lagstiftningen behöver bli starkare.

Utredningen föreslår därför bl.a. att barnets bästa alltid ska vara avgörande vid alla beslut enligt LBU, att socialtjänsten vid utredning ska kunna samtala med barn oberoende av föräldrarnas samtycke, att barn i vissa fall ska kunna få öppna insatser även utan föräldrarnas samtycke samt att socialtjänsten efter avslutad utredning eller placering ska kunna följa upp ett barn, som man misstänker far illa.

*Samhällets gemensamma ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden måste framgå tydligt av lagstiftningen.*

Socialtjänsten har ett unikt uppdrag för barn i utsatta situationer. När det gäller barns behov så handlar det emellertid ofta om förebyggande insatser och insatser där andra samhällssektorer har det ansvar, de instrument och den kompetens som behövs, exempelvis skola, förskola och hälso- och sjukvård. Ett nära och gemensamt ansvarstagande för barn med behov av stöd på många områden är nödvändigt.

Utredningen föreslår därför bl.a. att det gemensamma ansvaret ska framgå tydligt av LBU. I syfte att betona det gemensamma ansvaret föreslår utredningen även att den som anmäler oro för ett barn samtidigt ska kunna påkalla ett särskilt möte med socialtjänsten och att socialtjänsten ska kunna ge en återkoppling till den som anmäler.

*Samhällets ansvar för skydd av barn och unga som far illa behöver uppmärksammas mer.*

Det sker en snabb och positiv utveckling av kunskap, arbetssätt och metoder inom den sociala barn- och ungdomsvården. Det gäller framför allt förebyggande och öppna insatser. Den del av den sociala barn- och ungdomsvården som i första hand är inriktad på

att utreda, planera och följa upp barn som har omhändertagits för samhällsvård har i mindre utsträckning blivit föremål för verksamhetsutveckling, även om förbättringar skett när det gäller kvaliteten på utredningar.

Utredningen anser att barn- och ungdomsvårdens kärnuppdrag, skyddet av barn som far illa, behöver ägnas mer uppmärksamhet och kunskapsutveckling. Även vid översynen av lagstiftningen har detta unika uppdrag för socialtjänsten prioriterats.

*Samhället har ett särskilt ansvar för barn och unga som omhändertagits för samhällsvård.*

Vid frivilliga omhändertaganden anförtror föräldrar sitt barn till samhället, när både förälder och socialtjänst bedömer att det är till barnets bästa. I vissa fall, när så bedöms nödvändigt, kan samhället omhänderta barn mot vårdnadshavarnas eller den unges vilja. I båda fallen ställs självklart stora krav på att samhället också ser till att barnet får det stöd och den trygghet som barnet behöver och som är syftet med omhändertagandet. Både forskning, uppföljningar, tillsyn och vittnesbönder från barn, föräldrar, familjehem och socialtjänsten visar emellertid att det här finns brister, som utredningen bedömer är oacceptabla.

Utredningen föreslår därför bl.a. att socialtjänsten i den placerande kommunen ska verka för att placerade barn får stöd av skola och hälso- och sjukvård, att stödet till familjehemmen förbättras på olika sätt samt att bättre kontroll görs av potentiella familjehem. I samband med beslut om placering ska nämnden även utse en person som ska vara barnets egen socialsekreterare.

*Socialtjänsten måste bli bättre på att identifiera, förebygga och hantera risker och missförhållanden inom barn- och ungdomsvården.*

Socialtjänsten saknar generellt sett systematiskt tänkande kring de risker som kan vara förenade med socialtjänstens insatser eller brister på insatser och de skador, som p.g.a. fel eller försummelser kan drabba barnet. Detta trots att det finns kunskap om förekomst av övergrepp på institutioner eller i familjehem och exempel på hur bristande rutiner för hantering av anmälningar eller uppföljning av placerade barn kan få oförsvarliga konsekvenser.

Utredningen anser att det är nödvändigt att ett tydligt säkerhetstänkande utvecklas inom barn- och ungdomsvården. Utredningen föreslår bl.a. att socialnämnden ska ansvara för att det finns rutiner för att identifiera, förebygga och åtgärda risker och missförhållanden i vården.

*Kompetenskraven för att utföra uppgifter inom den sociala barn- och ungdomsvården måste tydliggöras och verksamheten få bättre förutsättningar för kunskaps- och kompetensutveckling.*

Med tanke på barn- och ungdomsvårdens avancerade och komplicerade uppdrag och dess ibland livsavgörande betydelse för barn och familjer är kraven på och förutsättningarna för kunskaps- och kompetensutveckling anmärkningsvärt bristfälliga.

Utredningen föreslår därför bl.a. att nämndens ansvar för uppföljningen av verksamhetens resultat och kvalitet förtydligas samt att socionomexamen ska krävas för vissa specifika uppgifter inom den sociala barn- och ungdomsvården. Utredningen föreslår även att staten ska inrätta en specialistutbildning och att kommunerna på sikt ska vara skyldiga att ha tillgång till specialistkompetens inom barn- och ungdomsvården.

## 5 En särskild lag om stöd och skydd för barn och unga

### 5.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till om bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga i SoL och LVU bör sammanföras i en särskild lag samt om de bestämmelser i SoL som reglerar socialtjänstens familjerättsliga arbete ska föras över till den särskilda lagen. Om utredningen finner att en särskild lag bör utformas ska utredningen enligt direktiven också utarbeta ett fullständigt författningsförslag som innefattar även eventuella följdändringar i annan lagstiftning.

I detta kapitel redovisas vilka utgångspunkter som legat till grund för utredningens förslag i fråga om utformningen av en särskild lag. Här görs också en analys av vilka konsekvenser förslaget får i förhållande till andra, närliggande författningar. Sist i kapitlet presenteras en översiktlig beskrivning av den föreslagna lagen.

### 5.2 Utredningens överväganden och förslag

#### 5.2.1 Inledande överväganden

**Utredningens förslag:** Bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga i SoL och LVU sammanförs i en särskild lag.

Den nya lagen föreslås heta lag (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga. Lagen föreslås förkortas LBU.

Som framgått i kapitel 4 ovan anser utredningen 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 bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga samt skapa förutsättningar för ett tydligare barnperspektiv i lagstiftningen på detta område. Med en särskild lag är det också möjligt skapa en reglering som underlättar för den enskilde att överblicka och påverka socialtjänstens insatser. Även utvecklingen av den sociala barn- och ungdomsvården som kompetensområde talar för att bestämmelserna bör finnas i en egen lag.

Utredningen föreslår alltså att reglerna för den sociala barn- och ungdomsvården samlas i en ny särskild lag. Den nya lagen föreslås heta lag (0000:000) om stöd och skydd för barn och unga. Lagen kommer fortsättningsvis i betänkandet att förkortas LBU.

Det förhållandet att utredningen väljer att lämna ett förslag på en helt ny lag innebär att det av nödvändighet uppstår en mängd frågor om lagstiftningen som inte framgår av direktiven. Det gäller frågor som uppkommer av att bestämmelser från olika författningar nu sammanförs i en och samma lag. Men det gäller också frågor om att förnya och modernisera befintliga bestämmelser. Det har av naturliga skäl inte varit möjligt att inom ramen för den tid utredningen haft till förfogande kunna utreda alla de frågeställningar som uppkommit under arbetets gång. Utredningen har därför, när det gäller frågan om utformningen av LBU, valt att fokusera på de frågor som är mest angelägna för att den nya lagen ska få en genomtänkt och välfungerande uppbyggnad.

Eftersom utredningen föreslår en ny särskild lag, har också de materiella förändringar som utredningen föreslår utformats för att föras in i den nya lagen. Dessa förslag har därför integrerats med de bestämmelser som förs över från SoL och LVU. Det bör emellertid poängteras att utredningens förslag till materiella förändringar till stor del är möjliga att genomföra även inom ramen för nuvarande lagar.

Utredningen har enligt direktiven haft i uppdrag att se över bestämmelserna för den sociala barn- och ungdomsvården. Övriga områden inom socialtjänsten har inte omfattats av uppdraget. Utredningen har därför inte gjort någon generell översyn av hela socialtjänstlagen med angränsande lagar på det sätt som här gjorts för barn- och ungdomsvården. Det kan emellertid inte uteslutas att även övriga områden kan gå mot en utveckling som talar för en särskild lag för just dessa områden. För närvarande pågår

exempelvis en utredning som har till uppgift att se över missbruks- och beroendevården (S 2008:04).

Eftersom det således inte kan uteslutas att ytterligare bestämmelser i framtiden bryts ut ur SoL för att föras in i särskilda lagar, finns det en teoretisk möjlighet att SoL framöver också kan komma att förändras i grunden. Utredningen har vid utformningen av LBU tagit denna möjlighet i beaktande. Den föreslagna lagen har därför konstruerats så att den är flexibel och enkel att komplettera utifrån eventuella framtida förändringar i SoL.

### 5.2.2 Principiella utgångspunkter för lagens konstruktion

**Utredningens bedömning:** Lagen om stöd och skydd för barn och unga ska vara användarvänlig, dvs. lättillgänglig och förståelig för den enskilde. Den ska ha ett tydligt barnperspektiv och den ska skapa goda förutsättningar för en rättssäker hantering av ärenden som rör barn och unga.

### Inledning

Frågan om hur en särskild lag om stöd och skydd för barn och unga bör utformas är i hög grad beroende av vad man vill åstadkomma med en sådan lag. Utöver de rent materiella bestämmelserna i lagen är lagens yttre konstruktion och karaktär av betydelse för hur lagen uppfattas och hur väl den fungerar i praktiken. Av denna anledning är det viktigt att analysera inte enbart vad de enskilda bestämmelserna i lagen ska innehålla, utan även hur dessa bestämmelser bäst utformas och var i lagen de bör placeras.

Utredningen har i detta avseende ställt upp tre principiella utgångspunkter för den nya lagens konstruktion. Det handlar om att den nya lagen bör vara användarvänlig, att den bör ha ett tydligt barnperspektiv och att den bör skapa goda förutsättningar för en rättssäker hantering av ärenden rörande barn och unga. Dessa tre utgångspunkter presenteras närmare här nedan.

### En användarvänlig lag

Det är för utredningen en prioriterad fråga att stärka möjligheten för barn, unga och deras föräldrar att överblicka och påverka socialtjänstens insatser. För att den enskilde ska kunna ta vara på sin rätt och kunna påverka sin situation krävs emellertid att lagens konstruktion är sådan att relevanta bestämmelser är lätta att hitta och sätta in i sitt sammanhang. Det krävs också att bestämmelsernas utformning i sig är sådan att de ger förutsättningar för den enskilde att förstå vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har. Detta ställer höga krav på det språk som används i de olika bestämmelserna. Språket måste så långt möjligt överensstämma med det allmänna språkbruket. Samtidigt måste en författningstext uppfylla sedvanligt högt ställda krav på klarhet och stringens. Det krävs att bestämmelserna är så entydiga och fullständiga att de möjliggör en enhetlig tillämpning.

Lagstiftningen för den social barn- och ungdomsvården tillämpas vidare av människor inom många olika yrkeskategorier. Inte minst skyldigheten att till socialnämnden anmäla barn som far illa, innebär att personal inom kriminalvård, skola, barnomsorg, hälso- och sjukvård, m.m. kommer i direkt kontakt med de bestämmelser inom socialtjänsten som rör barn och unga. På samma sätt som gäller beträffande enskildas möjligheter att ta tillvara sin rätt enligt lag bör en lättillgänglig och pedagogiskt uppbyggd lagstiftning underlätta även för de socialsekreterare och andra som i tjänsten tillämpar de aktuella bestämmelserna.

Utredningens målsättning att lagen ska vara uppbyggd utifrån ett användarperspektiv innebär sammanfattningsvis att lagstiftningen först och främst ska vara lättillgänglig och förståelig för den enskilde.

### Barnperspektivet i lagen

Barnkonventionen kan sägas ställa upp ramarna för samhällets barnperspektiv, såväl nationellt som internationellt. Konventionens grundsyn, som innebär att varje barns rätt att utan diskriminering få sina rättigheter respekterade, principen om barnets bästa, vikten av att lyssna till barnet och alla barns rätt till liv och utveckling, formar en gemensam syn på barn. Det krav barnkonventionen

ställer på världens stater är att detta förhållningssätt, detta barnperspektiv, ska genomsyra alla beslut som rör barn.

Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Alla människor – stora som små – har lika värde. Ytterligare en utgångspunkt i barnperspektivet är barndomens egenvärde. Barn är inte bihang till föräldrarna eller passiva mottagare av föräldrapåverkan. De är unika individer med egna behov. Barndomen ses alltså inte enbart som en förberedelse-tid för vuxenlivet utan som en del av livet med ett värde i sig.

Begreppet perspektiv betyder synvinkel. I detta sammanhang kan det betyda att se olika beslutsalternativ ur barnets synvinkel, att se med barns ögon. Det handlar om att försöka ta reda på hur barn uppfattar och upplever sin situation och eventuella förändringar. Det räcker alltså inte med att man gör någonting som man som vuxen anser vara till barnets bästa. Barnperspektivet innefattar ett visst mått av empati, inlevelse och förmåga att identifiera sig med barnets situation.

Att ha ett barnperspektiv innebär att se barnet som "expert" på sin egen situation. Ingen vet bättre hur det är att vara fem år än en femåring. Detta betyder att det inte bara finns ett barnperspektiv. En femårings värld är inte densamma som en 16-åring. Att ha ett barnperspektiv i beslutsfattandet innebär också att man noga analyserar vilka följder ett beslut kan få för ett enskilt barn eller för barn som grupp.

Att ha ett barnperspektiv innebär vidare att man sätter sig in i och försöker förstå barns eller ungas situation. Förståelsen är central och en förutsättning för att kunna vidta åtgärder för barnets bästa. Därmed inte sagt att förståelsen alltid behöver betyda ett accepterande. Det är i sista hand den vuxne som utifrån sina kunskaper och erfarenheter måste fatta beslut och ta ansvar för beslutet.

Sammanfattningsvis används begreppet barnperspektiv här i betydelsen att vuxna ser barnet, strävar efter att förstå det och vidtar åtgärder som de bedömer vara till barnets bästa. I detta ingår att lyssna till barnet och respektera det som en individ med egna rättigheter och uppfattningar.

Det är en given utgångspunkt för utredningen att LBU ska innehålla ett tydligt och väl utvecklat barnperspektiv. Det handlar om att lagen som sådan ska lyfta fram och synliggöra den sociala barn- och ungdomsvården. Men det handlar också om att lagens materiella bestämmelser måste skapa förutsättningar för ett utveck-

lat barnperspektiv i hanteringen av de ärenden som i något avseende rör barn och unga. Särskilt tydligt blir detta i frågor om hänsynen till barnets bästa och om barnets rätt till delaktighet i handläggningen. Det ställer emellertid också krav på bestämmelser som tydligt inriktar sig på att stödja och skydda barn i utsatta situationer, inte minst i de fall där barn placerats i ett annat hem än det egna. En förutsättning för att en lag ska kunna sägas ha ett tydligt barnperspektiv är slutligen också att den skapar förutsättningar för att beslutsfattaren i varje enskild fråga ska kunna sätta sig in i barnets situation och utifrån det besluta på ett sätt som är förenligt med barnets bästa.

## Rättssäkerhet

Rättssäkerheten för den enskilde är alltid av central betydelse när det gäller lagstiftningsfrågor. Det finns emellertid ingen exakt definition av begreppet. Skilda definitioner och tolkningar kan ges beroende på bl.a. i vilket sammanhang begreppet förekommer.

Begreppet rättssäkerhet anses allmänt vara tätt förbundet med den samhällsordning som kallas rättsstaten. Denna utmärks bl.a. av att den offentliga makten utövas under lagarna, dvs. den offentliga maktutövningen är underkastad lagliga restriktioner som skapar legitimitet, förutsebarhet och likhet inför lagen. Rättssäkerhet för den enskilde innebär i dessa sammanhang att den offentliga maktutövningen inte får vara godtycklig och att den enskilde ska kunna förutse hur makten kommer att utövas. Detta åstadkoms framför allt genom att de lagregler som tillämpas ges ett tydligt och detaljerat innehåll. Förutsebarhet brukar därför framhållas som ett av de mest karaktäristiska dragen hos rättssäkerheten.<sup>1</sup>

Rättsstaten innefattar emellertid även ett krav på att myndigheternas beslut ska ha ett innehåll som är rättvist och etiskt godtagbart. Inom den juridiska doktrinen har det därför blivit vanligt att skilja mellan formell och materiell rättssäkerhet. Den formella rättssäkerheten tar därvid sikte på att beslut ska fattas efter ett förutbestämt processuellt mönster medan den materiella rättssäkerheten betonar vikten av innehållet i beslutet. I rättsstaten gäller det att hitta en lösning mellan förutsebarhet och rättvisa, dvs.

---

<sup>1</sup> Vahlne Westerhäll 2002, s. 15 ff.; Svensson 2007.

en lösning som försöker tillfredsställa både den formella likheten inför lagen och den materiella rättvisan.<sup>2</sup>

Inom den sociala barn- och ungdomsvården griper samhället genom olika insatser in i barns och ungas och deras familjers liv. Insatserna varierar till art och omfattning, men kan i vissa fall innebära omvälvande förändringar för den enskilde. Barn och unga har dessutom oftast begränsad förmåga att ta tillvara sina behov och intressen i handläggningen. Det är därför tydligt att det beträffande socialtjänstens verksamhet i dessa sammanhang måste ställas höga krav på såväl formell rättssäkerhet som materiell sådan.

Vid en internationell jämförelse kan det också konstateras att flera länder under senare år eftersträvat mer precisa och konkreta bestämmelser för att betona vikten av förutsebarhet och lika-behandling.

### 5.2.3 Lagens tillämpningsområde

**Utredningens förslag:** Lagen om stöd och skydd för barn och unga ska innehålla de bestämmelser som gäller barn och unga och som i dag regleras i SoL och LVU. Bestämmelser om prövning och beviljande av ekonomiskt bistånd ska emellertid alltjämt finnas kvar i SoL.

Merparten av de bestämmelser i SoL som reglerar socialtjänstens familjerättsliga arbete ska föras över till LBU. Även regler om internationella adoptioner ska överföras till den nya lagen.

Lagen ska, i den mån annat inte särskilt anges, gälla barn och unga upp till 21 års ålder. Med barn avses varje människa under 18 år. Med unga avses varje människa under 21 år.

Lagen om stöd och skydd för barn och unga föreslås innehålla de bestämmelser om socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga som i dag finns i SoL. Den bör även innefatta bestämmelserna i LVU.

De bestämmelser som gäller barn och unga i SoL har i flera avseenden nära koppling med de bestämmelser i SoL som reglerar socialtjänstens familjerättsliga arbete. Det är därför naturligt att även merparten av dessa bestämmelser förs över till den nya lagen. Familjerådgivning bör dock alltjämt regleras i SoL, eftersom

<sup>2</sup> SOU 1999:97; Vahlne Westerhäll 2002.

kommunens skyldighet att erbjuda sådan rådgivning gäller oberoende av om det finns barn inblandade.

Bestämmelser om adoption av barn med hemvist utomlands, s.k. internationella adoptioner, finns i dag i SoL. Dessa bestämmelser gäller i allra högsta grad barn och har dessutom viss anknytning till de bestämmelser som i övrigt gäller till stöd och skydd för barn och unga. Det är därför naturligt att även dessa bestämmelser förs över till LBU.

Lagens tillämpningsområde anges enligt förslaget som insatser och andra åtgärder inom socialtjänsten som rör barn och unga. Med barn avses i enlighet med definitionen i både LBU och barnkonventionen varje människa under 18 år. Med unga avses enligt LBU varje människa under 21 år. Dessa definitioner ligger även till grund för utredningens användning av begreppen barn och unga i detta betänkande. En närmare redogörelse för den persongrupp som omfattas av lagen ges i kapitlet om mål och ansvar.

Regler om utredning och beviljande av ekonomiskt bistånd kommer alljämt att finnas kvar i SoL. I kapitlet om barns och ungas rätt till bistånd redogörs närmare för den i LBU föreslagna biståndsbestämmelsen och dess tillämpningsområde.

#### 5.2.4 En speciallag i förhållande till socialtjänstlagen

**Utredningens förslag:** Lagen om stöd och skydd för barn och unga ska vara uppbyggd utifrån ett användarperspektiv som utgår ifrån den enskildes tillämpning av lagen. Bestämmelserna i lagen ska så långt möjligt utformas på ett lättillgängligt sätt och placeras i kronologisk ordning utifrån hur ett ärende handläggs.

Lagen om stöd och skydd för barn och unga ska utgöra en specialreglering i förhållande till SoL.

#### En användarinriktad lag

En särskild lag till stöd och skydd för barn och unga kan utformas utifrån flera olika tänkbara alternativ. Ett alternativ är en lag som är i det närmaste *självständig* såtillvida att den innehåller i princip alla bestämmelser man behöver för att kunna tillämpa den. Med en sådan lag behöver man inte använda SoL parallellt med den särskilda lagen.

Det finns emellertid också uppenbara nackdelar med en sådan lag. Framför allt skulle det krävas en omfattande dubbelreglering av de bestämmelser som i dag finns i SoL. En självständig lag bygger ju på tanken om att man inte ska behöva använda sig av SoL när det gäller frågor om barn och unga inom socialtjänsten. Alla de bestämmelser som inte endast rör antingen barn och unga eller andra grupper skulle därför komma att behöva dubbelregleras, dvs. finnas såväl i SoL som i den nya lagen. Exempel på sådana bestämmelser är bestämmelserna om familjehem, hem för vård eller boende, avgifter, gallring, tillsyn, sekretess, m.m. Dubbelreglering är i och för sig möjlig, men vanligtvis inte önskvärd i alltför stor utsträckning.

Ett annat alternativ är en lag som i stor utsträckning hänvisar till SoL och därför i detta resonemang betecknas som en *osjälvständig* lag. Alternativet med en osjälvständig lag innebär att endast de bestämmelser i SoL som enbart gäller barn och unga samt de bestämmelser som i dag finns i LVU skulle sammanföras i en egen lag. Detta alternativ innebär vidare att de flesta allmänna bestämmelser alltjämt skulle finnas enbart i SoL och att den särskilda lagen i aktuella fall skulle hänvisa dit. En sådan konstruktion skulle inte tyngas av dubbelreglering och formella bestämmelser om tillsyn, gallring, m.m. Å andra sidan skulle man i stor utsträckning tvingas att samtidigt tillämpa både den särskilda lagen och SoL.

Med utgångspunkt i dessa båda ytterligheter har utredningen valt att föreslå en lag som kan betecknas som *användarinriktad*. Det innebär att lagen i första hand kommer att innehålla bestämmelser som är intressanta ur den enskilde användarens perspektiv. Barn, unga och föräldrar som kommer i kontakt med socialtjänsten har ett självklart intresse av att kunna ta del av de bestämmelser som har betydelse för den enskilde människan. Den nya lagen bör mot denna bakgrund konstrueras med ambitionen att underlätta för den enskilde att överblicka och påverka socialtjänstens insatser. De bestämmelser som kan sägas vara relevanta för barn, unga och deras föräldrar måste därmed finnas i den särskilda lagen. Det gäller bestämmelser om barns rätt till information och att yttra sig, om anmälningsskyldighet, om utredningen, om insatser med eller utan samtycke, m.m.

Även andra bestämmelser som direkt avser socialtjänstens verksamhet beträffande barn och unga bör finnas med i lagen. Bestämmelser av mer formell natur, i synnerhet sådana som inte direkt



reglerar förhållandet mellan det allmänna och den enskilde, kan däremot med fördel lämnas kvar i SoL.

En användarinriktad lag innebär därmed att SoL kommer att finnas kvar med vissa bestämmelser som gäller även barn och unga. Sådana bestämmelser är t.ex. formella bestämmelser om familjehem och enskild verksamhet, uppgiftsskyldighet som inte direkt berör enskilda, tillsyn, gallring, socialnämndens skyldighet att lämna uppgifter för statistiksammanställning samt särskild avgift.

En fördel med denna lösning är att dubbelreglering så långt möjligt undviks. Bestämmelser som är gemensamma för såväl barn och unga som andra grupper behöver därför inte upprepas i både SoL och den nya lagen. Därmed räcker det t.ex. att definitionen av familjehem finns enbart i SoL. Utifrån grundtanken om att bestämmelserna ska vara lättillgängliga för den enskilde är det emellertid samtidigt viktigt att undvika en alltför osjälvständig lag. Som angetts ovan skulle en sådan med rätta kunna upplevas som svårtillämpad i det att man då i stor utsträckning skulle behöva tillämpa SoL och den nya lagen parallellt. Med en användarinriktad lag bör man därför inte vara förhindrad att, i den mån det är motiverat utifrån ett användarperspektiv, införa ”egna” bestämmelser i den nya lagen. Exempelvis finns det skäl att i den nya lagen konstruera både en särskild biståndsparagraf och en särskild utredningsparagraf med inriktning på de särskilda förhållanden som gäller för barn och unga. Målet bör än en gång vara en lättillämpad lag som innehåller de bestämmelser den enskilde behöver för att tillvarata sin rätt och förstå sina skyldigheter, samtidigt som omotiverad dubbelreglering undviks.

Ett led i att skapa en användarinriktad lag är alltså att lagen måste vara pedagogiskt uppbyggd och enkel att hitta i. Utredningen har med denna utgångspunkt valt att bygga upp lagen utifrån en kronologisk ordning såtillvida att bestämmelserna i huvudsak placerats så att de följer handläggningen av ett ärende. Av denna anledning kommer bestämmelser om anmälningskyldighet och inledande av utredning före bestämmelser angående beslut om insatser, vilka i sin tur placerats före bestämmelser om insatsernas genomförande, osv.

## En speciallag

Som framgått ovan kommer den föreslagna lagen att innehålla bestämmelser utifrån ett användarperspektiv. Bestämmelser som är av mer generell eller formell karaktär föreslås emellertid finnas kvar i SoL. Det innebär att SoL alltså, om än i begränsad omfattning, kommer att vara tillämplig beträffande socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga.

Det innebär också att den nya lagen bör utformas som en speciallag i förhållande till SoL. Det är i första hand den nya lagen som ska tillämpas när det gäller frågor som rör barn och unga. I den mån tillämpliga regler inte finns i den lagen, träder SoL in. Bestämmelserna i SoL gäller alltså endast i den mån den nya lagen inte innehåller särskilda bestämmelser för den aktuella situationen.

En särskild fråga är hur hänvisningarna från den särskilda lagen till SoL bör utformas. En möjlighet är att göra en uttrycklig hänvisning för varje bestämmelse alternativt för varje kapitel. En annan lösning är att i en inledningsparagraf i den nya lagen slå fast att den innehåller bestämmelser rörande barn och unga inom socialtjänsten och att ytterligare bestämmelser finns i SoL. Samtidigt bör man då i SoL ha en allmän hänvisning till den nya lagen. Detta senare alternativ skulle alltså innebära ett slags allmän hänvisning mellan de båda lagarna.

Utredningen väljer att föreslå den senare lösningen, dvs. en allmän bestämmelse som slår fast att SoL:s bestämmelser äger tillämpning i den mån annat inte följer av LBU. På motsvarande sätt förutsätter denna lösning en allmän hänvisning från SoL till LBU. Denna konstruktion hindrar dock inte att det i vissa fall kan vara motiverat att göra en särskild hänvisning till en viss bestämmelse i SoL.

### 5.2.5 Ramlag – detaljlag

**Utredningens bedömning:** Lagen om stöd och skydd för barn och unga kommer att innehålla såväl bestämmelser av ramlagskaraktär som bestämmelser av detaljkaraktär.

På vissa områden föreslår utredningen bestämmelser som innebär en mer precis reglering av socialtjänstens verksamhet. Detta görs endast där utredningen bedömer att en högre detaljeringsgrad i regleringen är nödvändig utifrån intresset att stödja och skydda barnet eller den unge och där erfarenheterna visat att detta också är påkallat.

Som redovisats tidigare är SoL ursprungligen konstruerad som en målinriktad ramlag. Även rättighetsbestämmelsen i 4 kap. 1 §, dvs. bestämmelsen om den enskildes rätt till bistånd, har tydlig ramlagskaraktär. Den konstruktion som lagen fått innebär att lagstiftaren genom uppställande av mycket allmänt formulerade mål angett vad som förväntas av kommunerna. Lagstiftaren har i mindre utsträckning tagit ställning till innehållet i socialtjänsten. I stället har bl.a. kommunerna tilldelats en stor roll vad gäller den närmare konkretiseringen av lagen.

Bestämmelser av ramlagskaraktär ger alltså generellt sett den tillämpande myndigheten större frihet att välja en tolkning som är anpassad till det individuella fallet. Enligt detta betraktelsesätt står därför ramlagar bäst i överensstämmelse med den lokala självstyrelsens principer (den kommunala självstyrelsen behandlas i ett annat kapitel nedan).

Genom senare lagändringar har SoL dock kompletterats med regler av mer styrande och precis karaktär. Detta gäller inte minst inom området för barn och unga. Socialtjänstlagen kan i dag därför inte sägas vara en renodlad ramlag.

På några områden föreslår utredningen bestämmelser som innebär en mer precis reglering av socialtjänstens verksamhet. Det rör sig om frågor där utredningen bedömer att en högre detaljeringsgrad i regleringen är nödvändig utifrån intresset att stödja och skydda barnet eller den unge och där erfarenheterna visat att detta också är påkallat. Det gäller bl.a. bestämmelser om socialnämndens skyldighet att ha kontakt med de barn och unga som får vård i ett annat hem än det egna och om nämndens

skyldighet att utse en särskild socialsekreterare för att ansvara för dessa kontakter.

Utredningens förslag innebär alltså att detaljeringsgraden i lagstiftningen höjs något jämfört med vad som gäller i dag. Samtidigt bör det påpekas att LVU redan i dag har bestämmelser av detaljkaraktär. En ny lag som innehåller bestämmelser från såväl LVU som från SoL får därför av nödvändighet en större andel detaljerade bestämmelser än vad som är fallet i SoL. Det är viktigt att här finna en lämplig avvägning mellan regelstyrning och den flexibilitet hos ramlagen som gör det möjligt att i rimlig utsträckning ta hänsyn till lokala förhållanden.

### 5.2.6 Frivillighet och tvång i samma lag

**Utredningens bedömning:** Det finns inga hinder mot att sammanföra frivilliga och tvingande bestämmelser i en och samma lag.

En effekt av att LBU föreslås innehålla bestämmelser från såväl SoL som LVU är att frivilliga och tvingande bestämmelser samlas i en och samma lag. Som framkommit ovan betonades i 1970-talets lagstiftningsarbete vikten av att bygga socialtjänstlagen kring principer om respekt för människors självbestämmande och integritet. Man ansåg därför att SoL skulle innehålla enbart bestämmelser som utgick från individens samtycke och medverkan. Bestämmelser om tvångsinsatser kom av den anledningen att regleras i två särskilda lagar, LVU och LVM. En förändring som innebär att bestämmelser om frivilliga och tvingande insatser införs i en och samma lag skulle mot denna bakgrund kunna uppfattas som ett steg tillbaka i en strävan mot en öppnare och mer inbjudande socialtjänst.

Det är emellertid en väsentlig princip för utredningen att gällande lagstiftning ska vara både tydlig och öppen med sitt innehåll. Det är därför viktigt att betona att tvångsinsatserna inte får "gömmas undan".

Tvingande och frivilliga bestämmelser är dessutom redan med nuvarande ordning integrerade med varandra i det avseendet att socialnämndens utredning i många avseenden följer samma regelverk, oavsett om det i slutändan blir fråga om en frivillig eller tvingande insats. Som kriterierna för tvångsvård är uppbyggda är

det avgörande nämligen inte endast behovet av insatser utan också förekomsten av samtycke till insatserna. Det innebär att det först när utredningen är avslutad går att klargöra om samtycke finns eller om det kan bli aktuellt med tvångsvård.

Mot denna bakgrund ser utredningen inga hinder mot att sammanföra tvingande och frivilliga bestämmelser i en och samma lag. Snarare finns det skäl som talar för att dessa bestämmelser regleras gemensamt. Samtidigt är det emellertid viktigt att betona att det även i en lag som innefattar såväl tvingande som frivilliga insatser tydligt framgår att utgångspunkten för socialtjänstens verksamhet alltid är frivillighet och att insatserna så långt möjligt ska utformas och genomföras i samförstånd med den enskilde.

### 5.2.7 Helhetssynen

**Utredningens bedömning:** Det råder ingen motsättning mellan helhetssynen och en särskild lag om stöd och skydd för barn och unga.

Att bryta ut bestämmelserna om barn och unga innebär i rent lagtekniskt avseende ett visst avsteg från den övergripande princip om helhetssynen som växte fram genom socialtjänstreformen på 1970-talet. Det innebär emellertid inte att helhetssynen har spelat ut sin roll. Socialtjänsten måste alltjämt ha ett brett perspektiv på enskilda människors situation, svårigheter och problem. Ur den aspekten behöver det inte finnas någon motsättning mellan specialisering och helhetssyn. På motsvarande sätt behöver det inte råda någon motsättning mellan helhetssynen och en särskild lag. I hanteringen av ärenden som rör barn och unga inom socialtjänsten är det fortfarande av betydelse att individens totala situation och omgivning beaktas. Detta gäller oavsett om reglerna som styr hanteringen av dessa ärenden återfinns i SoL eller i en ny särskild lag.

Utredningens bedömning är således att helhetssynen som princip har sitt värde inte i hur verksamheten organiseras eller i vilken lag tillämpliga bestämmelser placerats, utan i stället i hur behovsbedömningar görs och insatser utformas. Mot denna bakgrund ser utredningen inte att en ny lag skulle innebära någon negativ påverkan på tillämpningen av helhetssynen i verksamheten.

## 5.2.8 Rättsliga konsekvenser av en ny lag

### Hur påverkas socialtjänstlagen av en särskild lag?

**Utredningens bedömning:** Socialtjänstlagen kommer alltså att ha betydelse som samlande lag för hela socialtjänsten.

**Utredningens förslag:** I socialtjänstlagen behöver nödvändiga följdändringar göras.

En ny särskild lag om stöd och skydd för barn och unga kommer naturligtvis att få konsekvenser för SoL. I stort sett samtliga de bestämmelser i SoL som gäller enbart barn och unga kommer enligt förslaget att föras över till LBU. Det innebär i sin tur att det blir nödvändigt med ett antal följdändringar i SoL. Det handlar om omformuleringar av befintliga bestämmelser men också i några fall om att nya bestämmelser införs i SoL. Därtill kommer ett flertal justeringar avseende paragrafhänvisningar.

Utöver frågan om direkta förändringar av befintliga bestämmelser i SoL, bör frågan om den nya lagens mer strukturella inverkan på SoL omnämnas här. Socialtjänstlagen är i grunden en produkt av 1970-talets socialtjänstreform. Den har, som framgått ovan, ursprungligen konstruerats som en målinriktad ramlag och är utformad för att omfatta socialtjänstens hela verksamhet. En särskild lag om stöd och skydd för barn och unga innebär emellertid att SoL i vissa avseenden kommer att sakna direkt inflytande över den sociala barn- och ungdomsvården. För det fall även ytterligare områden inom SoL, t.ex. bestämmelserna om missbruksvård, på motsvarande sätt skulle brytas ut ur SoL, framstår det därför som rimligt att överväga en allmän översyn och eventuell omarbetning av strukturen i SoL.

Samtidigt bör det påpekas att LBU enligt utredningens förslag konstruerats som en speciallag i förhållande till SoL. Det innebär att SoL blir tillämplig när en viss fråga inte regleras i LBU. Så är fallet beträffande frågor om ekonomiskt bistånd, men också beträffande flera formella frågor, t.ex. tillsyn, delegation och gallring. Socialtjänstlagen har därmed, även vid sidan av LBU, alltså en viktig funktion att fylla beträffande den sociala barn- och ungdomsvården.

## Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

**Utredningens förslag:** Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga upphör att gälla.

Samtliga bestämmelser i LVU föreslås alltså föras över till LBU. Det innebär att LVU kommer att upphöra att gälla samma dag som LBU träder i kraft.

## Socialtjänstförordningen

**Utredningens bedömning:** Socialtjänstförordningen bör innehålla kompletterande föreskrifter även beträffande den nya lagen om stöd och skydd för barn och unga.

Socialtjänstförordningen bör anpassas till den nya lagens paragrafnumrering m.m.

Socialtjänstförordningens ställning påverkas inte av en ny särskild lag. Den kommer alltså att innehålla föreskrifter för SoL och LVM. Utredningen föreslår därtill att förordningen kompletteras så att den innehåller kompletterande föreskrifter även beträffande den nya lagen.

I och med tillskapandet av en ny särskild lag till stöd och skydd för barn och unga kommer dock flera följdändringar att bli aktuella i SoF. I några fall föreslår utredningen att områden som i dag regleras i SoF i stället ska regleras genom bestämmelser i SoL eller i LBU. Främst rör det sig emellertid endast om redaktionella ändringar i anledning av nya paragrafnummer och liknande.

## Övrigt

### *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Varken LSS eller den nya lagen får inskränka de rättigheter som den unge kan ha enligt någon av dessa båda lagar. Detta föreslås framgå uttryckligen genom en ny bestämmelse i LBU.

Den nya lagen kommer inte att kräva några materiella ändringar i LSS.

### *Föräldrabalcken*

Den nya lagen kommer inte att få några materiella konsekvenser på FB. Redaktionella ändringar i FB blir dock i viss utsträckning nödvändiga.

### *Övriga författningar*

En ny särskild lag innebär av naturliga skäl att det uppstår behov av ett flertal följdändringar i lagstiftning som i dag hänvisar till bestämmelser om barn och unga i SoL eller i LVU. Det rör sig om ändringar i polislagen, hälso- och sjukvårdslagen, skollagen, lagen om unga lagöverträdare, m.m.

### *Barnkonventionen*

Barnkonventionen och dess grundläggande principer har genomgående utgjort en viktig utgångspunkt i utredningens arbete. Ett av de främsta målen med förslaget om ny särskild lag är också att stärka barns och ungas ställning, både i formellt och i materiellt hänseende.

Det är utredningens bedömning att en särskild lag till stöd och skydd för barn och unga väl kan ta tillvara barnets eller den unges intressen inom socialtjänsten och att en sådan lag ger goda förutsättningar att leva upp till barnkonventionens intentioner.

### **Gränsdragningsproblem**

Det går inte att bortse ifrån att en ny särskild lag kan leda till att det i vissa fall uppstår frågor om vilken lag – den nya lagen eller SoL – som ska tillämpas i ett visst enskilt fall. Gränsdragningsproblem får emellertid aldrig innebära att den enskildes behov av stöd och hjälp åsidosätts. Ytterst är det socialnämndens ansvar att organisera arbetet så att såväl tillgängliga insatser som bästa möjliga kunskap inom socialtjänsten kommer den enskilde till godo på bästa sätt. Det är naturligtvis angeläget att insatserna för olika grupper inte ställs mot varandra och att skilda lagar inte ger upphov till intressekonflikter mellan olika grupper.



### 5.2.9 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** Lagen om stöd och skydd för barn och unga föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Vid samma tidpunkt bör även föreslagna ändringar i SoL, SoF och LVU träda i kraft.

Den föreslagna lagen om stöd och skydd för barn och unga avses ersätta delar av SoL samt bestämmelserna i LVU. En välfungerande övergång från dagens regelverk till den ordning som gäller enligt LBU förutsätter att det finns tid för att informera dem som omfattas av lagen om dess nya bestämmelser. Detta gäller inte minst barn, unga och deras föräldrar, men även socialtjänstens personal, uppdragstagare, förtroendevalda och andra berörda. Det kan även behövas viss anpassning i arbetssätt och organisation för att den nya lagen ska kunna introduceras och tillämpas på ett problemfritt sätt. Utredningen bedömer att det krävs minst ett år av sådana förberedande insatser från det att riksdagen tagit beslut om att införa LBU till dess att lagen kan träda i kraft. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att LBU träder i kraft tidigast den 1 juli 2011.

Vid samma tidpunkt bör även föreslagna ändringar i SoL och andra berörda författningar träda i kraft. Det innebär att LVU samtidigt upphör att gälla.

## 5.3 Översiktlig beskrivning av lagen om stöd och skydd för barn och unga

### 5.3.1 Inledning

Som framgått ovan har förslaget om en ny lag till stöd och skydd för barn och unga, LBU, byggts upp utifrån den enskilde användarens perspektiv. För att underlätta tillgängligheten och förståelsen av lagen har förslaget utformats på så sätt att bestämmelserna återfinns huvudsakligen i kronologisk ordning. Bestämmelser som inte främst berör den enskilde har lämnats utanför lagen. Dessa finns kvar på sin ursprungliga plats, framförallt i SoL. Det innebär att SoL i viss utsträckning alltjämt kommer att innehålla bestämmelser som omfattar även socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga.

Eftersom bestämmelserna från LVU överförs till den nya lagen, kommer denna att reglera både frivilliga insatser och insatser som kan ges utan samtycke av den enskilde. Många av de bestämmelser som i dag finns i SoL gäller både frivilliga och tvingande insatser. Detta beror på att handläggningen av ett ärende i princip är densamma fram till dess det framgår att erforderligt samtycke inte kan lämnas till någon nödvändig insats. På motsvarande sätt kommer det även i LBU att finnas många bestämmelser som är gemensamma för samtliga insatser, oberoende av om dessa slutligen kommer att ges med eller utan samtycke. Den helt genomgående principen i lagen är dock att utgångspunkten för socialtjänstens verksamhet alltid är frivillighet och att insatserna i varje enskilt fall ska värna respekten för människors självbestämmande och integritet.

I arbetet med att utarbeta ett förslag till en helt ny lag har det uppstått en mängd frågor om lagstiftningen som inte framgår av direktiven. Det gäller frågor som uppkommer av att bestämmelser från olika författningar nu sammanförs i en och samma lag. Men det gäller också frågor om att förnya och modernisera befintliga bestämmelser. Det har av naturliga skäl inte varit möjligt att inom ramen för den tid utredningen haft till förfogande kunna utreda alla de frågeställningar som uppkommit under arbetets gång. Utredningen har därför, när det gäller frågan om uppbyggnaden av LBU, valt att fokusera på de frågor som är mest angelägna för att den nya lagen ska få en genomtänkt och välfungerande uppbyggnad.

Utredningen har samtidigt haft ambitionen att presentera ett förslag till lag med modernt och lättillgängligt språkbruk. För att underlätta förståelsen av bestämmelserna i lagen har flera bestämmelser omarbetats och moderniserats utan att de därmed ändrats i sak.

Nedan lämnas en översiktlig beskrivning av innehållet i och uppbyggnaden av LBU. Genomgången följer den kapitelindelning som finns i lagen. Förslag till ändringar av substantiell natur redovisas närmare i författningskommentaren och i respektive kapitel i betänkandet.

## 5.3.2 Beskrivning av den nya lagen

### 1 kap. Mål och tillämpningsområde

I lagens inledande bestämmelse slås fast att lagen innehåller bestämmelser om insatser och andra åtgärder inom socialtjänsten som rör barn och unga. Med barn avses varje människa under 18 år. Med unga avses varje människa under 21 år.

I detta kapitel anges vidare att lagen inte innehåller bestämmelser om ekonomiskt bistånd samt att lagen är en speciallag i förhållande till SoL. Det senare uttrycks som att bestämmelserna i SoL är tillämpliga om inte annat följer av denna lag. En särskild bestämmelse anger att LSS inte innebär någon inskränkning i förhållande till de rättigheter som barn och unga med funktionshinder kan ha enligt LBU. På motsvarande sätt innebär LBU inte några inskränkningar i förhållande till LSS.

I första kapitlet formuleras vidare målet med verksamheten enligt lagen. Här anges också att de insatser som ges enligt lagen ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet samt att insatserna så långt möjligt ska utformas och genomföras i samförstånd med barnet eller den unge och hans eller hennes vårdnadshavare. Vård och vissa andra åtgärder kan dock beslutas även utan samtycke under de begränsade förutsättningar som särskilt anges i lagen.

### 2 kap. Kommunens ansvar och insatser

Tidigare gällde att det inom varje kommun skulle finnas en nämnd, socialnämnden, för att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Syftet med detta var att helhetssynen inom socialtjänsten skulle återspegla sig på det organisatoriska planet. Som en följd av den nya kommunallagstiftningen och dess möjligheter till en friare kommunal organisation finns emellertid inte längre någon skyldighet för kommunerna att ha en särskild socialnämnd. Trots detta kan det många gånger vara motiverat att i lagstiftningen peka ut den nämnd som är ansvarig för en viss fråga och att inte enbart tala om kommunen i stort. I SoL och i flera andra lagar och förordningar finns också fortfarande föreskrifter om socialnämnden. Av den anledningen används begreppet socialnämnd även i LBU. Lagens allmänna hänvisning till SoL (se 1 kap. 1 § LBU) innebär emellertid att bestämmelsen i 2 kap. 4 § SoL äger

tillämpning även här. Enligt den bestämmelsen anges att vad som i SoL eller annan författning sägs om socialnämnd, gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utsetts av kommunen att utföra uppgifter inom socialtjänsten.

2 kap. LBU anger kommunens ansvar för barn och unga. Kapitlet innehåller bestämmelser om kommunens övergripande ansvar för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa, men även om dess ansvar för vissa särskilt angivna grupper.

I syfte att skapa en överskådlig reglering av olika kommuners ansvar, innehåller kapitlets andra paragraf en uppräknning av de bestämmelser som är mest centrala när det gäller att identifiera vilken kommun som har huvudansvaret för socialtjänsten i ett visst fall. I denna paragraf finns därför hänvisningar till bestämmelsen i SoL om kommunens yttersta ansvar men även till bestämmelser om ansvaret när barn och unga placeras i en annan kommun eller när familjen flyttar från en kommun till en annan.

Kapitlet innehåller också översiktliga bestämmelser om kommunens olika insatser. Det finns här bestämmelser bl.a. om förebyggande insatser och om behovsprövade insatser. Dessa bestämmelser anger insatserna som sådana, oavsett om insatserna sedan erbjuds som frivilliga insatser eller om de ges som insatser utan samtycke.

I detta kapitel finns slutligen vissa övriga uppgifter för kommunen. Det rör sig om bestämmelser angående samarbetsamtal, brottsoffer, medling, m.m.

### 3 kap. Kvalitet och kompetens

3 kap. LBU innehåller bestämmelser om kommunens ansvar när det gäller kvalitet och kompetens inom verksamheten. Till detta avsnitt har det genom utredningens förslag förts ett antal nya bestämmelser, både när det gäller de professionellas kompetens och när det gäller risk- och kvalitetskontroll av verksamheten.

### 4 kap. Särskilt om barns och ungas rättigheter

Lagens fjärde kapitel reglerar vissa övergripande rättigheter för barn och unga. Här slås bl.a. fast att vad som är bäst för barnet eller den unge ska vara avgörande för alla beslut enligt denna lag. Här

finns också bestämmelser om krav på information till barn samt om barns rätt att själva föra sin talan och att yttra sig.

## 5 kap. Anmälningsskyldighet

Bestämmelser om anmälningsskyldighet finns i detta femte kapitel. För att bestämmelserna ska vara lättare att tillämpa och förstå, är de, till skillnad mot dagens bestämmelser i SoL, uppdelade på olika paragrafer. Definitionen av de fall som ska anmälas har i samma syfte ändrats till barn som far illa. Här har också förts in en lagstadgad möjlighet till särskilt möte med socialnämnden och anmälaren samt den som berörs av anmälningen.

Reglerna om anmälningsskyldighet har placerats i detta kapitel mot bakgrund av lagens kronologiska uppbyggnad. En anmälan är inte sällan det som gör att socialnämnden initialt får kännedom om barnet eller den unge och först därefter tas ett beslut om att inleda eller inte inleda utredning. Anmälningsskyldigheten bör därför regleras före bestämmelserna om utredningen.

## 6 kap. Utredning

6 kap. LBU innehåller bestämmelser om utredningen. Här finns både allmänna bestämmelser om utredning och särskilda bestämmelser om sådana utredningar som rör ett barns behov av stöd eller skydd.

Bestämmelser om upprättande av vårdplan och om läkarundersökning i vissa fall har placerats här, eftersom de på ett direkt sätt hänger samman med utredningen. Här finns också bestämmelser om uppföljning efter avslutad utredning, om dokumentation av utredningen och om förvaltningslagens tillämplighet, m.m.

## 7 kap. Rätt till bistånd

En ny bestämmelse om barns och ungas rätt till bistånd har förts in i LBU. Ekonomiskt bistånd regleras dock alltjämt enligt SoL. Biståndsbestämmelsen i LBU är utformad för att bättre stämma överens med de särskilda behov och förutsättningar som gäller barns och ungas behov av hjälp från socialtjänsten.

När det gäller frågan om var i lagen bestämmelser om bistånd bör placeras, kan det konstateras att syftet med den utredning som regleras i föregående kapitel är att den ska utvisa om barnet eller den unge har behov av någon insats inom socialtjänsten. Bestämmelser om rätt till bistånd bör därför placeras efter bestämmelser om utredningen. Mot denna bakgrund regleras rätten till bistånd alltså i detta sjunde kapitel.

Kapitlet innehåller inte några bestämmelser om vilka insatser som finns att tillgå som bistånd eller om insatsernas genomförande. Sådana bestämmelser finns i stället i andra respektive nionde kapitlet.

## 8 kap. Vård utan samtycke

I vissa fall leder socialnämndens utredning fram till att den unge är i behov av nämndens insatser samtidigt som sådana inte kan lämnas på frivillig väg. Insatserna kan i dessa fall inte beslutas med stöd av reglerna om bistånd i sjunde kapitlet. Under de särskilda förutsättningar som anges i 8 kap. kan vård och andra åtgärder, när det är nödvändigt, ändå beslutas för barnet eller den unge.

Kapitlet innehåller bestämmelser om förutsättningarna för insatser och andra åtgärder utan samtycke, men också bestämmelser om genomförande i den mån dessa enbart gäller vård som ges utan samtycke. Bestämmelser om insatserna som sådana finns i 2 kap. (oavsett om det handlar om frivillighet eller tvång) och allmänna bestämmelser om genomförandet av beslutad vård (i ett annat hem än det egna) finns i 9 kap. Vård i särskilt ungdomshem regleras i 10 kap.

I 8 kap. finns också bestämmelser om förbud för vårdnads-havaren att skilja barnet från familjehemmet (flyttningsförbud).

## 9 kap. Vård utanför det egna hemmet

9 kap. LBU reglerar vård i ett annat hem än det egna, dvs. vård i jourhem, familjehem, hem för vård eller boende eller i ett annat enskilt hem (s.k. privat placering). Här finns bl.a. bestämmelser om utredning av enskilda hem och om genomförande av vården, exempelvis bestämmelser om skyldighet för nämnden att göra regelbundna personliga besök i det hem där barnet eller den unge

vistas och att hålla enskilda samtal med barnet eller den unge. I anslutning härtill finns också en ny bestämmelse som anger att alla placerade barn och unga ska ha tillgång till en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge.

I detta kapitel finns vidare bestämmelser om socialnämndens övervägande och omprövning av vården, om nämndens ansvar i frågor om överflyttning av vården till särskilt förordnade vårdnadshavare samt om uppföljning efter avslutad placering.

## **10 kap. Vård i särskilt ungdomshem**

För vård av unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem. Bestämmelser om sådana hem och om vården där finns i 10 kap. LBU.

## **11 kap. Internationella adoptioner**

I detta kapitel finns bestämmelser om förfarandet vid internationella adoptioner.

## **12 kap. Tystnadsplikt och sekretess**

12 kap. LBU behandlar tystnadsplikt och sekretess inom socialtjänsten. Här finns både bestämmelser om tystnadsplikt i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och om sekretess i det allmännas verksamhet.

Regler om sekretess och tystnadsplikt för den offentliga sektorn finns primärt i offentlighets- och sekretesslagen<sup>3</sup>. 12 kap. LBU innehåller emellertid ett antal förtydligande hänvisningar till bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som är av särskild betydelse i detta sammanhang. Det gäller bl.a. sekretess till skydd för barn i förhållande till vårdnadshavaren. Det gäller även bestämmelser om möjlighet för socialnämnden att lämna uppgifter till andra myndigheter vid misstanke om brott eller då barnet påträffas under förhållanden som innebär allvarlig risk för barnets hälsa eller utveckling.

---

<sup>3</sup> Från och med den 30 juni 2009 ersätter offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) den tidigare sekretesslagen.

Bestämmelser som bryter den annars rådande sekretessen finns också på andra ställen i LBU. Det rör sig om bestämmelser om uppgifter till åklagarmyndighet i samband med verkställande av ungdomsvård eller ungdomstjänst (2 kap. LBU), samråd med annan kommun inför en placering utanför den egna kommunen (9 kap. LBU), m.m.

### 13 kap. Processuella bestämmelser

Detta kapitel innehåller bestämmelser om förordnande av offentligt biträde och om handläggning i domstol. Här regleras också frågor om överklagande och prövningstillstånd samt i vilken mån olika beslut är omedelbart verkställbara.

### 14 kap. Övriga bestämmelser

Lagens sista kapitel innefattar några olika områden. Här regleras frågor om delegation, delgivning och polishandräckning. Här finns slutligen också en bestämmelse om förbud mot att ta emot barn i sitt hem samt bestämmelser om straffsanktioner och väckande av åtal.

#### 5.3.3 Sammanfattning

Utredningen har haft som ambition att med LBU skapa en lag som ger den enskilde goda förutsättningar att överblicka och påverka socialtjänstens insatser, som har ett tydligt barnperspektiv och som lever upp till rättsstatens högt ställda krav på rättssäkerhet. Även om flertalet bestämmelser känns igen från nuvarande reglering i SoL och LVU, har de i många fall modifierats och omformulerats för att motsvara denna ambition och för att passa in i strukturen av en samlad lag. Många bestämmelser har också kategoriserats på ett nytt sätt. När man inte behöver ta med bestämmelser som gäller andra än barn och unga, finns helt andra förutsättningar att bygga upp lagen utifrån barns, ungas och deras föräldrars särskilda behov, allt med syfte att uppnå en bättre och mer lättillgänglig lagstiftning.



## 6 Barnets bästa och barnets röst

### 6.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredaren se över bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i SoL och LVU samt lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga för att anpassa lagstiftningen till den utveckling som har skett. Barnkonventionen och dess grundläggande principer ska utgöra en utgångspunkt i utredningens arbete.

En central del i lagstiftningen är anpassningen till barnkonventionen genom bestämmelserna om barnets bästa och barns delaktighet. Bestämmelserna fördes in i SoL år 1998 och i LVU år 2003, dock med olika utformning. Utredningen har övervägt om de aktuella bestämmelserna i SoL respektive LVU kan förtydligas och samordnas. En annan fråga som utredningen tagit ställning till är om bestämmelsen om barns rätt att yttra sig och komma till tals behöver förtydligas. Av direktiven framgår också att utredaren bör uppmärksamma hur barns åsikter dokumenteras.

Kapitlet inleds med en bakgrundsbeskrivning av samhällets syn på barn. Därefter behandlas de tre frågeställningarna; barns bästa, barns rätt till delaktighet och dokumentation av barns utsagor. Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden och förslag.

### 6.2 Samhällets barnsyn

Synen på barn och begreppet barnperspektiv har förändrats över tid och i takt med den nya tidens uppfattning av barn. Barnforskare har beskrivit utvecklingen av barnperspektivets tre faser. Under lång tid betraktades barnet som en vuxen i miniatyr och barndomen som en förberedelse för vuxenlivet. Nästa fas inträdde i samband med utvecklingspsykologins framväxt då barnet skulle kontrolleras och formas genom effektiv uppfostran. Dagens barn-

perspektiv handlar om att se barnet som subjekt, om barnets frigörelse och individualisering.<sup>1</sup> Barn betraktas inte längre som passiva objekt för vuxnas uppfostran och omsorger utan som självständiga och handlande subjekt med tidig förmåga att agera med omvärlden<sup>2</sup>.

När Sverige 1990 ratificerade barnkonventionen bekräftades den syn och den nya förståelse för barn som vuxit fram under det senare 1900-talet. Som en följd av att barnkonventionen ratificerades tillsattes en parlamentarisk kommitté (Barnkommittén) med uppdrag att göra en översyn över hur svensk lagstiftning och praxis förhöll sig till barnkonventionens principer.<sup>3</sup> Enligt kommittén kan barnkonventionen sägas utgöra vår tids samhällsliga barnperspektiv eftersom den uttrycker världssamfundets syn på barn och unga. Konventionens utgångspunkt är respekten för barnets fulla människovärde och integritet samt barndomens egenvärde där barn liksom vuxna ska ses som unika individer med egna behov. Konventionens grundsyn bygger på varje barns rätt att utan diskriminering få sina rättigheter respekterade, principen om barnets bästa, vikten av att lyssna på barnet och dess rätt till liv och utveckling. I barnkonventionen slås det också fast att barn på grund av sin sårbarhet behöver vård och skydd. Det betonas också att det är familjen som har det primära ansvaret för att ge barnet vård och skydd samtidigt som barnets behov av samhälleligt skydd betonas. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar går som en röd tråd genom barnkonventionen. Barn ska dock inte ses som ett bihang till sina föräldrar utan som unika individer med egna behov. Konventionen sätter barnets behov framför föräldrarnas.<sup>4</sup>

1999 fastställde regeringen en strategi för att förverkliga barnkonventionen på olika nivåer i samhället.<sup>5</sup> I anslutning till detta formulerades barnpolitiken, tidigare en del av familjepolitiken, som ett eget politikområde. Några år tidigare, 1993, hade myndigheten Barnombudsmannen (BO) bildats med uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen med utgångspunkt utifrån barnkonventionen.

---

<sup>1</sup> Tellhaug Oftedahl, A. 1991.

<sup>2</sup> James, A & Prout, J. 1990.

<sup>3</sup> SOU 1997:116.

<sup>4</sup> SOU 1997:116.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:182.

## 6.3 Barnets bästa

En av de grundläggande principerna i barnkonventionen är principen om barnets bästa (artikel 3). Principen om barnets bästa är väl förankrad i svensk rätt<sup>6</sup>. Enligt flera författningar ska vad som är bäst för barnet beaktas vid olika myndighetsbeslut.

### 6.3.1 Barnets bästa i lagen

Bestämmelsen om barns bästa fördes in i SoL år 1998 med följande formulering; ”När åtgärder rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver”. Bestämmelsen fick denna utformning på lagrådets inrådan efter förebild från en liknande bestämmelse som tidigare förts in i utlänningslagen.<sup>7</sup> Skälet till att bestämmelsen fick denna formulering, är enligt förarbetena, att principen om barnets bästa i SoL måste vägas mot andra intressen och att barnperspektivet ibland står i motsatsförhållande till vuxenperspektivet. Barnets bästa är inte alltid avgörande för vilket beslut som fattas, men det ska alltid beaktas, utredas och redovisas. Barn kan inte ses som isolerade från sina föräldrar, att de vuxna får stöd genom socialtjänsten ligger också i barnets intresse. Samtidigt framgår det av förarbetena att vid en intressekonflikt mellan de vuxna och barnet måste dock barnets intresse ha företräde.<sup>8</sup>

En bestämmelse om barnets bästa fördes in i LVU den 1 juli 2003. Enligt bestämmelsen i LVU ska barns bästa vara avgörande vid alla beslut enligt lagen. Skälet till att bestämmelsen fått en annorlunda utformning i LVU är enligt förarbetena att lagen enbart reglerar åtgärder och beslut som riktar sig till barn och unga när det föreligger en påtaglig risk för att barnets hälsa och utveckling skadas. Det torde enligt förarbetena inte finnas några andra intressen som skulle kunna ha samma tyngd vid bedömningen av vilka åtgärder som ska vidtas. I en konflikt mellan barnets behov och andra intressen ska hänsynen till barnets bästa alltid ges företräde.

I 6 kap. 2 a § FB föreskrivs det att barnets bästa ska vara avgörande vid alla beslut som rör vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen som infördes i föräldrabalken 2006 ersatte den tidi-

---

<sup>6</sup> Prop. 1996/97:124; Prop. 2002/03:53; Prop. 2005/06:99.

<sup>7</sup> Prop. 1996/97:25.

<sup>8</sup> Prop. 1996/97:124.

gare och mer vida bestämmelsen ”barns bästa ska komma i främsta rummet”. Förändringen markerar att det inte ska finnas några andra intressen som kan gå före barnets bästa, t.ex. föräldrarnas behov eller rättvisa mellan föräldrarna. En klarare reglering bedömdes även nödvändig eftersom det på flera ställen i föräldrabalken fanns bestämmelser som hänvisade till barnets bästa. När den grundläggande bestämmelsen infördes behölls några mer preciserade bestämmelser där man ansåg att det behövdes förtydliganden.

LSS-kommittén som haft i uppdrag att förtydliga barnperspektivet i LSS har föreslagit att en bestämmelse motsvarande den i SoL ska föras in i LSS.<sup>9</sup> Förslaget är för närvarande under beredning i Regeringskansliet.

### 6.3.2 Bedömning av barnets bästa

Den närmare innebörden av begreppet barnets bästa preciseras inte närmare i SoL eller LVU. Förståelsen av barnets bästa varierar beroende på vilket rättsområde som är aktuellt.<sup>10</sup> Vad som är barnets bästa har också ansetts föränderligt över tid i takt med ändrade värderingar och ny kunskap i samhället. Barnkommittén föreslog att barns bästa ska tolkas utifrån två perspektiv. Det objektiva perspektivet som grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet och det subjektiva perspektivet som barnet själv ger uttryck för. Det bästa underlaget får man, enligt kommittén, om de båda perspektiven kombineras. Enligt betänkandet är barnets bästa inte alltid avgörande men ska alltid beaktas, utredas och redovisas.<sup>11</sup>

I senare förarbeten har det uttalats att barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena.<sup>12</sup> Vid bedömningen måste hänsyn tas till allt som rör barnets fysiska och psykiska välbefinnande och utveckling. Så långt möjligt ska därvid såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet beaktas. Det har också uttalats att det är nära nog omöjligt att objektivt slå fast vad som är bäst för barnet. Vidare framgår det att det till sist blir domstolen respektive socialnämndens uppfattning, antaganden och bedömningar som blir avgörande för vad som är barnets bästa.

---

<sup>9</sup> SOU 2008:77.

<sup>10</sup> Prop. 2002/03:53.

<sup>11</sup> SOU 1997:116.

<sup>12</sup> Prop. 2002/03:53.

Beröringspunkterna mellan barnets bästa och barnets rätt har diskuterats av forskaren Johanna Schiratzki utifrån ett rättsvetenskapligt perspektiv.<sup>13</sup> Barnkonventionen behandlar både barnets rättigheter och barnets bästa. En tolkning av barnets rättigheter är enligt Schiratzki, att det primära syftet med att tillerkänna barnet rättigheter är att skydda barnet. Denna syn är dock svår att kombinera med tanken på att barnets självständighet ska främjas och barnets vilja beaktas. Trots dessa svårigheter ligger, enligt Schiratzki, en sådan tolkning till grund för barnkonventionen och stora delar av den svenska barnrätten. Inom barnrätten görs, enligt Schiratzki, också distinktionen mellan barnets bästa i inskränkt bemärkelse respektive utvidgad bemärkelse. Barnets bästa i inskränkt bemärkelse tar sikte på att skydda barnet mot straffbara handlingar eller andra inskränkningar i välfärdsrättigheter. Barnets bästa i utvidgad bemärkelse avser att garantera barnet förmåner som inte vuxna har. Här kan det snarast betraktas som en etisk princip för socialt arbete, där det handlar om att försöka ge barnet bästa möjliga liv. Även om barnets rättigheter många gånger läggs till grund för tolkningen av barnets bästa så är barnets bästa ett vidare begrepp än barnets rättigheter.<sup>14</sup>

I propositionen *Gemensamma vårdnadsregler* sammanfattas barnets perspektiv och barnets vilja i beslutsfattandet om barnets bästa på följande sätt. Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Att ha ett barnperspektiv vid beslutsfattandet innebär att man försöker förstå barnet och försöker ta reda på hur barnet uppfattar sin situation och eventuella förändringar – att se med barnets ögon. Det handlar också om att analysera vilka följder olika beslutsalternativ kan få för barnet. I detta ingår att lyssna på barnet och respektera det som en individ med egna uppfattningar. Därmed inte sagt att barnets åsikter alltid måste följas. Det är i sista hand den vuxne som utifrån sina kunskaper och erfarenheter måste fatta beslut och ta ansvar för det.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Schiratzki, J. 2006.

<sup>14</sup> Schiratzki, J. 2006.

<sup>15</sup> Prop 2005/06:99.

## 6.4 Barnets rätt till delaktighet

Enligt barnkonventionen och vår familje- och socialrättsliga reglering ska barnet betraktas som subjekt med egna rättigheter, såsom delaktighet och medverkan i den handläggning som rör barnet personligen. Principen om barns rätt till delaktighet har sitt ursprung i artikel 12 i barnkonventionen. Där anges att barnet ska beredas möjlighet att, antingen direkt eller genom företrädare, höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Det finns ingen nedre åldersgräns för när barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter. Även ett mycket litet barn ska ha rätt att bli hörd och respekterad för sina åsikter inför beslut som rör barnet.<sup>16</sup>

### 6.4.1 Barnets rätt till delaktighet i lagen

Barn är alltid, oavsett ålder, part i ett ärende som rör honom eller henne. Barnet är dock inte processbehörigt, dvs. kan inte föra sin talan eller självständigt överklaga ett beslut förrän det fyllt 15 år. Unga som fyllt 15 år är processbehöriga och har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt SoL och LVU (11 kap. 10 § andra stycket SoL och 36 § första stycket LVU). Om den unge fyllt 15, men inte 18 år är som utgångspunkt både vårdnadshavaren och barnet parter. När den unge fyllt 18 år är han eller hon ensam part. Av bestämmelserna i SoL och LVU framgår också att barn som inte fyllt 15 år bör höras om det kan vara till nytta för utredningen och det kan antas att barnet inte tar skada av det (11 kap. 10 § andra stycket SoL och 36 § tredje stycket LVU).

Principen om barns rätt att, oavsett ålder, uttrycka sin åsikt och få den beaktad har som en följd av anpassningen till barnkonventionen förts in i SoL och LVU (3 kap. 5 § andra stycket SoL, 1 § sjätte stycket LVU). Det innebär att barnets inställning ska klargöras i frågor som rör barnet personligen men barnet får inte pressas på synpunkter eller försättas i svåra valsituationer.<sup>17</sup> Tillämpningsområdet för bestämmelsen avser alla insatser på individnivå, dvs. utrednings-, stöd och behandlingsinsatser.

Genom ett tillägg i SoL och LVU infördes år 2008 en bestämmelse om barnets eller den unges rätt att få relevant information.

---

<sup>16</sup> Prop. 2002/03:53.

<sup>17</sup> Prop. 1996/97:124.

Av förarbetena till lagändringen framgår att rätten till information är en viktig förutsättning för att ge barnet eller den unge möjlighet att komma till tals och bli delaktigt.<sup>18</sup> Med relevant information avses, enligt förarbetena, vederhäftig information som är av betydelse för den unge i ärendet. Informationen omfattar inte enbart faktauppgifter utan även information om följderna av den unges inställning och möjliga resultat av utredningen eller utgången i målet. Informationen ska utifrån barnets ålder och mognad anpassas på ett sådant sätt att barnet eller den unge kan ta den till sig. I lagens förarbeten betonas särskilt rätten till information för myndiga ungdomar som vårdas med stöd av LVU. Tvångsvården medför stora begränsningar i den enskildes rörelsefrihet och nämnden har ett stort ansvar att tillgodose deras vårdbehov och deras behov av rättssäkerhet.<sup>19</sup>

#### **6.4.2 Barnets rättssäkerhet, integritetsskydd och gradvis stigande autonomi**

Barns rättsliga ställning har behandlas i två studier med utgångspunkt från barns rätt till delaktighet och inflytande.<sup>20</sup> Forskaren Titti Mattsson diskuterar detta utifrån begreppen rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi. I det följande redogörs kortfattat för innebörden i begreppen.

#### **Rättssäkerhet och integritetsskydd**

För att tillgodose rättssäkerheten för barnet finns det generella regler om handläggning av ärenden, domstolsprövning i den förvaltningsrättsliga och förvaltningsprocessuella, regleringen i SoL och särskilda skyddsregler för barn och unga i LVU.

Integritetsskyddet ska säkerställas genom att barnet får möjlighet att delta, själv eller genom en representant. Det innefattar rätten till information, rätten att få lämna information och rätten att få styra vem som får ta del av informationen om barnet.

Barns rätt till information och rätt att säga sin mening är, enligt Mattsson, betydelsefull på två sätt. Rätten att komma till tals och yttra sig är ett självständigt mål och anges i både SoL och LVU.

---

<sup>18</sup> Prop. 2006/07:129.

<sup>19</sup> Prop. 2006/07:129.

<sup>20</sup> Mattsson, T. 2002; Mattsson, T. 2006.

Därutöver har informationsutbytet och dialogen med barnet också som syfte att komma fram till ett välgrundat och korrekt beslut. Regelverket ska göra det möjligt för barn att yttra sig i frågor som rör dem men eftersom barn inte ska pressas att lämna synpunkter så har barnet inte heller någon skyldighet att yttra sig.<sup>21</sup>

Barnets rätt att komma till tals rymmer flera dilemman. Ett sådant är att vuxna tolkar och bedömer den information som barnet förmedlar vid samtal. Den slutliga bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid göras av någon vuxen, även om barnets inställning ska redovisas i beslutsunderlaget. För att beslutsunderlaget ska bli så tillförlitligt som möjligt är det viktigt att skilja på vad barnet sagt och vilken tolkning den vuxne gör.<sup>22</sup>

Vårdnadshavaren har både rätt och skyldighet att bestämma över angelägenheter som gäller barnet (6 kap 11 § FB). Det innebär också att vårdnadshavaren som regel har rätt att ta del av och förfoga över sekretesskyddade uppgifter som rör barnet (14 kap. 4 § första stycket SekrL)<sup>23</sup>. Vårdnadshavarens rätt att bestämma i frågor som rör barnet, vilket också inkluderar frågan om dispositionsrätten över sekretessen, tunnans ut ju äldre barnet blir<sup>24</sup>. Någon fast åldersgräns för denna bedömning finns inte eftersom barn mognar och utvecklas olika. När barnet kommit upp i tonåren har det dock ansetts att barn har ett visst skydd för sin integritet gentemot sina vårdnadshavare. Undantag från huvudregeln om vårdnadshavarens rätt att ta del av sekretesskyddade uppgifter kan göras med stöd av 14 kap. 4 § andra stycket SekrL<sup>25</sup>, om det kan antas att barnet lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Denna regel gäller oavsett barnets ålder. Enligt förarbetena förutsätter bestämmelsen att det kan antas att barnet tar allvarlig skada av att en uppgift lämnas till vårdnadshavaren. Att barnet upplever det som obehagligt eller tror att vårdnadshavaren kommer att vidta åtgärder som barnet motsätter sig är inte tillräckligt för sekretess.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Mattsson, T. 2006.

<sup>22</sup> Mattsson, T. 2006.

<sup>23</sup> Enligt dess lydelse före den 1 juli 2009.

<sup>24</sup> JO 1998/99 s. 464.

<sup>25</sup> Enligt dess lydelse före den 1 juli 2009.

<sup>26</sup> Prop. 1988/89:67.



## Gradvis stigande autonomi för barnet

När det gäller barnets möjligheter till delaktighet och att kunna agera aktivt vid kontakt med myndigheter krävs som regel vårdnadshavarens samtycke. Rent generellt gäller att barnets bestämmanderätt ska tillåtas öka successivt. Enligt FB, SoL och LVU ska barnets ålder och mognad styra bedömningen av hur tungt barnets önskemål ska väga i förhållande till andras åsikter. Syftet är, enligt Mattsson, att dessa rekvisit ska ge beslutsfattaren möjlighet att ta hänsyn till det enskilda barnets förutsättningar i fråga om bestämmanderätt. Att man i lagstiftningen låter ålder och mognad ha juridisk betydelse för hur stor vikt som ska läggas vid barnets ålder anses spegla lagstiftarens syn på barnet som subjekt och aktör. En svårighet med att hantera ålderskriteriet är emellertid att det sällan framgår i lagtexten vid vilken ålder medbestämmanderätten ökar.<sup>27</sup>

Mognadsrekvisitet är också ett oklart begrepp. Det framgår varken i barnkonventionen eller i förarbetena till FB, SoL eller LVU hur mognad ska definieras och förstås. Mognadsbegreppet har en subjektiv karaktär, bedömningen av mognad kan variera från person till person. Mognadsbegreppet innehåller också olika aspekter av mognad: emotionell, fysisk och intellektuell mognad m.m. Då det saknas vägledning måste alltid en rimlighetsbedömning göras i det enskilda fallet. Genom att ge skäl för hur man bedömt mognadsfrågan tillmötesgår man barnets behov av integritetsskydd.<sup>28</sup>

## Vikten av delaktighet för tvångsvårdade ungdomar

I en studie av ungdomar på institution behandlas olika aspekter av ungas möjlighet till delaktighet. Institutionsplacerade barn och unga är en mycket utsatt grupp som ofta vårdas mot sin vilja med stöd av LVU eller dömts till sluten ungdomsvård (LSU).<sup>29</sup> Enligt studien kan delaktighetskraven vara särskilt svåra att förverkliga för ungdomar som är placerade vid institution. Studiens slutsats är att lagstiftningen ställer tydligast krav på deltagande genom processbehörighetsreglerna när det är fråga om mål och ärenden som avgörs i domstol eller hos nämnden. På dessa nivåer får den

---

<sup>27</sup> Mattsson, T. 2006.

<sup>28</sup> Mattsson, T. 2006.

<sup>29</sup> Mattsson, T. 2008.

unge en självständig roll i beslutsprocessen och delaktigheten är hög. I övriga fall är graden av delaktighet beroende av den enskilda institutionen. Det finns enligt studien två överordnande skäl till varför delaktighet är västenligt för ungdomar på institution. Det ena skälet är vikten av att respektera och förverkliga lagstiftarens syn på barnet som subjekt och aktör. Det andra skälet är, enligt studien, att skapa möjligheter för att undvika de integritetskränkande behandlingar av enskilda som kan förekomma vid institutioner.

## **6.5 Dokumentation av barnets inställning**

### **6.5.1 Allmänt om dokumentation**

För att kunna bedöma barnets bästa måste socialtjänsten skaffa sig en bild av barnets egen subjektiva uppfattning. Barnets utsagor ska alltid beaktas, utredas och redovisas.<sup>30</sup> Förvaltningslagen ställer också krav på att beslutet ska kunna motiveras.

Regler om dokumentation finns i 11 kap. 5 och 6 §§ SoL. Av dessa bestämmelser framgår det att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet, att den enskilde ska hållas underrättad om de anteckningar som förs och att om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig så ska det antecknas. Reglerna om dokumentation gäller både barn och vuxna. Det finns ingen närmare vägledning för hur dokumentationen av barns utsagor ska genomföras.

### **6.5.2 Kunskapsläget är begränsat**

Socialstyrelsen har i en rapport om barnavårdsutredningar. beskrivit kunskapsläget när det gäller socialtjänstens dokumentation av barns utsagor.<sup>31</sup> Av rapporten framgår att det i stort sett saknas vägledning i hur och vad som ska dokumenteras av kommunikationen med barn och hur barns utsagor ska vägas in i den slutliga bedömningen. De studier som finns att tillgå handlar nästan uteslutande om barn som har förmåga att uttrycka sig verbalt och som det går att samtala med.

---

<sup>30</sup> SOU 1997:116.

<sup>31</sup> Rasmusson, B. 2009.

Studierna har visat på en rad frågor och olika dilemman som har betydelse för vilken dignitet barnets utsagor kan få i dokumentationen. Barnets ålder och mognad är naturligtvis en viktig aspekt men också hur stark barnets lojalitet är gentemot föräldrarna och om frågorna i samtalet varit laddade och svåra eller mer neutrala. Barnets möjligheter att uttrycka sig påverkas också av om barnet pressats att utelämna viktiga upplysningar av vårdnadshavaren eller någon annan i familjen. Det är också av betydelse om det är socialsekreteraren själv som samtalat med barnet eller om någon annan samtalat med barnet. Det handlar också om under vilka omständigheter samtalen förts, om det varit en lugn miljö, vid ett eller flera tillfällen, om flera personer varit närvarande eller om samtalet genomförts ensamt med barnet. Andra faktorer som påverkar samtalet är om det funnits några särskilda svårigheter t.ex. barnets rädsla eller svårigheter att uttrycka sig verbalt. Av betydelse är också om barnets utsagor är svårtolkade eller motsägelsefulla. Har hjälpmedel använts såsom t.ex. dockor eller teckningar? Allt detta påverkar på vilket sätt barns utsagor kan och bör vägas in i bedömningen om barnets bästa och i vilken mån barnets vilja kan påverka beslutet.

En annan fråga är hur omfattande dokumentationen ska vara och hur språkbruket ska se ut. Frågan om hur texten kan anpassas för att den ska bli förståelig och läsbar för barnet är också viktig. Om texten förenklas och blir alltför kortfattad finns det risk för att väsentliga aspekter tappas bort. Mot detta uppstår frågor om vad, och hur mycket som ska dokumenteras. Det kräver också bedömningar av vad som ska stå i journalanteckningarna och vad i journalanteckningarna som ska stå i beslutsunderlag och vårdplaner.

I rapporten finns också exempel på att barns beskrivningar kan bli ett redskap för tjänstemännens underlag för att motivera ett tvångsingripande. ”Barnperspektivet blir ett hjälpmedel för socialtjänstens socialsekreterare att legitimera utredningens förslag både i förhållande till föräldrarna och till de rättsliga instanserna. Därmed inte sagt att det inte skulle gynna barnen”.<sup>32</sup>

Viss vägledning för dokumentationen ges i rapporten. En grundregel är att socialsekreteraren måste försäkra sig om att barnet verkligen förstår syftet med samtalet och kontexten för samtalet. Det anses också viktigt att socialsekreteraren antecknar

---

<sup>32</sup> Rasmusson B 2009 med referens till Petersson, G. 2003.

under samtalet med barnet och förklarar för barnet varför hon eller han måste göra detta. Det rekommenderas också att det barnen säger skrivs ner i direktcitat. Vikten av att tala om för barnet att föräldrarna som regel kommer att informeras om vad barnet har sagt betonas också. Vidare är det viktigt att låta barnet förstå att allt som barnet förmedlar inte kommer att vara med i de slutliga anteckningarna samt att barnet kommer att bli informerat om vad som kommer att stå slutgiltigt. Som ett led i subjektsynen på barn uppmuntras det till att i beskrivningar av barn ta fasta på barn som aktörer i sin egen vardag. På vilket sätt agerar barnet i vardagslivet för att undvika faror eller att dölja problem i t.ex. familjen eller i en placering? Kan barnet på något sätt medverka till att förändra sin egen situation? Vill barnet att något förändras och i så fall vad?<sup>33</sup>

## 6.6 Utredningens överväganden och förslag

### 6.6.1 Förtydligande av barnets bästa

**Utredningens förslag:** I LBU införs en bestämmelse som anger att vad som är bäst för barnet ska vara avgörande vid alla beslut enligt lagen.

Vid alla beslut och åtgärder som rör barn ska det finnas ett tydligt barnperspektiv. Denna grundsyn kommer till uttryck i barnkonventionen där en av grundpelarna är principen om hänsynen till barnets bästa. Utgångspunkten i barnets bästa är respekten för barnets fulla människovärde och integritet.

Att bedöma barnets bästa är en process med flera steg. Dels ska man beakta vetenskap och beprövad erfarenhet samt hämta in underlag från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet. Dels ska man beakta det barnet själv ger uttryck för. Att ha ett barnperspektiv vid beslutsfattandet innebär att man försöker förstå barnet och försöker ta reda på hur barnet uppfattar sin situation och eventuella förändringar. Det handlar också om att analysera vilka följder olika beslutsalternativ kan få för barnet. I detta ingår att lyssna på barnet och respektera det som en individ med egna uppfattningar. Det betyder dock inte att barnets åsikter alltid måste följas. Barn ska exempelvis inte behöva ta ställning till

---

<sup>33</sup> Rasmusson, B. 2009.

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 fatta beslut och ta ansvar för det. I detta inbegrips socialtjänstens särskilda ansvar att, oaktat barnets vilja, ta ställning till om barnet är i behov av stöd och skydd.

Anpassningen till barnkonventionen och barnets bästa har kommit till olika uttryck i både SoL och LVU. När det gäller frivilliga insatser (enligt SoL) lyder bestämmelsen ”när åtgärder rör ett barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver” Regleringen medger att barnets intressen kan vägas mot andra intressen, t.ex. vårdnadshavarnas. Av förarbetena framgår det å andra sidan att vid en intressekonflikt mellan de vuxna och barnet måste barnets intresse ha företräde. I tvångslagstiftningen (enligt LVU) som endast avser barn och unga har en starkare formulering valts. Av lagens förarbeten framgår att det inte finns några andra intressen som skulle kunna ha samma tyngd vid bedömningen av vilka åtgärder som ska vidtas. Enligt lagen ska den unges bästa vara avgörande.

Utredningen har som tidigare framgått föreslagit att bestämmelserna när det gäller stöd och skydd för barn och unga förs samman i en gemensam lag (LBU). Det finns därför behov av en samordning av de båda bestämmelserna om barnets bästa. Vad som är barnets bästa är dock inte närmare definierat i varken SoL eller LVU utan får sin betydelse först i ett givet sammanhang. Det är också en given förutsättning att principen om barnets bästa ska tillämpas inom de ramar som lagens övriga bestämmelser ger. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en bestämmelse förs in i LBU som anger att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut enligt denna lag.

### 6.6.2 Yngre barns rätt att yttra sig

**Utredningens bedömning:** Gällande bestämmelser om yngre barns möjligheter att yttra sig i domstol eller hos nämnden överensstämmer inte med principen om barns delaktighet i artikel 12 i FN:s barnkonvention.

**Utredningens förslag:** Den nuvarande bestämmelsen, om att barn bör höras om det är till nytta för utredningen och det kan antas att barnet inte tar skada av att höras, ska upphöra. Det ska framgå av LBU att barnet ska ges möjlighet att yttra sig om det inte är olämpligt.

Som en följd av att Sverige ratificerat barnkonventionen har en bestämmelse om barns och ungas rätt till delaktighet införts i lagstiftningen som ger barn rätt att få komma till tals i åtgärder som rör dem. Av bestämmelsen framgår att hänsyn även ska tas till barnets vilja, med beaktande av ålder och mognad. Sedan tidigare finns det en bestämmelse när det gäller yngre barn där det anges att barn bör höras om det är till nytta för utredningen. Denna bestämmelse ger inte det yngre barnet rätt att höras om nämnden inte anser att det tillför utredningen något nytt eller om det bedöms som skadligt för barnet att höras.

Den äldre och den nyare bestämmelsen kan enligt utredningen i vissa fall stå i motsatsförhållande till varandra. En sådan situation uppstår om barnet vill uttrycka sin åsikt när det gäller en utredning som rör barnet, medan socialtjänsten å sin sida bedömer att det inte är till nytta för utredningen eller att det är till skada för barnet. Utredningen menar att mot bakgrund av barnkonventionens principer ska barnet ha yttranderätt oavsett om nämnden bedömer att det inte tillför utredningen något. Barnets rättsliga ställning som subjekt och aktör talar enligt utredningen tydligt för att barn under 15 år också måste ges rätten att yttra sig. Däremot anser utredningen att det är viktigt att skyddsargumentet beaktas. Det gäller i de fall barnet vill tillföra information till utredningen, men där barnet kan antas ta skada av det. Det måste därför göras en bedömning i varje enskilt fall huruvida det är olämpligt att barnet hörs. Utgångspunkten för en sådan bedömning är enligt utredningen en avvägning av barnets egen uppfattning och vilja och

socialtjänstens bedömning av vad som kan vara lämpligt för det enskilda barnet, utifrån dess ålder och mognad. Utredningen betonar också att barnets ställningstagande förutsätter att barnet har fått den information som krävs för att barnet ska kunna ha ta ställning i frågan. Socialtjänsten har en viktig uppgift att ge barnet den informationen.

### **Vikten av att myndiga ungdomar har goda möjligheter till delaktighet**

Kravet på inflytande och delaktighet gäller enligt nuvarande bestämmelser oavsett barnets ålder. Utredningen vill i detta sammanhang även uppmärksamma gruppen myndiga ungdomar, särskilt ungdomar som mot sin vilja vårdas på institution. De är en ytterst utsatt grupp med stora vårdbehov och deras rörelsefrihet är genom tvångsingripandet ofta begränsat. Det måste ställas höga krav på socialtjänsten och institutionerna att ge dessa ungdomar möjligheter till delaktighet och inflytande över sin situation i vården.

#### **6.6.3 Vägledning för dokumentation av barns utsagor**

**Utredningens bedömning:** Att dokumentationen är tillförlitlig är en rättsäkerhetsfråga för att visa på att barns bästa varit avgörande i olika beslut. Det är lämpligt att Socialstyrelsen utarbetar vägledning när det gäller krav på dokumentation av barns utsagor som underlag för att bedöma barns bästa.

Dagens bestämmelser anger att barns åsikter ska tillmätas betydelse och att deras uppfattning ska vägas in i de beslut som socialnämnden fattar. Socialtjänsten har ett stort ansvar när det gäller att ge utrymme för barn att komma till tals. Utredningen menar också att socialtjänsten har ett mycket stort ansvar när det gäller att bedöma vilken tyngd barnets utsagor ska ges och hur informationen från barnet ska dokumenteras. Detta särskilt som dokumentationen ibland utgör underlag för beslut av ingripande karaktär. Det förutsätter att beslutsunderlaget är grundligt och heltäckande och att det av underlaget framgår hur bedömningen av barnets bästa gjorts. Dokumentationen är ett viktigt underlag för

att visa att barns bästa varit avgörande i de beslut som socialnämnden och i vissa fall domstolen fattar.

Kunskapsläget är svagt och visar på en rad dilemman när det gäller att bedöma barns utsagor, t.ex. barnets ålder och mognad, barnets beroendesituationen till föräldrarna och barnets svårigheter att överblicka vilka konsekvenser ett uttalande får. Tillförlitlig dokumentation är i grunden en fråga om rättssäkerhet. Vilka krav som ska ställas på dokumentationen när det gäller barn är oklart. Vid länsstyrelsens nationella granskning av barnavårdsutredningar i Barnuppdraget 2006–2007 angavs det som ett viktigt kvalitetskriterium. Länsstyrelserna behandlade dock inte frågan om hur informationen från barn bör dokumenteras i dessa sammanhang. Utredningen anser att det angeläget att det sker en kunskapsutveckling på området och att det tas fram vägledning till socialtjänsten. Det är enligt utredningen lämpligt att Socialstyrelsen tar fram sådan vägledning.



## 7 Övergripande mål för lagen och kommunens ansvar

### 7.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredaren ta ställning till hur den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och ansvar för barn och unga ska formuleras. Utredaren ska analysera om bestämmelserna i 5 kap 1–3 §§ SoL, som i stort sett oförändrade fördes in från 1960 års barnavårdslag i samband med socialtjänstreformen, behöver ändras för att tydliggöra den sociala barn- och ungdomsvårdens mål och ansvar. Samhällsutvecklingen har inneburit förändringar i barns och ungdomars levnadsförhållanden, det generella stödet har utvecklats och nya uppgifter har tillförts socialnämnden. Målens övergripande och förebyggande karaktär kan, enligt direktiven, försvåra tolkningar och medföra svårigheter för den sociala barn- och ungdomsvården att beskriva och tydliggöra sitt ansvar för barn och unga.

Kapitlet är uppdelat i två avsnitt. Det första behandlar målbestämmelserna och målgruppen och det andra kommunens och socialnämndens särskilda uppgifter och ansvar för olika grupper av barn och unga. Båda avsnitten inleds med en bakgrund om bl.a. gällande bestämmelser och följs av Barnskyddsutredningens överväganden och förslag när det gäller överföringen av bestämmelser om mål och ansvar till LBU.

## 7.2 Föräldrarnas ansvar är grundläggande

Föräldrarna har enligt föräldrabalken (FB) huvudansvaret för vård och fostran av sina barn så länge dessa är omyndiga. Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. De ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs, med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter, och ska också bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 1 § och 2 § andra stycket FB).

Även i barnkonventionen framhålls att det i första hand är föräldrarna som har ansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Enligt artikel 18 i konventionen ska föräldrarna få lämpligt bistånd då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran och samhället ska säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn.

## 7.3 Övergripande mål för kommunens socialtjänst

Socialtjänsten är en del av samhällets verksamhet, för vilken övergripande mål är fastställda i regeringsformen. Det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö (1 kap. 2 § regeringsformen). I socialtjänstpropositionen framhölls att de övergripande målen i SoL i första hand bör ses som politiska riktmärken för socialtjänstens långsiktiga utveckling. Portalparagrafen beskriver en önskvärd samhällsutveckling<sup>1</sup> i riktning mot ekonomisk och social trygghet för alla, jämlikhet i levnadsvillkor samt allas aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska med hänsyn till individens ansvar för sin och andras sociala situation frigöra enskildas och grupperns egna resurser. Dessa mål omfattar inte bara socialnämndens verksamhet utan utgör mål för samhällets socialpolitik i stort.

---

<sup>1</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 134 och s. 138.

## 7.4 Mål för samhällets omsorg om barn och unga

### 7.4.1 Övergripande mål

De övergripande målen för socialnämndens verksamhet i SoL och de vägledande principerna i förarbetena<sup>2</sup> är grunden vid konkretiseringar i delmål för olika målgrupper, exempelvis för arbetet med barn och unga. Som en följd av att Sverige ratificerade barnkonventionen har även bestämmelser för att stärka barnets ställning successivt förts in i SoL och LVU. Det gäller principerna om barnets bästa, barnets rätt att komma till tals och få sin vilja beaktad med hänsyn till sin ålder och mognad samt rätt till relevant information.

Under rubriken ”Barn och unga” finns de mål som gäller för socialtjänstens arbete specifikt med denna målgrupp.<sup>3</sup> Socialnämnden ska enligt 5 kap.1 § SoL bl.a.

- verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och
- i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom.

Målen har en visionär karaktär och beskriver snarast samhällets generella barn- och ungdomspolitik. Att socialnämnden ska *verka* för respektive *främja* torde betyda att ansvaret är delat med andra samhällsfunktioner för barn och ungdomar. Det breda uppdrag som de inledande bestämmelserna ger uttryck för infördes i och med 1960 års barnavårdsdag. Innan dess hade lagbestämmelserna framför allt handlat om att ingripa när missförhållandena blivit kända.

Till de viktigare förändringarna i och med socialtjänstlagen från år 1982 hör att ökad tyngd gavs åt den allmänt förebyggande verksamheten inom barn- och ungdomsvården. Då fördes även reglerna för kommunens förskole- och fritidshemsverksamhet in i SoL. Den andra strecksatsen ovan fanns redan i lagen om barnomsorg (1976:381), innan den införlivades i SoL och blev giltig

---

<sup>2</sup> I prop. 1979/80:1, del A, s. 207 ff framhölls vissa väsentliga principer som skulle vara vägledande för socialtjänstens arbete, nämligen helhetssyn, frivillighet, självbestämmande, kontinuitet, normalisering, flexibilitet, närhet och valfrihet.

<sup>3</sup> SOU 1994:139, s. 309 f. I den allmänna översynen av socialtjänstlagen konstaterades att målen framför allt uttrycktes i de två första strecksatserna i dåvarande 12 § SoL (nuvarande 5 kap. 1 SoL) medan bestämmelsens övriga strecksatser kan sägas vara vägen till dessa mål.

för all verksamhet för barn och unga under socialtjänstens ansvar. Flertalet paragrafer under rubriken ”Omsorger om barn och ungdom” fördes i januari 1998 över till skollagen (1985:1100) – däremot inte ovannämnda två övergripande målformuleringar i dåvarande 12 § SoL. Dessa finns fortfarande kvar i SoL som mål för socialtjänstens arbete med barn i utsatta situationer.<sup>4</sup>

De övergripande målen kan sägas ge uttryck för att samhället ska stödja och komplettera föräldrarna i deras uppgift att ge barnen goda uppväxtvillkor. Här fyller förskolan, skolan, kultur- och fritidssektorn en viktig roll, men även verksamheter med landstinget som huvudman, såsom mödra- och barnhälsovård, barn- och ungdomspsykiatri och barn- och ungdomshabilitering. Samtliga dessa verksamheter påverkar indirekt socialtjänstens roll och uppgifter när det gäller barn som inte får sina behov tillgodosedda.<sup>5</sup>

#### 7.4.2 Tidigare utredningar

Målen för samhällets omsorg om barn och unga har mycket marginellt berörts i de utredningar och propositioner som följt efter socialtjänstlagens införande. Kommittén mot barnmisshandel<sup>6</sup> förde ett resonemang om målet i SoL och konstaterade att det är viktigt att ha höga mål och ambitioner, men om målen upplevs som ouppnåeliga finns det en risk att de inte längre sporrar till ökade och bättre insatser. Kommittén hänvisade bl.a. till ett omfattande lokalt projekt där det hade framkommit en pessimism inför hälsovårdens, skolans och socialtjänstens utsikter att lyckas med de ambitiösa målen av preventiv, psykosocial och allmänt samhällsbyggande art som lagstiftningen gav uttryck för. Målen betraktades som rena utopier utan förankring i vare sig det politiska eller vetenskapligt respektive metodiskt möjliga. Det förekom inte någon verklig metodutveckling eller utvärdering när det gällde strukturinriktade insatser, t.ex. deltagande i samhällsplanering eller uppsökande arbete. Inte heller mycket av socialarbetarnas tid ägnades åt sådana uppgifter, trots lagens intentioner. Författarna påtalade att det bl.a. kunde höra samman med bristen på vägledning i lagarnas ”efterarbeten” i form av

---

<sup>4</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 136 och 250 ff.

<sup>5</sup> SOU 1994:139, s. 127.

<sup>6</sup> SOU 2001:72.

förordningar, allmänna råd, centrala och lokala riktlinjer om hur målen skulle uppnås. Som exempel hänvisades till att socialtjänstförordningen inte säger något om allmänna eller strukturinriktade insatser.<sup>7</sup>

Sociala barn- och ungdomskommittén hade bl.a. till uppgift att genomföra en samlad analys av den sociala barn- och ungdomsvårdens mål, innehåll, resultat och organisation. Kommittén föreslog följande tre mål i en handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården:

- Barn och unga och deras familjer skall erbjudas tidigt stöd i sådan omfattning och av sådan kvalitet att deras behov av senare insatser förebyggs samtidigt som deras förutsättningar att utveckla sina egna resurser ökar.
- Barn och unga som kan behöva insatser från socialnämnden skall garanteras en kompetent utredning samt en sammanhållen, kontinuerlig och säker vård av god kvalitet som följs upp.
- Den sociala barn- och ungdomsvården skall i allt högre utsträckning och så långt möjligt vila på kunskap och beprövad erfarenhet.<sup>8</sup>

I propositionen avvisade regeringen förslaget med motiveringen att målen i en handlingsplan riskerade att skapa förvirring kring vilka mål som ska styra barn- och ungdomsvården, handlingsplanens eller lagens. Vidare hänvisades till ett antal remissinstansers synpunkter på målens relevans och förmåga att fånga upp alla aspekter av den sociala barn- och ungdomsvårdens verksamhetsområde. Enligt propositionen bör en handlingsplan innehålla klart och tydligt formulerade mål, som är mätbara och tidsbegränsade.<sup>9</sup>

## **7.5 Målgruppen för den sociala barn- och ungdomsvården**

### **7.5.1 Barn och unga**

I bestämmelserna som beskriver socialnämndens mål och ansvar för barn och unga (5 kap. 1 § SoL) görs ingen klar uppdelning mellan gruppen barn och gruppen unga. Med "barn" avses en människa under 18 år (1 kap. 2 § SoL). Någon motsvarande definition av "unga" finns inte i SoL. Däremot framgår av socialtjänstpropo-

---

<sup>7</sup> SOU 2001:72, s. 198, med ref. till Janson, U. 1990.

<sup>8</sup> SOU 2005:81, s. 23 ff.

<sup>9</sup> Prop. 2006/07:129, s. 30 ff.

sitionen att omsorgen om barn och unga sträcker sig upp i 20-årsåldern och att det inte finns någon fast åldersgräns uppåt för allmänt förebyggande och stödjande arbete. Av det följer att begreppet ”barn och unga” åtminstone omfattar åldersgruppen 0–20 år, såvida inte någon särskild högre åldersgräns anges.

Följande sägs i socialtjänstpropositionen om införandet av rubriken ”Omsorger om barn och ungdom” i Sol:

Genom att benämna verksamheten Omsorger om barn och ungdom ges begreppet den vidgade betydelse som vissa remissinstanser har efterlyst. Socialnämndens ansvar sträcker sig från insatser för de minsta barnen och deras föräldrar till insatser för ungdomar upp till 20-årsåldern. När det gäller allmänt förebyggande och stödjande arbete vill jag inte begränsa insatserna genom att lägga fast någon åldersgräns uppåt. Som framgår av min framställning beträffande reglerna för vård av unga oberoende av samtycke skall beslut om sådan vård inte kunna meddelas sedan den unge har fyllt 20 år.<sup>10</sup>

Begreppet *ungdom* i rubriken har i nuvarande SoL ersatts med *unga*, vilket, enligt förarbetena, endast skulle ses som en redaktionell ändring. Fortfarande kvarstår dock ordet *ungdom* i bestämmelserna i övrigt. Vid samma tidpunkt utmönstrades *underårig* eftersom det ansågs synonymt med *barn*.<sup>11</sup>

Vissa bestämmelser i SoL och LVU gäller ”barn och unga” medan andra har särskilda åldersgränser. Anmälningsskyldigheten omfattar barn under 18 år liksom de särskilda befogenheter som gäller vid utredning av barns behov. Vård enligt LVU och öppna insatser för ungdomar oberoende av samtycke kan beslutas till dess den unge fyllt 20 år och kan pågå till 21 år. Det finns även några andra bestämmelser i SoL som gäller barn och unga upp till 21 år, exempelvis bestämmelserna om ungdomsvård, medling och särskilt kvalificerad kontaktperson.

Det särskilda ansvaret markeras i praktiken inte av lagens åldersgränser när det gäller de frivilliga insatserna utan snarare av hur socialtjänsten organiserar sin verksamhet. Med tanke på åldersgränsen för LVU har praxis varit att den specialiserade handläggningen för barn och unga omfattat 0–20 år, dock inte handläggningen av ekonomiskt bistånd. I många kommuner har dock ambitionsnivån tunnats ut eller upphört från 18 år, medan andra har utsträckt sina särskilda insatser även till unga vuxna över 20

<sup>10</sup> Prop.1979/80:1, del A, s. 254, som behandlar motiven till 11 § Sol som var föregångare till 5 kap. 1 § SoL.

<sup>11</sup> Prop. 2000/01:80, s. 163.

år<sup>12</sup>. I praktiken har således barn- och ungdomsvården en flytande övre gräns. Kommunernas ambitionsnivå när det gäller stödet till unga över 18 år har särskild betydelse för sårbara ungdomsgrupper som unga med missbruksproblematik eller psykisk problematik, unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck m.fl. På uppdrag av Barnskyddsutredningen har Sjöblom & Höjer, utifrån några studier, beskrivit två grupper av ungdomar som befinner sig i en utsatt livssituation och deras väg till självständighet. Det gäller dels ungdomar som rymmer eller kastas ut hemifrån dels ungdomar som lämnar familjehem eller institution. I artikeln problematiseras den förlängda ungdomstiden samt redovisas forskning och studier kring dessa två grupper och deras övergångsfas från ung till vuxen.<sup>13</sup>

### 7.5.2 Konstaterade missförhållanden eller risker

#### Begreppen far illa respektive riskerar att fara illa

Socialnämnden ska ”sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det stöd och skydd de behöver” (5 kap. 1 § femte strecksatsen SoL). I övrigt ger inte SoL mycket vägledning för hur barn- och ungdomsvårdens huvudsakliga målgrupp kan beskrivas. Ramlagens karaktär innebär att det så långt möjligt inte görs någon skillnad mellan olika målgrupper, i det här sammanhanget varken mellan barn och vuxna eller mellan olika grupper av barn. Det gäller exempelvis bestämmelserna om bistånd, utredning och öppna insatser.

I socialtjänstutredningen används begreppet *barn som far illa* om barn som inte får sina behov tillgodosedda inom familjen.<sup>14</sup> Exempel på situationer då barn anses fara illa är när de misshandlas, lämnas utan omvårdnad och skydd, utnyttjas för att tillfredsställa vuxnas behov m.m. I propositionen<sup>15</sup> Stärkt skydd för barn i utsatta situationer framhölls vikten av att ha en samsyn om vilka situationer och förhållanden som påverkar barns och ungas livsvillkor negativt och att använda ett enhetligt språkbruk. Man hänvisade till Kommittén mot barnmisshandels beskrivning av

<sup>12</sup> Socialstyrelsen 2008a, s. 58.

<sup>13</sup> Sjöblom, Y. & Höjer, I. 2009, i bilaga till betänkandet.

<sup>14</sup> SOU 1994:139, s. 128 f.

<sup>15</sup> Prop. 2002/03:53, s. 46 ff.

situationer när *barn riskerar att fara illa* och menade att den borde kunna fungera som ett hjälpmedel för olika yrkesgrupper, bl.a. när anmälan till socialtjänsten övervägs. ”Missförhållanden i hemmet kan vara fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar samt fysisk eller psykisk försummelse, dvs. när den som vårdar barnet aktivt eller passivt försummar att tillgodose barnets grundläggande behov.”<sup>16</sup> Socialtjänstutredningens beskrivning av situationer då barn *far illa* och Kommittén mot barnmisshandels beskrivning av barn som *riskerar att fara illa* har stora likheter, trots att man i det förstnämnda fallet talar om konstaterade missförhållanden och i det andra om risker. Barn och ungdomar med beteendeproblem omfattas inte av någon av beskrivningarna.

I lagbestämmelsen om samverkan, som infördes den 1 juli 2003, talas för första gången i lagstiftningen om *barn som far illa eller riskerar att fara illa*. Av förarbetena framgår indirekt att samverkan även ska omfatta ungdomar som har en social beteendeproblematik.<sup>17</sup> Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen har i sitt gemensamma samverkansdokument, med anledning av den nya lagbestämmelsen, talat om barn och *unga* och gjort en åtskillnad mellan de som redan *far illa* och de som *riskerar att fara illa*. Barnet kan tillhöra en riskgrupp, men i det enskilda fallet är det samspelet mellan risk- och skyddsfaktorer som är avgörande för om barnet far illa.<sup>18</sup>

## Målgrupper i LVU

Från att historiskt sett främst ha varit tillämplig på barn som uppvisade ett asocialt beteende har lagstiftningen kommit att utvidgas till barn som misshandlas och vanvårdas i hemmet och så småningom också barn som riskerar att skadas psykiskt. I det perspektivet kan målgruppen för socialtjänstens arbete med barn och unga sägas bestå av dem som utifrån gällande lagstiftning skulle kunna bli aktuella för tvångsingripande.

Vård med stöd av 2 § LVU förutsätter bl.a. vissa förhållanden i hemmet, dvs. fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet. Vård med stöd av 3 § LVU förutsätter ett visst beteende, dvs.

---

<sup>16</sup> SOU 2001:72, s. 24 f.

<sup>17</sup> Prop. 2002/03:53, s. 61.

<sup>18</sup> Myndigheten för skolutveckling m.fl. 2007, s. 11 och s. 32.



missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Dessa uppräknade missförhållanden har, med undantag för psykisk misshandel från 1990, varit oförändrade sedan 1980 års LVU.

Det har diskuterats om kriterierna i beteendefallen borde moderniseras och bli mer könsneutrala, eftersom de i alltför hög grad anses utgå från pojkars utagerande beteende. Flickors självdestruktivitet, som exempelvis ätstörningar och självskadebeteende, betraktas i första hand som psykisk störning, vilket inte är en grund för vård enligt LVU. Ungdomar som till följd av en psykisk funktionsnedsättning missbrukar, begår brott eller har ett annat socialt nedbrytande beteende kan däremot bli aktuella för vård enligt LVU<sup>19</sup>. Tidigare utredningar och förarbeten har diskuterat om allvarlig psykisk problematik borde finnas med som ett av kriterierna i LVU, men lagstiftaren har hittills kommit till ståndpunkten att LVU inte bör utvidgas. Ungdomar med allvarlig psykisk problematik ska få stöd och hjälp från den instans som har kompetens att behandla dem, nämligen psykiatrin. I stället har konstaterats att arbetet med att förbättra samverkan mellan olika huvudmän måste fortsätta.<sup>20</sup>

Nationella psykiatrisamordningen, konstaterade att socialtjänsten ofta tvingas placera ungdomar med psykiatrisk och social problematik på SiS-institution eller annat HVB-hem där de inte alltid får sina behov av psykiatrisk vård tillgodosedda.<sup>21</sup> En del av orsaken är att antalet slutenvårdsplatser har minskat kraftigt, men också att BUP har svårt att möta barn och ungdomar som är svårt sjuka i psykos, drogrelaterade tillstånd, självskadebeteende och andra utagerande tillstånd.

### Målgruppen bestäms av risk- och skyddsfaktorer

Socialstyrelsen har sammanfattat den information som lag och förarbeten ger och med viss komplettering angett vilka som kan anses ingå i målgruppen för socialtjänsten och som benämns ”barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa”. Utgångspunkten är beskrivningen i propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta

<sup>19</sup> SOSFS 1997:15, s. 33. Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) saknar specialbestämmelser för unga. Den är vidare uppbyggd så att den ska tillämpas under kort tid.

<sup>20</sup> SOU 1998:31, s. 345; SOU 2000:77, s. 171 f; Prop. 2002/03:53, s. 87 f.

<sup>21</sup> SOU 2006:100, s. 368.

situationer<sup>22</sup>, nämligen barn som utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar samt fysisk eller psykisk försummelse, dvs. när föräldrar aktivt eller passivt försummar att tillgodose barnets grundläggande behov. I målgruppen ingår också, enligt Socialstyrelsen, ungdomar som far illa på grund av sitt beteende och sin situation, exempelvis missbruk, kriminalitet eller annan självdestruktivitet. Även barn och unga som har allvarliga relationsproblem i förhållande till sin familj och omgivning eller utsätts för hot, våld eller andra övergrepp från jämnåriga kan ingå i målgruppen.<sup>23</sup>

Det centrala i Socialstyrelsens beskrivning av målgruppen är konstaterandet att det inte är föräldrarnas problematik eller barnets eller den unges behov i sig som avgör om socialtjänsten behöver erbjuda insatser eller ingripa med tvång. Det avgörande är om behoven inte kan tillgodoses av föräldrar och nätverk, med stöd av samhällets basverksamheter i form av förskola, skola, fritidsverksamhet samt hälso- och sjukvård. Barn till missbrukande eller psykiskt sjuka föräldrar och barn till föräldrar med intellektuell funktionsnedsättning m.fl. grupper kan visserligen sägas vara i riskzonen för att fara illa, men det är ändå omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om det finns behov av socialtjänstens insatser.<sup>24</sup>

Även om forskningen inte kunnat identifiera specifika orsaker till att föräldrar misshandlar eller försummar sitt barn så har man funnit ett antal riskfaktorer som föregår att barn far illa. På samma sätt finns ett antal faktorer som kan minska risken, s.k. skyddsfaktorer. Samspelet mellan risk- och skyddsfaktorer är avgörande om ett enskilt barn riskerar att fara illa eller inte

Risk- och skyddsfaktorer kan finnas hos det berörda barnet, hos hans eller hennes föräldrar, i närmiljön och i samhället. Ju fler riskfaktorer desto större är den samlade risken. På motsvarande sätt tenderar skyddseffekten att öka med antalet skyddsfaktorer. Avgörande för om ett barn far illa eller riskerar att fara illa är emellertid inte bara risk- och skyddsfaktorernas antal och samspel utan också deras natur och tyngd. Barn kan löpa risk att skadas hur mycket stöd det än har utanför familjen om exempelvis risken handlar om att det förekommer våld i familjen. En skyddsfaktor kan fungera så länge andra riskfaktorer saknas, men mista sin kraft

---

<sup>22</sup> Prop. 2002/03:53, s. 47f.

<sup>23</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 14 f.

<sup>24</sup> Socialstyrelsen 2006a.

om risken ökar. Även om barnet är motståndskraftigt på grund av gynnsamma personliga egenskaper betyder det inte att barnet är osårbart. Uppgiften för samhället och den sociala barn- och ungdomsvården är dels att eliminera och försvaga riskfaktorer dels att förstärka skyddsfaktorer<sup>25</sup>

Lagerberg & Sundelin har utvecklat skillnaden mellan prognos och prediktion. Frågan om barn far illa eller riskerar att fara illa ställs ofta av praktiker för att exempelvis bedöma om ett ingripande måste göras. Det är emellertid mycket svårt att vetenskapligt göra förutsägelser om ett enskilt barns risk att utvecklas ogynnsamt eller ta skada, dvs. göra en *prognos*. Forskningen kan i princip bara uttala sig om *prediktion*, dvs. förutsägelser på gruppnivå. De riskbedömningsinstrument som är under utveckling syftar till att göra säkrare förutsägelser i det enskilda fallet.<sup>26</sup>

Lundström diskuterar hur faktorer som en ökad individualisering, en delvis ny syn på barndomen och förändrade och mer otydliga normer för vad som är en "tillräckligt god" familj har påverkat det sociala arbetet med barn som far illa. I frånvaron av tydliga normativa föreställningar om gott föräldraskap och familjeliv blir forskning och vetenskap de legitima verktygen för att göra de riskbedömningar, som är en del av vardagen i den sociala barn- och ungdomsvården. Hans resonemang mynnar ut i att det inte räcker med praxiskunskap och moral för att göra bedömningar, men inte heller med de riskbedömningsinstrument som är under utveckling. Lundströms slutsats är att de instrument som tas fram måste granskas kritiskt både bland forskare och inom professionen, men också av de kontrollerande och politiska instanser som omger det sociala arbetet.<sup>27</sup>

### 7.5.3 Barn som far illa – inget vetenskapligt begrepp

Som har framgått ovan beskriver inte lag och förarbeten på något enhetligt sätt de barn och ungdomar som socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att bistå. Vidare har noterats att barn och ungdomar med social beteendeproblematik ofta inte inkluderas i begreppen barn som far illa, barn i utsatta situationer etc. Det gäller även i forskningssammanhang. Olika begrepp förekommer och det

---

<sup>25</sup> Lagerberg, D. 2009, i bilaga till betänkandet; Sundell, K. m.fl. 2007, s. 47 ff.

<sup>26</sup> Lagerberg, D & Sundelin, C. 2000; Lagerberg, D. 2009, i bilaga till betänkandet.

<sup>27</sup> Lundström, T. 2005.

finns inte någon konsensus, varken nationellt eller internationellt, hur målgruppen ska definieras.<sup>28</sup> En stor del av den svenska barn- och ungdomsvårdens verksamhet ägnas åt ungdomar. I vissa länder, t.ex. USA och England, ingår däremot inte ungdomar med beteendeproblematik i socialtjänstens målgrupp, utan hanteras helt och hållet inom det rättsliga systemet.

En viktig utgångspunkt för forskningen inom området är att benämningen ”barn som far illa” inte är något vetenskapligt begrepp. Bedömningar av vad barn far illa av varierar mellan länder, kulturer och över tid. Ett exempel är hur synen på barnaga har förändrats över tid i Sverige, framför allt som en konsekvens av bestämmelsen som infördes i FB år 1979 om att barn inte får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Äga i uppfostringssyfte är fortfarande lagligt i de flesta länder utanför Norden. Under de senaste decennierna har begreppet barn som far illa gått från att i huvudsak omfatta barnmisshandel och i viss mån vanvård till att också omfatta psykisk misshandel och sexuella övergrepp mot barn.<sup>29</sup> Dessa former av utsatthet var i sig inte nya men hade inte tidigare uppmärksammats.

Målgruppen för socialtjänstens arbete är således varken juridiskt eller praktiskt tydligt definierad. Flera forskare menar att de lagstiftande och rättsvårdande myndigheterna överlåter till tjänstemän att definiera vilka barn som far illa utifrån egna referensramar och erfarenheter. Konsekvensen blir bl.a. skillnader i riskbedömning mellan olika socialsekreterare, kommuner och olika yrkesgrupper samt mellan socialsekreterare och allmänhet. En tydligare målgruppsdefinition skulle, enligt deras mening, öka rättssäkerheten och minska risken att barn och familjer utreds i onödan. Det som, enligt dessa forskare, talar emot en tydligare definition av målgruppen är att dagens vetenskapliga kunskap om barn som löper risk att fara illa gäller riskökning på gruppnivå, medan säker kunskap för att bedöma sådana risker på individnivå saknas. Däremot kan befintlig kunskap om risk- och skydds-faktorer vara ett stöd när målgruppen preciseras.<sup>30</sup>

I grunden finns olika förklaringsmodeller till att barn far illa. Det finns ett medicinskt synsätt som framför allt förklarar problemet med psykopatologi hos föräldrarna, ett sociologiskt som betonar fattigdom och andra sociala faktorer men det finns också

---

<sup>28</sup> Lagerberg, D. 2009, i bilaga till utredningen.

<sup>29</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 38 ff.

<sup>30</sup> Sundell, K. m.fl. 2004, s. 96 f.; Sundell, K. m.fl. 2007, s. 185 f.

synsätt som är mer multifaktoriella. I dag är den dominerande synen bland forskare ekologisk. Utgångspunkten är Bronfenbrenners teori om att människan påverkas av flera samspelande system i en kontext. Samtliga nivåer är betydelsefulla för att förstå ett barns utveckling: familjen (mikrosystemet), närmiljön t.ex. förskola, skola och kamrater (mesosystemet), närmiljöns utformning t.ex. olika former av familjestöd (exosystemet) och slutligen socialpolitik och samhällssystem (makrosystemet). Makrosystemet påverkar exempelvis exosystemet, som kan påverka föräldrarnas stressnivå, vilket i sin tur påverkar deras omsorgsförmåga och ytterst barnet.<sup>31</sup>

#### **7.5.4 Målgruppen har förändrats och ansvaret är delvis otydligt**

Det finns mycket som tyder på att målgruppen för barn- och ungdomsvårdens insatser i praktiken har utvidgats och att den i viss mån har blivit otydligare, även om förändringen inte är vetenskapligt belagt utan bygger på erfarenhetsbaserad kunskap. En tänkbar orsak till iakttagelsen är att problembilden ändras i takt med att samhället förändras. En annan förklaring är samhällets ökade ambitioner när det gäller stödet till barn och ungdomar, professionaliseringen och specialiseringen. Med ökad uppmärksamhet och kunskap tenderar målgruppen att vidgas. Genom utbyggnaden av öppna insatser, som därtill i allt högre utsträckning ges som service och i samverkan med andra verksamheter, kommer socialtjänsten i kontakt med delvis nya grupper av barn, ungdomar och familjer. En annan orsak till utvidgningen av målgruppen kan vara nerdragningar eller förändringar i angränsande verksamheter som gör att dessa inte längre kan tillgodose behoven.<sup>32</sup>

För vissa grupper av barn är ansvaret otydligt. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har återkommande i tillsynsrapporter<sup>33</sup> lyft upp barn och unga med psykisk problematik eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Dessa blir i allt högre utsträckning aktuella för insatser inom socialtjänsten samtidigt som tillsynsmyndigheterna anser att såväl kunskaper som lämpliga insatser saknas inom socialtjänsten. I praktiken sker ofta ett överlämnande från

---

<sup>31</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 38 ff.

<sup>32</sup> Socialstyrelsen 2005.

<sup>33</sup> Socialstyrelsen och länsstyrelserna 2004 respektive 2006.

BUP till socialtjänsten när barnet blir äldre och beteendeproblemen tilltar, när mer omfattande insatser krävs och i vissa fall placering utanför hemmet övervägs. Barnets familj behöver inte ha några sociala problem i traditionell mening och eventuella beteendeproblem kan bedömas vara sekundära i förhållande till funktionsnedsättningen. Det är till viss del oklart hur ansvaret för denna grupp fördelar sig mellan psykiatrin och socialtjänsten. Många av de barn som är i behov av särskilt stöd i förskola och skola har en neuropsykiatrisk problematik. Med tanke på att det ofta finns behov av insatser från flera verksamheter är det nödvändigt med samverkan kring denna grupp. Det finns goda exempel på kommuner och län som inrättat tvärprofessionella team för konsultation till förskolor och skolor och samordning av insatser kring barn och unga med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning<sup>34</sup>.

Regeringen har nyligen överlämnat en proposition<sup>35</sup> till riksdagen med förslag om att personal inom hälso- och sjukvården ska vara skyldiga att särskilt beakta barns behov av information, råd och stöd. Det föreslås gälla om barnets förälder, eller någon annan som barnet varaktigt bor tillsammans med, har en psykisk sjukdom, en psykisk funktionsnedsättning, en allvarlig fysisk sjukdom eller skada, ett missbruk av alkohol eller annat beroendeframkallande medel eller plötsligt dör. Regeringen har i propositionen anfört att insatser till barn som tillhör dessa riskgrupper är prioriterade och att lagstiftningen behöver förtydligas.

Enligt länsstyrelsernas samordnade granskning av den sociala barn- och ungdomsvården<sup>36</sup> är barn med funktionsnedsättning den grupp som oftast faller mellan stolarna. Den orsak som lyftes fram var otillräcklig samordning mellan berörda verksamheter inom socialtjänsten. Det kan leda till att barnets diagnos kan bli styrande så att barnet exkluderas från insatser enligt övrig sociallagstiftning. Det förekom enligt länsstyrelserna att familjer får avslag på ansökan om stöd enligt SoL med motiveringen att behovet kan tillgodoses enligt Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Enligt länsstyrelserna behövs ökad kunskap om LSS-lagstiftningen inom IFO och utveckling av samarbetet.

Praktiskt verksamma, som Barnskyddsutredningen varit i kontakt med, har även lyft fram att det i vissa fall finns en

---

<sup>34</sup> Uppsala kommun, VITS-teamet.

<sup>35</sup> Prop. 2008/09:193, s. 10.

<sup>36</sup> Länsstyrelserna 2008, s. 52.

otydlighet när det gäller barn i behov av stöd i skolsituationen. Gränsdragningsproblemen handlar om att det är svårt att bedöma om behovet är skolrelaterat eller socialt. Skolan har ett långtgående ansvar, enligt 4 kap. 1 § skollagen, när det gäller att ge stöd till barn och ungdomar som har svårigheter i skolarbetet. Om det befaras att en elev inte kommer att nå de mål som minst ska uppnås eller eleven uppvisar andra svårigheter i skolsituationen ska rektor se till att elevens behov av särskilt stöd utreds. Rektor ska vidare se till att åtgärdsprogram utarbetas, om det framkommit att en elev behöver särskilda stödåtgärder (5 kap. 1 § andra stycket grundskoleförordningen). Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i utarbetandet av programmet.

## **7.6 Utredningens överväganden och förslag**

### **7.6.1 Inledande överväganden**

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 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 framför allt skolan ta sitt ansvar för att anpassa skolgången utifrån det individuella barnets behov och hälso- och sjukvården erbjuda nödvändig behandling, exempelvis till placerade barn. Socialtjänsten måste också vid behov vara beredd att ta på sig en samordnande och pådrivande roll för att de barns och ungdomars behov ska kunna tillgodoses, vilka annars riskerar att ”falla mellan stolarna”.

Utredningen har inte ansett att ett övergripande mål behöver åtföljas av delmål. I lagen preciseras i stället det ansvar som kommunen och socialnämnden har för olika uppgifter och grupper av barn och unga i behov av samhällets stöd och skydd. I det sammanhanget vill utredningen framhålla att det är angeläget att såväl lokalt som nationellt utveckla metoder för att följa upp hur

barn- och ungdomsvården förmår att leva upp till lagens krav inom olika delområden. Det arbete som pågår inom Socialstyrelsen med att utveckla nationella kvalitetsindikatorer inom barn- och ungdomsvården kan på sikt bidra till kunskap om graden av måluppfyllelse.

Utredningen menar att det är viktigt att, både i lag och praxis, utveckla ett enhetligt språkbruk. I dag förekommer bl.a. olika benämningar på socialtjänstens huvudsakliga målgrupp och dessutom finns skiftande uppfattningar om hur den ska beskrivas. Utredningen har eftersträvat en konsekvent benämning i den nya lag som föreslås, nämligen *barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, och har så långt möjligt beskrivit vilka som inbegrips. En målgruppsbeskrivning kan dock inte täcka in alla situationer där socialtjänsten kan behöva erbjuda insatser, särskilt inte som socialtjänsten har ett delat ansvar för förebyggande insatser, dvs. för de barn och unga som riskerar att fara illa. Dessutom regleras en del av de familjerättsliga uppgifterna i LBU.

Utredningen föreslår att två målbestämmelser ersätts av en övergripande i LBU. Jämfört med dagens motsvarighet tydliggörs att målet inte kan omfatta endast socialnämnden utan uttrycker ett gemensamt samhällsansvar. Målbestämmelsen åtskiljs vidare från bestämmelserna om kommunens och socialnämndens särskilda ansvar för olika grupper av barn och unga. Förändringarna framgår av det följande.

#### 7.6.2 Målet måste omfatta alla samhällets verksamheter för barn och unga

**Utredningens bedömning:** Verksamheter som förskola, skola samt hälso- och sjukvård har ett stort ansvar för att tillgodose behoven hos barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa, inom sina respektive kompetensområden. Det gäller såväl i förebyggande arbete som när omfattande insatser behövs för att tillförsäkra barnen och ungdomarna det stöd och i vissa fall den behandling de behöver för sin hälsa och utveckling.

**Utredningens förslag:** Det nuvarande övergripande målet om att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer 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. Den nuvarande bestämmelsen om att nämnden i nära samarbete med hemmen ska främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga utgår.

De två visionära målen för socialtjänstens arbete med barn och unga omfattade tidigare även dagens förskole- och fritidshemsverksamhet. Det första målet om att socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden har en generell karaktär och åtföljs inte heller av något mandat för nämnden att agera inom viktiga områden i berörda barns liv. Trots dessa invändningar anser utredningen att det är ett rimligt mål för LBU. Det är visserligen ett visionärt mål, och varken konkret eller mätbart, men det uttrycker en ambition och kompletteras av andra bestämmelser som mer specifikt pekar ut kommunens och socialnämndens ansvar. För att målet på ett trovärdigt sätt ska kunna inkludera barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa måste dock perspektivet vidgas och också inbegripa den medicinska, psykologiska och psykiatriska barnvården, förskolans verksamhet för barn i behov av särskilt stöd, elevhälsan och skolans pedagogiska verksamhet. Med andra ord är barns och ungdomars välfärd och välbefinnande ett gemensamt samhällsansvar. Detta innebär inte någon inskränkning i det ansvar som socialnämnden har och som följer av att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Det andra övergripande målet om att socialnämnden i nära samarbete med hemmen ska främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom föreslås dock utgå. Som tidigare har nämnts fördes bestämmelsen in i SoL från lagen om barnomsorg och uttryckte de ambitioner som fanns vid integrering av förskole- och fritidshemsverksamheten i socialtjänstens verksamhet för barn och ungdomar. Denna bestämmelse har inte längre någon relevans som vägledning för socialnämndens arbete sedan bestämmelserna om barnomsorg och skolbarnsomsorg fördes in i Skoll. Merparten av övriga s.k. målbestämmelser i 5 kap.1 § SoL föreslås i LBU behandlas åtskilt från lagens mål och tillämpningsområde.

### 7.6.3 Barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa är barn- och ungdomsvårdens målgrupp

**Utredningens bedömning:** 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 bedöms vara ett lämpligt 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.

**Utredningens förslag:** Målgruppen för socialnämndens särskilda ansvar benämns i LBU ”barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa”. Begreppet inkluderar både faktorer som har sin grund i hemsituationen och barnets eller den unges beteende eller sociala situation i övrigt. Med unga avses de som är under 21 år, såvida inget annat anges. Avsikten är varken att utvidga eller begränsa socialtjänstens nuvarande ansvarsområde utan endast att förtydliga och använda en konsekvent benämning av målgruppen.

Målgruppen för barn- och ungdomsvården har successivt vidgats genom ändringar i lagen men också genom samhällets ökade ambitioner. Utredningen anser att i gruppen barn och unga som far illa ingår de 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. Barn som upplever våld i hemmet är exempel på barn som är utsatta för psykiskt våld. Vidare ingår i målgruppen barn och unga som far illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis på grund av 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.

Socialtjänstens ansvar inträder när föräldrar och nätverk, med stöd av samhällets generella verksamheter inte kan tillgodose barnets eller den unges behov. I samverkan med andra verksam-

heter har vidare socialtjänsten ett ansvar för förebyggande insatser till barn och unga som riskerar att fara illa. Benämningen barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa syftar således på att målgruppen antingen kan omfattas av förebyggande insatser eller vara i behov av individuellt behovsprövade insatser. Med hänsyn till den tendens som finns att uppdraget i praktiken blir allt större är det viktigt att tydliggöra att barn- och ungdomsvårdens primära målgrupp är barn och unga som far illa.

Det kan finnas problem med en så vid målgruppsbeskrivning som beskrivs ovan, i en verklighet där verksamheter generellt tenderar att renodla och avgränsa sina uppdrag. Men att snäva in socialtjänstens uppdrag till enbart allvarliga fall av missförhållanden måste ur ett barnperspektiv knappast heller vara önskvärt. De komplexa samband som finns mellan risk- och skyddsfaktorer och de gråzoner som finns när det gäller ansvarsfördelningen för vissa grupper medför att en tydlig målgruppsdefinition sannolikt skulle innebära att fler barn "faller mellan stolarna".

I princip kan sägas att kriterierna för tvångsvård ger en yttre ram när det gäller problemets art. Psykisk ohälsa eller störning hos barn och unga, exempelvis depression, självskadebeteende eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning är exempelvis inte grund för LVU-vård i sig och faller utanför socialtjänstens kompetensområde, om det inte därtill finns en social problematik. Inte heller renodlade inlärningsproblem eller stor skolfrånvaro är ett ansvar för barn- och ungdomsvården. Samtidigt är barns och ungas problematik sällan renodlad och det kan vara svårt att bedöma vad som är psykiskt, socialt eller pedagogiskt betingat. Komplexa situationer kräver därför samverkan.

När det gäller den åldersmässiga avgränsningen för barn- och ungdomsvården följer i dag av LVU och förarbeten till SoL att socialtjänstens särskilda ansvar omfattar barn och unga upp till 21 år. Däremot kan vissa bestämmelser ha både lägre och högre åldersgräns. När det i LBU talas om *barn*, exempelvis i samband med anmälningsskyldighet och utredning, gäller det en 18-årsgräns. Andra bestämmelser rör *unga* och sträcker sig till 21 år.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att målgruppen för socialtjänstens insatser till stöd och skydd ska benämnas *barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa* och omfatta åldersgruppen 0–20 år. Förutom att benämna målgruppen konsekvent är avsikten att göra en distinktion mellan de barn och unga som far illa, som är barn- och ungdomsvårdens primära målgrupp, och de barn och

unga som riskerar att fara illa, där ansvaret för riktade insatser är delat med samhällets basverksamheter för barn och unga.

#### 7.6.4 Barn kan ha behov av insatser både enligt LSS och LBU

**Utredningens bedömning:** Barn och unga som tillhör personkretsen för lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan samtidigt vara i behov av det stöd och skydd som LBU ger. Ett tydliggörande motiveras av att erfarenheter från tillsyn visat att det ofta uppstår oklarheter i detta avseende.

**Utredningens förslag:** LSS ska inte innebära någon inskränkning i förhållande till de rättigheter som barn och unga med funktionsnedsättning kan ha enligt LBU. En bestämmelse som anger detta förs in i LBU.

Det framgår visserligen av LSS att den lagen inte innebär någon inskränkning av de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag (4 § LSS), men utredningen föreslår ändå att det förs in en bestämmelse i LBU med motsvarande innebörd. Som framgått av bakgrunden är de barn som omfattas av LSS den grupp som oftast föranleder oenighet om ansvarsfördelningen, enligt erfarenheter från den statliga tillsynen.

### 7.7 Kommunens och socialnämndens särskilda ansvar för barn och unga

#### 7.7.1 Nivåer och huvudsakliga uppgifter

Socialtjänstens huvudsakliga uppgifter, oavsett målgrupp och verksamhet, framgår indirekt av portalparagrafen och utvecklas därefter i 3 kap. SoL. I förarbetena<sup>37</sup> indelas socialtjänstens uppgifter i tre huvudområden:

- *Strukturinriktade insatser*, som syftar till en god samhällsmiljö, genom socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället, uppsökande verksamhet m.m.

---

<sup>37</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 152.

- *Allmänt inriktade insatser*, dvs. generellt utformade sociala insatser såsom äldreomsorg, barnomsorg, tillgodose behov av information m.m.
- *Individuellt inriktade insatser*, dvs. sociala tjänster direkt anpassade till den enskilda individens behov.

Socialtjänsten ska arbeta på alla dessa tre nivåer. Ambitionen med socialtjänstreformen var framför allt att socialtjänsten skulle utveckla strukturinriktade arbetssätt och metoder, för att kunna påverka orsakerna till sociala problem. Genom en ökad samhällsinriktning, bl.a. medverkan i samhällsplanering, förväntades bättre balans skapas i förhållande till den individinriktning som hittills hade dominerat socialvården.<sup>38</sup>

Enligt socialtjänstkommittén beskriver SoL fyra huvuduppgifter för socialtjänsten när det gäller barn och ungdomar, nämligen

- att bedriva allmänt inriktat och förebyggande arbete,
- att ansvara för vissa uppgifter inom det familjerättsliga området,
- att tillhandahålla öppna stöd- och hjälpinsatser samt
- att bereda underåriga vård utanför det egna hemmet.<sup>39</sup>

Sedan socialtjänstskommitténs beskrivning ovan har nämnden också tilldelats ett utökat ansvar för barn som brottsoffer och för att samverka kommer till stånd när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa. Kommunen har vidare fått ett utökat ansvar för unga lagöverträdare bl.a. genom skyldigheten att verkställa påföljden ungdomstjänst och erbjuda medling när ett brott har begåtts av unga som är under 21 år. När det gäller allmänt inriktat arbete får socialnämndens ansvar anses vara mycket begränsat sedan förskole- och fritidshemsverksamheten fördes över till skollagen.

Nedan följer en genomgång av socialnämndens uppgifter så som de huvudsakligen beskrivs under rubriken "Barn och unga" i SoL i 5 kap. 1 § SoL<sup>40</sup> och genom tilläggen i 5 kap. 1 a–c §§ SoL. Att nämndens uppgifter när det gäller barn som brottsoffer inte åter-

---

<sup>38</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 127 ff.

<sup>39</sup> SOU 1994:139, s. 126.

<sup>40</sup> I vissa förarbeten omnämns samtliga punkter i 5 kap.1 § som målbestämmelser.

finns i femte kapitlet beror på att denna bestämmelse även omfattar vuxna.

### 7.7.2 Ansvaret för förebyggande arbete är delat

Socialnämnden har enligt SoL en rad strukturinriktade och allmänt förebyggande uppgifter. Nämnden ska exempelvis medverka i samhällsplaneringen, främja goda miljöer, bedriva uppsökande verksamhet, informera om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp (3 kap. 1 och 2 §§ SoL). Dessa uppgifter är inte riktade gentemot någon särskild grupp. Barn och unga lyfts i SoL endast fram särskilt i samband med alkohol- och drogförebyggande arbete. Det framgår av 5 kap.1 § SoL fjärde strecksatsen att socialnämnden ska

aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopingmedel.

En av ambitionerna med socialtjänstreformen var att socialtjänsten skulle förstärka det strukturinriktade och allmänt förebyggande arbetet. I förarbetena ges stort utrymme till dessa frågor. Inom barnområdet ansågs integreringen av barnomsorgen och skolbarnsomsorgen i socialtjänstens verksamhet ge naturliga förutsättningar för en förebyggande verksamhet.

Även senare tids utredningar och propositioner har betonat vikten av förebyggande arbete<sup>41</sup>. Barn- och ungdomsvårdskommittén föreslog att det förebyggande arbetet skulle utgöra ett av tre huvudmål i en handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården. Samtidigt konstaterade kommittén att det främst är en uppgift för basverksamheterna, dvs. förskola-skola, barnhälsovård m.fl.<sup>42</sup>. Enligt propositionen vilar visserligen inte ansvaret för förebyggande arbete och tidigt stöd enbart på socialtjänsten, men den sociala barn- och ungdomsvården bör arbeta mer förebyggande för att minska behovet av senare insatser<sup>43</sup>.

Regeringen har nyligen beslutat om en nationell strategi med målet att skapa en struktur med föräldrastöd under barnets hela

<sup>41</sup> SOU 1998:31; SOU 2000:19; Prop. 2001/02:14; SOU 2001:72; SOU 2005:81; Prop. 2006/07:129; SOU 2006:100.

<sup>42</sup> SOU 2005:81.

<sup>43</sup> Prop. 2006/07:129, s. 25.

uppväxt, enligt Föräldrastödsutredningens förslag. En central samordning av kommunens föräldrastöd föreslås, som i övrigt ska byggas upp i samverkan mellan olika aktörer, där socialtjänst, ideella organisationer, MVC/BVC, förskoleverksamhet och skola nämns. Föräldrastödsutredningen föreslår inga lagändringar eller tvingande regler.<sup>44</sup>

Nationella psykiatrisamordningen förordade bl.a. att basverksamheter och primärvård för barn och ungdomar skulle samorganiseras för att utforma en ”lättillgänglig, samlad, social och medicinsk verksamhet”<sup>45</sup>. Utifrån dessa intentioner pågår en rad nationella utvecklingsprojekt med syftet att stärka basnivån, förbättra samverkan och öka kunskapen om effektiva metoder för tidiga insatser för att motverka psykisk ohälsa hos barn och ungdomar.

### 7.7.3 Socialnämndens allmänna ansvar för riskgrupper

I samband med att det s.k. mellantvånget infördes i LVU 1985, kompletterades de målinriktade bestämmelserna i 5 kap. 1 § SoL med en bestämmelse (tredje strecksatsen) som var särskilt inriktad på ungdomar med ett riskbeteende. Socialnämnden ska

med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.

Av propositionen framgick att bestämmelsen syftade till att förtydliga socialtjänstens ansvar för ungdomar med missbruksproblem och kriminalitet och att motverka tendenser till att ungdomar dömdes till påföljder inom kriminalvården. Steget mellan frivilliga insatser enligt SoL och tvångsvård utanför hemmet enligt LVU ansågs vara alltför stort. Socialnämnden borde därför, utifrån sitt yttersta ansvar, följa utvecklingen och när insatser hade avvisats inte släppa kontakten utan återkomma med erbjudanden. Samtidigt förutsattes att arbetet kunde ske i frivilliga former. Nämnden borde om möjligt hålla fortsatt kontakt med föräldrarna. Vidare nämndes socialtjänstens direktkontakt med skola, fritidsgård och polis, som ansågs vara ett naturligt sätt att få kontakt med ungdomar i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> SOU 2008:131.

<sup>45</sup> SOU 2006:100, s. 373 f.

<sup>46</sup> Prop. 1979/80:171, s. 16 ff.

I senare förarbeten har även de yngre barnen och deras familjer inkluderats i bestämmelsen genom följande uttalande: ”Det är dock angeläget att socialnämnden inte utan vidare släpper kontakten med ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling [...]. Detsamma gäller familjer med små barn där föräldrarna avvisar socialtjänstens erbjudanden om frivilliga insatser och där förhållandena är allvarliga men inte sådana att LVU kan tillämpas. För att kunna vända familjernas inställning till att ta emot hjälp krävs både ett varierat utbud av insatser och hög kompetens hos berörda socialarbetare. Det talar för kompetens- och metodutveckling inom detta område.<sup>47</sup>”

#### 7.7.4 Stöd och skydd till barn och unga

I 1960 års barnavårdslag fanns bestämmelser, som i vissa fall gav barn och unga rätt till stöd och hjälp av nämnden, antingen frivilligt eller med tvång. Dessa situationer ansågs i förslaget till socialtjänstlag falla under rätten till bistånd enligt den generella bestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL. Flera remissinstanser ansåg att den föreslagna lagen inte tillgodosåg barns och ungdomars rätt till skydd och stöd och menade biståndsparagrafen borde omformuleras så att barnets rätt till bistånd framgick tydligare<sup>48</sup>. Synpunkterna resulterade inte i någon förändrad formulering av biståndsparagrafen. Däremot infördes en kompletterande bestämmelse som nu återfinns i 5 kap. 1 § femte strecksatsen SoL om att socialnämnden ska

i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Denna övergripande bestämmelse om skydd och stöd rymmer flertalet uppgifter som nämnden har för barn och unga, förutom det förebyggande arbetet. Målbestämmelsen får även anses täcka in socialnämndens särskilda ansvar för de barn som är placerade genom nämndens försorg, eftersom dessa barn och unga är en uppenbar riskgrupp.

---

<sup>47</sup> Prop. 1996/97:124, s. 101.

<sup>48</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 181 och s. 257 f.



### 7.7.5 Unga lagöverträdare

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § SoL, om att socialnämnden med särskild uppmärksamhet ska följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken på en ogynnsam utveckling, syftar till att förtydliga nämndens övergripande ansvar för barns och ungas sociala situation. Det innebär också att nämnden så långt det är möjligt ska ta huvudansvaret för vården av unga som begår brott. Genom förändringar i påföljdssystemet har socialtjänsten tilldelats en allt viktigare roll i arbetet med unga lagöverträdare. År 1999 infördes en möjlighet att döma till ungdomstjänst, som ett komplement till påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten. Sedan år 2007 är ungdomstjänst en fristående påföljd (jfr 32 kap. 2 § BrB). Ungdomstjänst var inledningsvis ett frivilligt åtagande för kommunerna. År 2007 ålades kommunerna emellertid en skyldighet att ha rutiner för att administrera ungdomstjänst (5 kap. 1 b § SoL).<sup>49</sup>

Ungdomstjänst ska utdömas när det inte finns något särskilt vårdbehov. Påföljden ska bestå i oavlönat arbete (20–50 timmar) och annan särskild anordnad verksamhet. För att domstolen ska kunna döma till ungdomstjänst krävs samtycke av den unge. Socialnämnden bestämmer i en arbetsplan (5 kap. 1 b § SoL) det närmare innehållet<sup>50</sup> i ungdomstjänsten och ska utse en handledare. Nämnden ska kontrollera att arbetsplanen följs.

Som antytts ovan, har domstolen sedan tidigare kunnat döma ungdomar till påföljden ”överlämnande till vård inom socialtjänsten”. Denna påföljd benämns sedan år 2007 ungdomsvård (32 kap. 1 § BrB) och förutsätter att ett visst vårdbehov finns, förutom att socialtjänstens planerade åtgärder är tillräckligt ingripande, med hänsyn till brottets straffvärde m.m. Ungdomsvård kan innebära allt från öppna insatser till den unge och dennes familj till en placering i familjehem eller HVB. Insatserna kan beslutas enligt SoL eller LVU. De planerade insatserna ska framgå av ett ungdomskontrakt när det gäller frivilliga insatser och en vårdplan när det gäller insatser utan samtycke.

Såväl ungdomsvård som ungdomstjänst kan ådömas unga upp till 21 år. Den som är över 18 år får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det. I sammanhanget kan nämnas att påföljden slutna ungdomsvård (32 kap. 5 § BrB)

<sup>49</sup> Prop. 2005/06:165.

<sup>50</sup> 5 kap. 1 d § i socialtjänstförordningen stadgar vad en arbetsplan ska innehålla.

administreras av staten och gäller en viss tids vård på ett särskilt ungdomshem, lägst 14 dagar och högst fyra år.

Medling vid ungdomsbrott har sedan tidigare på frivillig grund anordnats av vissa kommuner. Från år 2008 är medling en obligatorisk uppgift för kommunerna och kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år (5 kap. 1 c § SoL).

Barnbrottsutredningen har föreslagit förtydligande av möjligheter till brottsutredning enligt 31 § LUL, när barn under 15 år misstänks för brott. Enligt utredningens förslag bör en brottsutredning göras vid särskilt allvarlig brottslighet. Vidare föreslås att socialtjänsten ska kunna ta initiativ till en brottsutredning, om brottet i fråga innebär fara för barnets hälsa eller utveckling eller omständigheterna tyder på upprepad brottslighet. För att understryka vikten av ett nära samarbete mellan polisen och socialtjänsten föreslås att en företrädare för socialtjänsten som huvudregel ska vara närvarande vid polisförhör med barn under 15 år. Kroppsbesiktning i form av drogtest ska vidare kunna genomföras om barnet misstänks ha använt narkotika och socialtjänsten bedömer att åtgärden är av synnerlig vikt för att avgöra behovet av insatser. Barnbrottsutredningens betänkande är för närvarande under beredning inom Regeringskansliet.<sup>51</sup>

#### 7.7.6 Uppgifter inom det familjerättsliga området

År 1991 infördes en skyldighet för kommunen att erbjuda samtal (samarbetssamtal) i syfte att sluta avtal om vårdnad och umgänge. Motsvarande bestämmelse återfinns i dag i 5 kap. 3 § första stycket SoL och lyder

Kommunen skall sörja för

- att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbetssamtal) samt
- att föräldrar ska få hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken

Föräldrar som är ense kan reglera frågor om vårdnad, boende och umgänge genom avtal, som godkänns av socialnämnden. Domstolen kan också, enligt 6 kap. 18 § FB, uppdra åt socialnämnd eller

---

<sup>51</sup> SOU 2008:111.

annat organ att i barnets intresse anordna samarbetsamtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna.

Samtidigt med bestämmelsen om samarbetsamtal infördes bestämmelsen om uppföljande stöd till berörda barn, som senare har kompletterats och nu även omfattar adoptivbarn. Enligt propositionen syftade tillägget till att markera den vikt som samhället fäster vid dessa frågor. Bestämmelsen ingår, som ett av flera led, i en allmän strävan att framhålla goda relationer mellan barnet och föräldrarna.<sup>52</sup> Enligt den sjätte strecksatsen i 5 kap. 1 § SoL ska socialnämnden

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts.

### 7.7.7 Eftervård när en placering har upphört

År 2008 kompletterades 5 kap. 1 § SoL med en bestämmelse om stöd och hjälp till barn och ungdomar som lämnar vård enligt SoL eller LVU. Socialnämnden ska enligt den sjunde strecksatsen

i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört.

Bestämmelsen omfattar barn och unga som varit placerade i familjehem eller hem för vård eller boende och är avsedd att tydligare än tidigare påtala socialtjänstens ansvar gentemot dessa barn och ungdomar när vården upphör. En väl planerad och fungerande utslussning och eftervård skulle kunna minska antalet barn och unga som behöver återplaceras.<sup>53</sup>

Socialnämndens ansvar är oberoende av om placeringen varit kort- eller långvarig och om barnet eller den unge återvänder till sitt hem eller inte. Ungdomar som går ut i ett självständigt vuxenliv efter en placering kan behöva hjälp med eget boende, sysselsättning eller ekonomiskt stöd och under en relativt lång period personligt stöd.

---

<sup>52</sup> Prop. 1990/91:8, s. 52.

<sup>53</sup> Prop. 2006/07:129.

### 7.7.8 Stöd till barn och unga som brottsoffer

Socialnämnden har enligt 5 kap. 11 § SoL ett generellt ansvar att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Enligt andra stycket ska särskilt beaktas att kvinnor, som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående, kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. I bestämmelsens tredje stycke anges att nämnden därtill

särskilt ska beakta att barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Detta tillägg infördes år 2007 tillsammans med andra åtgärder med syftet att stärka rättigheterna för och stödet till barn som bevittnar eller på annat sätt drabbas av brott av och mot närstående personer<sup>54</sup>. Av bestämmelsens formulering framgår att den närstående kan vara antingen offer eller gärningsman. Att utsätta ett barn för att bevittna våld eller andra övergrepp är i normalfallet ingen straffbar handling. Däremot är barnet att betrakta som offer för brott och kan exempelvis ha rätt till brottsskadeersättning.

### 7.7.9 Ett förstahandsansvar för samverkan

Myndigheter har en allmän lagstadgad skyldighet att samverka med stöd av 6 § förvaltningslagen. Som ett resultat av propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.<sup>55</sup> infördes år 2003 dessutom en lagbestämmelse i SoL m.fl. lagar<sup>56</sup> om skyldighet att samverka kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Samverkansskyldigheten gäller även inom enskilt bedriven sjukvård, förskola, skola och skolbarnsomsorg. Socialnämnden ålades, enligt den nya bestämmelsen, ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd (5 kap.1 a § SoL).

Socialnämnden skall i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 15 kap. denna lag och av sekretesslagen. Nämnden skall aktivt verka för att samverkan kommer till stånd.

---

<sup>54</sup> Prop. 2005/06:166, s. 38 f.

<sup>55</sup> Prop. 2002/03:53.

<sup>56</sup> 1 kap. 2 a § första stycket SkolL; 2 f § första stycket HSL; 2 kap. 1 § LYHS.

Myndigheter ska, enligt lagbestämmelserna, inte bara samverka med andra myndigheter utan även med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Samverkan ska ske både på övergripande nivå och kring individer, men bestämmelsen är inte sekretessbrytande.

Införandet av samverkansbestämmelserna följdes upp av Socialstyrelsen och länsstyrelserna år 2006, på regeringens uppdrag. Det konstaterades att lagstiftningen hade sanktionerat en redan pågående utveckling. Flertalet kommuners socialtjänster har någon form av samverkan på övergripande nivå med de aktuella verksamheterna, i första hand med förskola och skola, mödra- och barnhälsovård, barn- och ungdomspsykiatri och polis. Satsningar på samlokaliserade verksamheter med gemensam finansiering ökar. Exempelvis finns drygt 130 familjecentraler, för familjer med förskolebarn, på ett fåtal ställen ungdomshälsa och ett femtontal s.k. barnahus för samordning vid misstanke om övergrepp mot barn<sup>57</sup>. Den undersökning, som uppföljningen baserade sig på, kunde emellertid inte ge svar på hur samverkan var strukturerad, vilken kvalitet den hade eller vad den ledde till för berörda barn och ungdomar. Få kommuner verkade samverka på ledningsnivån och ha en genomtänkt strategi för sitt samverkansarbete, som omfattar ledningsnivåerna. Oftast har man inte träffat bindande överenskommelser med krav på uppföljning eller i övrigt dokumenterat sin samverkan. Uppföljningen drog bl.a. slutsatsen att samverkan på nationell myndighetsnivå behövs som stöd för utvecklingen av samverkan på lokal och regional nivå.<sup>58</sup>

I den samordnade tillsyn av barn- och ungdomsvården, som länsstyrelserna genomförde 2006–2007 på regeringens uppdrag, konstaterades också att det pågår en utveckling mot ökad samverkan, som bidrar till att barn får stöd tidigare och på ett samordnat sätt. Många goda exempel presenterades. Samtidigt uppmärksammades även i detta sammanhang att det saknades riktlinjer för samverkan i många av de granskade kommunerna. Barn får vidare inte alltid sina behov tillgodosedda när olika huvudmän eller myndigheter har skilda tolkningar av den egna verksamhetens ansvar i förhållande till andras.<sup>59</sup>

Ett problem, som redan påtalades av Kommittén mot Barnmisshandel och som har alltmera aktualitet, är de svårigheter som

---

<sup>57</sup> Socialstyrelsen 2008c; Rikspolisstyrelsen m.fl. 2008.

<sup>58</sup> Socialstyrelsen 2006b

<sup>59</sup> Länsstyrelserna 2008, s. 50 f.

uppstår i samverkan när verksamheter, främst skolor, övergår till att drivas enskilt. Samverkan kan då inte längre byggas upp med utgångspunkt från barnens bostadsområden, förutom att resurserna för elevvård ofta är mer begränsade. Kommittén mot barnmisshandel betonade vikten av att lagstiftaren bevakar att gällande bestämmelser ger barn samma möjligheter att bli sedda och att få hjälp oavsett om barnen finns i enskilda eller offentligt bedrivna verksamheter.<sup>60</sup>

Ovannämnda lagändring åtföljdes av ett uppdrag från regeringen till Socialstyrelsen att, i samverkan med Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen, ta fram en nationell strategi för samverkan. En sådan redovisades till regeringen hösten år 2004 och resulterade i en gemensam publikation från ovannämnda verksamheter tre år senare<sup>61</sup>. Strategin är tänkt att vara utgångspunkt och ett stöd i arbetet med att ta fram lokala strategier för samverkan. Samverkan på det lokala planet förutsätts finnas i form av lednings-samverkan i övergripande frågor, inom området tidiga insatser till riskgrupper och vid mer omfattande behov av insatser. Samverkan kring målgruppen behövs också regionalt, inte minst på grund av hälso- och sjukvårdens och polisen organisation, och på nationell nivå.

Strategin innehåller ett mål för samverkan, en gemensam teoretisk utgångspunkt och en genomgång av den kunskap som finns om framgångsfaktorer och hinder för en god och stabil samverkan. Den forskningsbaserade kunskapen om samverkan är begränsad, särskilt effekterna av samverkan. Det beror bl.a. på svårigheten att mäta effekter av samverkan exempelvis för ett enskilt barn. De undersökningar som har gjorts har ofta utgått från lokala erfarenheter, med begränsad giltighet och utvärderingen har ofta gjorts efter ganska kort tid. Flertalet utvärderingar har haft fokus på processen snarare än effekter. Strategin bygger följaktligen framför allt på forskningsbaserad kunskap och systematiserad erfarenhetsbaserad kunskap om samverkansprocesser. Slutsatsen är att samverkan, för att den inte bara fungera kortsiktigt och personbundet, i högre grad behöver stödjas på ledningsnivåerna, ha en tydlig struktur och följas upp och utvärderas samordnat, vilket förutsätter överenskommelser och rutiner, samordnarfunktioner osv. Dessutom behöver samsynen öka, genom bl.a. gemensam kunskapsbas och gemensamma begrepp.

---

<sup>60</sup> SOU 2001:72.

<sup>61</sup> Myndigheten för skolutveckling m.fl. 2007.

Det finns goda exempel på hur huvudmännen på övergripande nivå kan skapa förutsättningar för att samverkan i vardagen kan fungera bättre med barnet och den unge i fokus och att göra samverkan mer långsiktig. I Stockholms läns landsting finns sedan 2001 en gemensam policy med riktlinjer, som avser att tydliggöra begrepp, ansvars- och samverkansnivåer. Policyn gäller barn och unga som behöver såväl kommunens som landstingets kompetens i utredningar, vård och behandling. Det är både en viljeinriktning och ett mer konkret verksamhetsstöd. I Västra Götalandsregionen med 49 kommuner finns sedan år 2005 riktlinjer för samverkan kring barn och ungdomar med sammansatt psykisk/psykiatrisk och social problematik.<sup>62</sup> I Skåne m.fl. delar av landet finns liknande riktlinjer.

Regeringen har nyligen överlämnat en proposition<sup>63</sup> till riksdagen med förslag om att kommuner och landsting ska ingå överenskommelser om sitt samarbete när det gäller personer med psykisk funktionsnedsättning. I propositionen nämns inte barn och unga specifikt, men bestämmelsen gäller personer med psykisk funktionsnedsättning, oavsett ålder. Regeringen föreslår också att landsting och kommun tillsammans ska upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Skyldigheten ska inte vara avgränsad till vissa åldersgrupper och kan gälla alla där en individuell plan behövs för att behoven av socialtjänst och hälso- och sjukvård ska tillgodoseas.

## 7.8 Utredningens överväganden och förslag

### 7.8.1 Inledande överväganden

Socialnämnden har det yttersta ansvaret och även ett unikt ansvar att ge stöd och skydd till barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Såväl det yttersta som det unika ansvaret förutsätter att det finns nödvändiga resurser och hög kompetens inom socialtjänsten. Det kräver också att andra huvudmän och verksamheter tar sitt

---

<sup>62</sup> Policyn i Stockholms län benämns BUS (Barn och ungdomar som behöver särskilt stöd). I Västra Götalandsregionen benämns riktlinjerna Västbus (Gemensamma riktlinjer för kommunerna och regionen i Västra Götaland om samverkan avseende barn och ungdom med sammansatt psykisk/psykiatrisk och social problematik. Västbus utvärderas för närvarande av Staffan Johansson vid Göteborgs universitet. Slutrapport ska lämnas i september 2009.

<sup>63</sup> Prop. 2008/09:193.

ansvar utifrån sina respektive kompetensområden. Socialnämnden har ett förstahandsansvar för samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Utredningen vill betona vikten av långsiktiga överenskommelser om hur de grupper av barn och unga som berör flera kompetensområden ska få sina behov tillgodosedda.

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § SoL är, i sin nuvarande utformning, en blandning av mål och medel. Det särskilda ansvaret för olika grupper har lyfts in i lagen efterhand och är delvis överlappande. Vissa bestämmelser tar sikte på grupper av barn och unga, medan andra tar sikte på en viss typ av insatser från nämndens sida, t.ex. förebyggande respektive uppföljande insatser. I LBU har målet separerats från bestämmelserna som anger kommunens respektive socialnämndens ansvar. Och i övrigt har bestämmelserna anpassats till dagens språkbruk och fått en mer överskådlig struktur. Gällande bestämmelse om att socialnämnden ska sörja för att barn får ”det skydd och det stöd som de behöver och, om hänsynen till barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet” intar en särställning bland dagens målinriktade bestämmelser. Utredningen anser att bestämmelsen, med viss anpassning till dagens språkbruk, på ett övergripande plan kan beskriva socialnämndens ansvar oavsett vad som föranlett behovet. Förslag till nya bestämmelser om förebyggande insatser som rör enbart barn och unga behandlas i kapitel 12 om Öppna insatser. I övrigt föreslås endast ett fåtal förändringar när det gäller socialnämndens ansvar i olika avseenden för barn och unga, jämfört med vad som gäller i dag. Förändringarna framgår i det följande.

### 7.8.2 Socialnämnden har ett ansvar för att barn som har upplevt våld får stöd och hjälp

**Utredningens bedömning:** Det bör framgå tydligare att socialnämnden har ett ansvar för att barn och unga som har utsatts för brott får det stöd och den hjälp de kan behöva. Det är också rimligt att socialnämnden har motsvarande ansvar för gruppen barn som bevittnat våld och övergrepp i familjen.

**Utredningens förslag:** Socialnämndens generella ansvar för att ge stöd och hjälp till barn och unga som utsatts för brott ska tydliggöras genom att ”verka för” i nuvarande bestämmelse ersätts med ”ansvara för” i LBU. Barn som bevittnat våld eller



andra övergrepp av eller mot närstående ska omfattas av samma ansvar och det ska inte begränsas till att våldet utövats av eller mot någon närstående "vuxen" utan gälla "närstående".

Socialnämnden ska enligt dagens bestämmelse i 5 kap. 11 § första stycket SoL, verka för att brottsoffer, såväl barn som vuxna, och deras närstående får stöd och hjälp. Genom denna generella formulering omfattas även de barn och unga som utsätts för brott av någon närstående, vilka är en av socialtjänstens primära målgrupper. Inte minst av den anledningen föreslås formuleringen "verka för" ändras till "ansvara för" i samband med att nuvarande bestämmelse anpassas till barn och unga och förs in i LBU. Denna grupp av barn är självfallet i en särskilt utsatt situation. Den generella bestämmelsen omfattar även brott mot barn och unga där gärningsmannen är en utomstående person eller en jämnårig. På senare år har medvetenheten ökat om vikten av att unga som är utsatta för brott får stöd och på många håll har socialtjänsten utvecklat ett särskilt stödcentrum för unga brottsoffer i samarbete med polisen.

Den nuvarande bestämmelsens andra stycke riktar sig till kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp. I den mån kvinnan är under 21 år omfattas hon av den generella bestämmelsen i LBU. I tredje stycket i 5 kap. 11 § SoL anges att socialnämnden särskilt ska beakta att barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Utredningen anser att socialnämndens ansvar för stöd och hjälp till barn som är brottsoffer även ska omfatta dessa barn. Det är känt att barn som bevittnar våld kan fara lika illa och ta lika stor skada som de barn som är direkt utsatta för våld. Dessutom ökar risken för att själv bli utsatt om barnet lever i en miljö där våld och andra övergrepp förekommer. Ansvaret bör inte begränsas till "närstående vuxen" utan föreslås ersättas av enbart "närstående", som även inbegriper syskon.

### 7.8.3 Samverkansskyldigheten behöver konkretiseras

**Utredningens bedömning:** Samverkan när det gäller barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa måste, förutom på ett övergripande plan och inom förebyggande arbete, omfatta barn och ungdomar med omfattande och sammansatta behov. Samverkan bör, för att bli långsiktigt hållbar, struktureras och inbegripa samverkan mellan berörda ledningsnivåer.

**Utredningens förslag:** Det gemensamma ansvarsområdet när det gäller barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa bör kartläggas gemensamt av kommun och landsting och leda till överenskommelser om samordnade insatser, ansvars- och kostnadsfördelning, uppföljning och utvärdering m.m. Det ligger i linje med regeringens aktuella förslag om att kommuner och landsting ska ingå överenskommelser om sitt samarbete när det gäller personer med psykisk funktionsnedsättning.

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. Socialtjänstens kompetens efterfrågas i arbetet med barn och unga som far illa eller riskerar i olika basverksamheter och 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.

Så långt möjligt behöver ansvarsgränser tydliggöras. Men även om ansvaret i grunden är tydligt kommer det i praktiken alltid att finnas vissa gråzoner, exempelvis när behoven är sammansatta. Vissa barn och unga behöver insatser från flera huvudmän eller myndigheter, exempelvis barn och ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det delade ansvaret för förebyggande insatser förutsätter också samverkan mellan berörda verksamheter.

Utredningen anser att den samverkansskyldighet som har införts i berörda lagstiftningar, när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa, och som gäller både på övergripande nivå och kring enskilda barn och ungdomar, behöver konkretiseras. Det sker lämpligen genom kontinuerlig kartläggning av grupper av barn och

ungdomar, som behöver insatser från flera myndigheter. Dessa kartläggningar bör ligga till grund för överenskommelser om gemensamma insatser, ansvars- och kostnadsfördelning m.m. Det bör även framgå hur uppföljning och utvärdering av samverkan ska genomföras.

Regeringen har nyligen överlämnat förslag till riksdagen om att kommunens och landstingets skyldighet i fråga om gemensamma överenskommelse kring personer med psykisk funktionsnedsättning ska regleras i Sol och HSL. De föreslagna bestämmelserna gäller personer oavsett ålder och kan resultera i större tydlighet när det gäller ansvaret för barn och unga med psykisk ohälsa och neuropsykiatriska funktionshinder och även få en spridningseffekt till andra grupper av barn och unga som berör både kommun och landsting.

Regeringen har också överlämnat förslag till riksdagen om kommunens och landstingets skyldighet i fråga om gemensam individuell planering. En sådan ska kunna upprättas, oavsett ålder och grupp av personer, när det behövs för att behoven av socialtjänst och hälso- och sjukvård ska tillgodoses.

I lagbestämmelsen om skyldighet att samverka har formuleringen barn som far illa eller riskerar att fara illa i LBU ersatts med formuleringen barn *och unga* som far illa eller riskerar att fara illa. Av förarbetena<sup>64</sup> framgår indirekt att samverkan ska omfatta hela den åldersgrupp som socialnämnden har ett särskilt ansvar för, dvs. 0–20 år. Det är vidare en anpassning till vad som uppfattas vara praxis i kommunerna. Förändringen är också ett uttryck för strävan att uppnå en enhetlig benämning av målgruppen i lagen. Gymnasieskolan är en viktig samarbetspartner för ungdomsvården och en ändring av bestämmelsen torde vara en anpassning till dagens praxis.

---

<sup>64</sup> Prop. 2002/03:53, s. 59 ff.

## 8 Uppmärksamma barns och ungas behov av stöd och skydd – om anmälningsskyldigheten m.m.

### 8.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredaren ta ställning till om gällande regler i 14 kap. 1 § SoL om anmälan till socialnämnden behöver förtydligas. Den bristande överensstämmelsen mellan formuleringarna i 14 kap. 1 § SoL, som reglerar anmälningsskyldigheten, och 11 kap. 2 § SoL, som reglerar hur nämnden ska utreda ett barns behov, riskerar enligt direktiven att skapa förvirring. I den förstnämnda bestämmelsen talas om *skydd* medan i den andra talas om *skydd eller stöd*. I direktiven ställs frågan om det är möjligt och rimligt att anmälningsskyldigheten begränsas till att gälla enbart i de situationer när det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa och utveckling skadas och barnet är i behov av samhällets skydd?

Ett annat problem är, enligt direktiven, att det har visat sig i uppföljningar att de som är anmälningsskyldiga drar sig för att anmäla på grund av bristen på återkoppling. Möjligheterna till återkoppling behöver därför klargöras.

Omfattningen av gällande sanktionsmöjligheter mot den som inte anmäler ska även beskrivas, enligt direktiven, liksom för- och nackdelar med sanktioner. Utredaren ska ta ställning till om det finns behov av sanktioner för den som inte anmäler allvarliga fall av fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp eller försummelse. Vidare ska frågan om andra lämpligare åtgärder än sanktioner för att anmälningsskyldigheten ska fungera väl belysas.

Av direktiven framgår vidare att utredningen ska omfatta behovet av tydliggörande av socialnämndens anmälningsskyldighet

när en familj med pågående insats flyttar till en annan kommun. Det konstateras att insatser enligt SoL kan avslutas på den enskildes initiativ och att samtycke krävs för kontakt med den nya kommunen, såvida inte anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL är tillämplig. Enligt direktiven ska analysen av behovet av insatser för barn mot föräldrarnas vilja även omfatta dessa situationer och hur en överföring ska ske mellan kommunerna.

Huvudsakligen berör kapitlet anmälningsskyldigheten samtidigt som rubriken vill peka på att anmälningsförfarandet endast är ett bland flera sätt att uppmärksamma barn och unga i behov av stöd och skydd. I bakgrunden redogörs för gällande bestämmelser, tillgänglig kunskap, hinder som ofta åberopas för att efterleva anmälningsskyldigheten, anmälningsförfarandet och regler för återkoppling till anmälaren. Därefter behandlas de specifika frågor som tas upp i direktiven. Avslutningsvis redogörs för utredningens överväganden och förslag.

## **8.2 Gällande bestämmelser**

Socialnämnden behöver på olika sätt få kännedom om barn som far illa eller riskerar att fara för att kunna fullgöra sin uppgift att, beroende på allvarlighetsgraden, förebygga, erbjuda stödinsatser eller ingripa till barns skydd.

### **8.2.1 Förebyggande verksamhet**

Socialnämnden har ett ansvar för att bedriva allmänt och individuellt förebyggande arbete, tillsammans med andra samhällsorgan och organisationer, vilket tidigare har beskrivits och ytterligare kommer att utvecklas i kapitel 12 om Öppna insatser. Socialnämnden ska bl.a. bedriva uppsökande arbete, svara för rådgivningsverksamhet och ”följa utvecklingen hos barn och ungdomar som har visat tecken till en ogynnsam utveckling” (5 kap. 1 § SoL). Inom ramen för det förebyggande arbetet kan barn och ungdomar ha kontakt med socialtjänsten i ett tidigare skede och utan att föräldrarna alltid kopplas in. Om socialtjänsten i sin förebyggande verksamhet påträffar barn och unga som är i behov av mer omfattande insatser

än den egna verksamheten kan erbjuda ska denna information vidarebefordras till den enhet som hanterar anmälningar.<sup>1</sup>

### 8.2.2 Ansökan

Föräldrar, barn och ungdomar kan själva ta kontakt med socialtjänsten och be om hjälp, vilket som regel handläggs som en ansökan om bistånd, vilken måste utredas och leda fram till ett beslut. Historiskt sett har föräldrar i mycket liten utsträckning själva vänt sig till socialtjänsten och bett om hjälp i sin föräldraroll. Från 1980-talet har ansökningar om kontaktfamilj utgjort ett undantag. Ännu ovanligare har det varit att barn och ungdomar själva har tagit kontakt. Mycket tyder emellertid på att ansökningarnas andel av det totala antalet aktualiseringar har ökat i viss mån under de senaste decennierna<sup>2</sup>, vilket kan vara ett resultat av ett successivt större utbud av öppna insatser och attitydförändringar.

Det finns ingen nationell statistik om ”inflödet” till socialtjänsten och det innebär också att kunskapen om andelen ansökningar i förhållande till totala antalet aktualiseringar är begränsad. I ett antal regionala studier<sup>3</sup> från 1990-talet varierade andelen ansökningar i berörda kommuner mellan 9 och 36 procent av det totala antalet aktualiserade barn. I en riksrepresentativ studie<sup>4</sup> från början av 2000-talet var den genomsnittliga andelen ansökningar som avsåg barn upp till 12 år 23 procent och ansökningar som avsåg ungdomar 14 procent.

### 8.2.3 Uppmaning respektive skyldighet att anmäla

#### Allmän uppmaning att anmäla

Enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL uppmanas allmänheten att anmäla missförhållanden för barn till socialnämnden. Uppmaningen avser också sådana myndigheter och yrkesverksamma som inte omfattas av anmälningskyldigheten.

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 30.

<sup>2</sup> Socialstyrelsen 1998 s. 30; Sundell, K. m.fl. 2007, s. 103.

<sup>3</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 103.

<sup>4</sup> Wiklund, S. 2006.

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden.

### Anmälningsskyldighet

Skyldigheten för vissa myndigheter, enskilda verksamheter och yrkesverksamma att anmäla missförhållanden gäller barn under 18 år och regleras i 14 kap. 1 § andra stycket SoL.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården är skyldiga att genast anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller istället vad som sägs i tredje stycket.

I förarbeten uttalas att anmälningsskyldighet föreligger för myndigheter och befattningshavare som typiskt sett i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar och deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att barn och unga far illa. Anmälningsskyldigheten bryter sekretessen mellan myndigheter (14 kap. 1 § andra meningen SekrL<sup>5</sup>). Det integritetsskydd som sekretessen syftar till får ge vika till förmån för barns behov av skydd. Utgångspunkten för lagstiftaren har varit att så långt möjligt säkerställa att socialtjänsten får kännedom om när en ung människa far illa utan att för den skull försvåra för yrkesgrupper som har en särskild förtroendeställning till allmänheten. Därför omfattas inte exempelvis advokater och ideellt arbetande organisationer och deras tjänstemän, t.ex. BRIS och Rädda Barnen. Däremot omfattas läkare, psykologer m.fl., som är anställda i sådana ideella organisationer, när de utövar sitt yrke inom ramen för organisationens verksamhet.<sup>6</sup> Kontaktpersoner, kontaktfamiljer och familjehemsföräldrar är endast anmälningsskyldiga om de har en fastare anknytning till socialtjänsten, exempelvis genom kontraktering

<sup>5</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>6</sup> Prop. 1996/97:124, s. 106 f.

som innebär att de har viss ersättning för att ha beredskap att kunna ta emot barn för placering<sup>7</sup>.

Anmälningsskyldigheten avser omständigheter, som antingen kan kopplas till barnets miljö eller barnets eget beteende.<sup>8</sup> Även "svårbedömda och obestyrkta uppgifter" ska anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i "behov av hjälp eller stöd" från nämndens sida. Anmälan gäller inte bara då socialnämnden kan behöva ingripa med tvångsåtgärder utan även i ett tidigare skede då stöd kan behöva erbjudas. Skyldigheten att anmäla är absolut i den meningen att den inte får bli föremål för övervägande av den anmälningsskyldige själv.<sup>9</sup>

Det finns inga formella krav på hur anmälan ska göras. Anmälan kan vara skriftlig eller muntlig. Socialstyrelsen rekommenderar, bl.a. med hänvisning till flera JO-uttalande, att yrkesverksamma som är anmälningsskyldiga bör göra anmälan skriftligt, med hänsyn till de ingripande åtgärder som den kan medföra. En muntlig anmälan kan i efterhand bekräftas skriftligt.<sup>10</sup> Den som är anmälningsskyldig kan inte göra en anonym anmälan. Däremot kan en myndighet ha som rutin att anmälan exempelvis alltid görs av en person i arbetsledande ställning. Det får dock inte fördröja anmälan som, enligt bestämmelsen, ska göras genast. Möjligheten att låta en arbetsledare göra anmälan fråntar inte heller den som är anmälningsskyldig ansvaret för att en anmälan görs.

En anmälan leder inte, som vid en ansökan, rutinmässigt till utredning och formellt beslut. Om en utredning har inletts har den som omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § andra stycket också en skyldighet, enligt fjärde stycket, att på begäran av socialnämnden lämna uppgifter som kan vara av betydelse för en pågående utredning om ett barns behov av skydd. Uppgiftsskyldigheten gäller även om någon annan har gjort anmälan eller om socialnämnden på eget initiativ har inlett en utredning. En anmälningsskyldig person, som känner till att det pågår en utredning, är skyldig att även utan uppmaning underrätta socialtjänsten om nytillkomna omständigheter som kan ha betydelse för nämndens bedömning. Skyldigheten gäller såväl muntliga uppgifter som skriftliga, t.ex. journalanteckningar. Enda begränsningen är att uppgifterna ska ha betydelse för den aktuella utredningen.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Socialstyrelsen 2004, s. 26 f.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen 2004, s. 21 och 33 f.

<sup>9</sup> Prop. 1996/97:124, s. 106 och 189; JO 1995/96, s. 247.

<sup>10</sup> Socialstyrelsen 2004, s. 46, med ref. till bl.a. JO 1996/97, s. 268.

<sup>11</sup> JO 1992/93, s. 341; JO 1993/94, s. 264; Socialstyrelsen 2004, s. 55 f.



Eftersom det kan vara svårt för socialtjänsten att veta vilka uppgifter den tillfrågade myndigheten har kan socialtjänsten med stöd av 11 kap. 2 § SoL lämna information om till vilket ändamål uppgifterna behövs. Enligt en dom<sup>12</sup> från Kammarätten i Sundsvall kan den myndighet som har skyldighet att lämna ut uppgifter bedöma vad som kan lämnas ut. I det aktuella fallet ansågs sjukvården ha fullgjort sin uppgiftsskyldighet genom att meddela socialnämnden att det inte fanns något i journalmaterialet som kunde utgöra underlag för en bedömning av patientens förmåga som förälder.

### Anmälan när det gäller unga 18–19 år

Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten gäller endast barn under 18 år. En utredning oberoende av samtycke får emellertid göras när det gäller unga i åldern 18–19 år, om det kan bli aktuellt att tillämpa LVU. Möjlighet att lämna ut sekretesskyddade uppgifter i samband med en sådan utredning förutsätter att myndigheten omfattas av den s.k. generalklausulen (14 kap. 3 § SekrL<sup>13</sup>). Denna klausul innebär att vissa myndigheter, t.ex. skolan (förutom skolhälsovården), polisen, försäkringskassan och arbetsförmedlingen, har möjlighet att lämna ut sekretesskyddad uppgift till andra myndigheter ”om det är uppenbart att intresset att lämna ut uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda”. Generalklausulen får dock inte tillämpas inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

### Begränsad anmälningskyldighet för familjerådgivningen

De som är verksamma inom offentlig eller enskild familjerådgivning har en begränsad anmälningskyldighet i tjänsten, enligt 14 kap. 1 § tredje stycket SoL.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet.

---

<sup>12</sup> Kammarättens i Sundsvalls dom 2008-06-23, mål nr 1137-08.

<sup>13</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

Skyldigheten att anmäla om familjerådgivningen i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet åtföljs inte av någon uppgiftsskyldighet, enligt bestämmelsens fjärde stycke. I de fall föräldrarna har gemensam vårdnad men bor på olika håll avses med ”hemmet” båda föräldrarnas hem.

#### 8.2.4 Socialtjänstens egna iakttagelser

Ytterligare ett sätt att uppmärksamma barn och ungdomar som riskerar att fara illa är genom socialtjänstens egna iakttagelser. Det kan exempelvis vara i samband med en utredning om vårdnad, boende och umgänge, i ett ärende som rör ekonomiskt bistånd eller inom ramen för en insats till en person med funktionsnedsättning. Verksamheter inom socialtjänsten har skyldighet att vidarebefordra uppgifter om barn och unga som är i behov av stöd eller skydd till den enhet som tar emot ansökningar och anmälningar rörande barn. Det rör sig i formell mening inte om någon anmälan, eftersom nämnden i princip inte kan anmäla till sig själv. I vissa kommuner har socialnämndens barn- och ungdomsvård organisatoriskt placerats inom en annan nämnd, t.ex. en skol- och barnomsorgsnämnd. Då gäller lagstadgad anmälningsskyldighet mellan nämnderna. Socialtjänsten har även anmälningsskyldighet till socialnämnden i en annan kommun och skyldighet att vidarebefordra uppgifter om missförhållanden till annan kommunalnämnd eller distriktsnämnd.

#### 8.2.5 Återkoppling till anmälare

När det gäller återkoppling till anmälaren krävs vårdnadshavarens samtycke för att den som har anmält ska kunna få information om vad anmälan leder till. Om vårdnadshavaren inte lämnar sitt samtycke kan socialtjänsten på grund av sin sekretess endast lämna en bekräftelse på att anmälan tagits emot och av vem.<sup>14</sup> När det gäller barn från 12–13 år kan det vara aktuellt med samtycke från både barnet och vårdnadshavaren.<sup>15</sup> När en utredning har inletts ger sekretessbestämmelserna (1 kap. 5 § SekrL<sup>16</sup>) visst utrymme för

<sup>14</sup> SOSFS 2003:16; Socialstyrelsen 2004, s. 11.

<sup>15</sup> SOU 2001:72, s. 179.

<sup>16</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

återkoppling, genom reglerna i 11 kap. 2 § SoL, för att möjliggöra inhämtande av uppgifter till utredningen.

### 8.2.6 Sanktion vid underlåtenhet att anmäla

Det finns ingen särskild straffsanktion införd i SoL för den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § andra och tredje styckena i SoL. Däremot kan brottsbalkens bestämmelser om tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) tillämpas på anmälningsskyldiga som är anställda vid en myndighet. Bestämmelsen innebär att om någon med uppsåt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften och gör det antingen genom en handling eller underlåtenhet kan han eller hon dömas till tjänstefel. Straffet för tjänstefel är böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är att anse som ringa ska det dock inte dömas till ansvar. En anmälningsskyldig som är statligt anställd kan vidare meddelas disciplinpåföljd enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Det kan också finnas bestämmelser i kollektivavtal som gör det möjligt för arbetsgivaren att vidta disciplinåtgärder, exempelvis kollektivavtalet för kommunalt anställda, som omfattar kommunal förskola och skola. Yrkesutövare vid yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet kan inte ställas till ansvar för tjänstefel.

## 8.3 Kunskap om anmälningar

### 8.3.1 Låg anmälningbenägenhet när det gäller förskolebarn

Av både svenska och utländska undersökningar framgår att det finns ett stort gap mellan det antal barn som misstänks fara illa och de som anmäls till socialtjänsten. Det gäller i synnerhet förskolebarn. Högst hälften av misstankarna anmäls.<sup>17</sup>

Det finns ingen säker metod att få veta hur många barn och unga som verkligen far illa. Den enda kända studie som brett har undersökt hur många barn som far illa, oberoende av om de blivit föremål för social barnavård eller inte, är brittisk<sup>18</sup> och bygger på intervjuer med unga vuxna. Den metod som har använts i Sverige

---

<sup>17</sup> Lagerberg, D. 1998; Lundén, K.. 2004; Sundell, K. m.fl. 2007, s. 85.

<sup>18</sup> Sundell m.fl. 2007, s. 77.

för att uppskatta förekomsten av barn som far illa är undersökningar, där olika yrkesgrupper som arbetar med barn har tillfrågats om hur många de bedömer far illa. Enligt ett antal sådana, som genomfördes på 1990-talet, bedömdes ca tre procent av förskolebarnen fara illa<sup>19</sup>.

Studier visar samtidigt att det finns stora variationer i olika yrkesgruppers bedömningar av vilka barn som far illa. I en Göteborgsstudie undersöktes vilka barn BVC-sjuksköterskor och barnomsorgspersonal oroade sig för. Totalt sett bedömde personalen att mellan sju och tio procent av de barn man ansvarade för for illa, men det var bara mellan ett och fyra procent av barnen som båda yrkesgrupperna ansåg for illa. Barnomsorgspersonalen identifierade fler barn än vad BVC-sjuksköterskorna gjorde, vilket förklaras med skillnaderna i arbetsformer. BVC-sjuksköterskorna träffar "sina" barn och föräldrar mer sällan, under kort tid och i mer avgränsade situationer. I en senare studie inom samma forskningsprojekt framkom att sex av nio BVC-sjuksköterskor i undersökningsgruppen uppgav att de fullgjort sin anmälnings-skyldighet och 23 av 98 barnomsorgspersonal<sup>20</sup>.

### 8.3.2 Antalet anmälningar ökar

Det finns ingen nationell statistik över anmälningar. Emellertid pågår ett arbete inom Socialstyrelsen för att utveckla den officiella statistiken när det gäller barn och unga.

Enligt en riksrepresentativ studie från år 2000 anmäls igenomsnitt ca tre procent inom åldersgruppen 0–12 år och ca sex procent inom åldersgruppen 13–17 år<sup>21</sup> under ett år.

En majoritet av länsstyrelserna har sett en tydlig ökning av antalet anmälningar, vilket framgår av länsstyrelserna gemensamma rapport om granskningen av den sociala barn- och ungdomsvården 2006–2007.<sup>22</sup> Länsstyrelsen i Västra Götaland har sammanställt uppgifter från länets kommuner sedan 1999. Antalet anmälningar har stadigt ökat i länet under denna period. Antalet anmälningar ökade med 25 procent under 2007 jämfört med samma mätperiod året innan. Länsstyrelsen pekar på flera tänkbara orsaker: att fler

<sup>19</sup> Sundell, K. 1997; Sundell, K. & Colbiörnsen, M. 1999; Sundell, K. & Flodin, B. 1997. Sundell, K. & Colbiörnsen, M. 2000.

<sup>20</sup> Lundén, K. 2004.

<sup>21</sup> Wiklund, S. 2006.

<sup>22</sup> Länsstyrelserna 2008.

barn och familjer har svårigheter, att kunskapen om anmälnings-skyldigheten har ökat, att uppmärksamhet hos allmänheten har ökat och att statistiken blivit mer tillförlitlig. Det finns stora skillnader mellan kommunerna när det gäller inkomna anmälningar, antal barn som berörs samt i vilken utsträckning utredningar genomförs.<sup>23</sup>

Huvudparten av anmälningar kommer från professionella som omfattas av anmälningsplikt, främst från polisen och skolan, och gäller ungdomar. Anmälningarna från polisen är de som verkar öka mest. Antalet anmälningar som avser pojkar är något fler, men mycket tyder på att ökningen är störst när det gäller flickor. De vanligaste anmälningsorsakerna när det gäller mindre barn är brister i omsorgen och när det gäller ungdomar kriminalitet och skolrelaterade problem.<sup>24</sup>

### 8.3.3 En stor del av anmälningarna kommer från polisen

Polisens rapporter om att barn misstänks ha gjort sig skyldiga till brott utgör majoriteten av anmälningar till socialnämnden och är ökande, enligt de undersökningar som redovisas ovan. Jämfört med andra anmälningar är flertalet inte "övervägda" utan skickas rutinmässigt till socialtjänsten. Polismyndigheterna har nämligen, förutom anmälnings-skyldigheten, en mer allmän bestämmelse om uppgiftslämnande i 3 § polislagen.

I länsstyrelsernas samlade tillsyn framkom att polisens rapportering framförallt har ökat när det gäller barn som varit närvarande då det förekommit missbruk eller våld mellan närstående vuxna<sup>25</sup>. I det sammanhanget kan nämnas att socialnämnden har ett särskilt ansvar för att den som utsatts för brott och dennes närstående får det stöd och den hjälp han eller hon behöver.

Ett grundläggande mönster både i Sverige och internationellt är att ungdomsåren är den mest brottsintensiva perioden i livet. Pojkar är mer brottsaktiva än flickor. Den brottsliga aktiviteten är dock övergående för den stora majoriteten av ungdomar. Flertalet ungdomar som begår brott har gjort det vid något enstaka tillfälle, medan en mindre andel har begått många brott.

<sup>23</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2007.

<sup>24</sup> Länsstyrelsen i Västra Götaland 2007; Kaunitz, C. m.fl. 2004; Cocozza, M. 2003; Wiklund, S. 2006.

<sup>25</sup> Länsstyrelserna 2008.

Ungdomsbrottsligheten, inklusive våldsbrott, har inte ökat de senaste decennierna utan ligger på en relativt stabil nivå. Det finns en förhållandevis liten grupp som tidigt börjar begå brott och som fortsätter med detta genom ungdomsåren och in i vuxen ålder, dvs. utvecklar en kriminell livsstil.<sup>26</sup> Riskfaktorer för barns ogynnsamma utveckling uppges bland annat vara tidig upprepade kriminalitet. Framförallt finns en risk när denna kombineras med bråkighet och aggressivitet samt svaga föräldrar.<sup>27</sup>

Flertalet studier om anmälningar till socialtjänsten från polisen har intresserat sig för de som rör barn under femton år, dvs. som inte är straffmyndiga. I en aktuell rapport från Brå<sup>28</sup> om socialtjänstens och polisens åtgärder konstaterades att när barn under 15 år polisanmäls för mindre allvarliga brott kallades de ofta inte till något samtal vare sig hos polis eller socialtjänst. Endast en av tio anmälningar ledde till polisförhör. Det stora flertalet av de barn som polisanmäldes för grövre brott blev däremot i princip alltid kallade till socialtjänsten. Brå anser att ansvaret för barn under 15 år som begår brott tydligare bör ligga på socialtjänsten och att alla eller en större andel av de anmälda barnen ska få en samhällelig markering. Brå menar att det behövs avtal mellan de olika myndigheterna om övergripande samverkan för att resurserna ska användas optimalt och ungdomsbrottsligheten motarbetas.

#### 8.3.4 Mottagandet av anmälningar

Inom ramen för länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006–2007 har hanteringen av s.k. barnavårdsanmälningar granskats i ett urval av länens kommuner. Urvalet av kommuner har gjorts från olika utgångspunkter. Av den gemensamma rapporten framgår att rutinerna för mottagandet av anmälningar fungerar väl i flertalet av de granskade kommunerna men att kvaliteten på dokumentationen av muntliga anmälningar är skiftande. Det finns kompetent personal som tar emot skrivelser omgående och socialsekreterare som är avdelade för att ta emot telefonsamtal under kontorstid. De större kommunerna har personal i jour eller beredskap på obekväma tider. Särskilda mottagningsgrupper har inrättats, framförallt i de större kommunerna. Deras

---

<sup>26</sup> Brå 2000, s. 19; Brå 2006, s. 20.

<sup>27</sup> Kaunitz, C. m.fl. 2004.

<sup>28</sup> Brå 2008.

huvudsakliga uppgift är att ta emot anmälningar och göra bedömningar om utredning ska inledas eller inte.<sup>29</sup>

Vikten av att det finns en möjlighet att konsultera socialtjänsten inför en anmälan har tagits upp i tidigare utredningar och förarbeten.<sup>30</sup> Det kan vara svårt att veta när det är relevant att göra anmälan. Många kommuner erbjuder därför möjlighet till konsultation, dvs. kontakt för att diskutera sina iakttagelser utan att barnets identitet avslöjas.

När det gäller misstanke om misshandel eller sexuella övergrepp finns en lång tradition i många kommuner med s.k. samrådsgrupper,<sup>31</sup> där socialtjänsten i samband med en anmälan kan konsultera rättsväsendet och hälso- och sjukvården. Antingen kan ett ärende diskuteras avidentifierat eller, då samrådet resulterar i en polisanmälan och viss information kan utbytas, tas upp för planering och arbetsfördelning.

## 8.4 Olika aspekter på anmälningsskyldigheten

### 8.4.1 Begreppen skydd och stöd

I bestämmelsen om uppmaning respektive skyldighet att anmäla till socialnämnden talas enbart om *skydd* medan det i bestämmelsen om nämndens skyldighet att utreda talas om *skydd eller stöd*. Sannolikt syftar den sistnämnda formuleringen på att utredningar även genomförs vid ansökningar.

Det finns ingen lagreglerad definition av begreppen skydd och stöd och de förklaras inte heller närmare i förarbetena. Av senare förarbeten och JO-uttalanden framgår att anmälan ska göras i ett tidigt skede när någon misstänker missförhållanden för barn och ungdomar. Som tidigare nämnts ska även uppgifter som är svårbedömda och obestyrkta anmälas, om de tyder på att ett barn behöver stöd eller hjälp från samhällets sida.<sup>32</sup>

Kommittén mot barnmisshandel föreslog att *skydd* skulle ersättas med *skydd och stöd* för att tydliggöra att samhället måste ha en högre ambitionsnivå än att endast uppmärksamma de barn och unga som behöver skydd. Syftet var inte att utvidga

---

<sup>29</sup> Länsstyrelserna 2008, s. 24 f.

<sup>30</sup> SOU 2001:72; Prop. 1996/97:124, s. 106.

<sup>31</sup> Rikspolisstyrelsen m. fl. 2008, s. 35; Socialstyrelsen 2000a.

<sup>32</sup> Prop. 1989/90:28, s. 131 f; SOU 2001:72, s. 169. Prop. 1996/97:124, s. 106; JO 1995/96, s. 247.

tillämpningsområdet, utan slå fast vad som redan gällde, enligt förarbetena. Man menade att en ökad fokusering på stöd borde öka möjligheterna att få till stånd en god samverkan kring familjen. Ordvalet *skydd och stöd* ansågs också vara lämpligare med hänsyn till att anmälningsskyldigheten även gäller äldre barn. Förslaget ledde inte till lagstiftning.<sup>33</sup>

Lagerberg har på Barnskyddsutredningens uppdrag analyserat begreppen *skydd* och *stöd*, vilket redovisas i bilaga till betänkandet. Hon menar sammanfattningsvis att gränsen mellan skydd och stöd inte är skarp och det rör sig inte om några absoluta skillnader. ”Stöd är frivilligt, men kan innehålla inslag av tvång och auktoritet. Skydd har ett större inslag av tvång, men kan också vara frivilligt.” Det går inte att säga exakt hur allvarlig en situation ska vara för att motivera skydd snarare än stöd. Även stödinsatser kan vara mycket ingripande. En och samma insats kan ibland innebära skydd ibland stöd. Begreppen kan inte heller inordnas entydigt i något av begreppsparen fara illa – riskera att fara illa, riskfaktorer – skyddsfaktorer, förebyggande – indikerade åtgärder eller åtgärder med stöd av LVU – insatser med stöd av SoL.<sup>34</sup>

#### 8.4.2 Skyndsamhetskravet

Frågan om hur länge verksamheter för barn och ungdomar kan dröja med en anmälan eftersom de själva ger behandling eller annan hjälp, har berörts i tidigare utredningar. Att barnet är i tonåren har bl.a. ansetts kunna vara ett skäl för att tänja på skyndsamhetskravet. Det har också framförts att vissa verksamheter, t.ex. barn- och ungdomspsykiatri, inte skulle behöva anmäla genast och därmed riskera att tappa förtroendet från barn och föräldrar och äventyra ett pågående behandlingsarbete. Tidigare utredningar har konstaterat att den exakta tidpunkten för när anmälningsskyldigheten inträder måste bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Vidare har riskerna med att dröja med anmälan lyfts fram, eftersom det bara är socialtjänsten som har förutsättningar att skaffa sig en helhetsbild genom information från flera håll. Det har därför inte ansetts finnas skäl att göra undantag från skyndsamhetskravet för någon verksamhet.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> SOU 2001:72, s. 169.

<sup>34</sup> Lagerberg, D. 2009, i bilaga till betänkandet.

<sup>35</sup> SOU 1994:139, s. 476; SOU 2001:72 s. 170 f.



### 8.4.3 Berörda barns och föräldrars upplevelser

Kunskapen om hur föräldrar och barn upplever en anmälnings-situation är mycket begränsad. I synnerhet gäller det barns upplevelser. Det ligger i sakens natur att reaktionen varierar från person till person och beroende på vad saken gäller. En anmälan som rör en faktisk händelse, t.ex. att ett barn begått en kriminell handling, är i regel mindre hotfull än en anmälan som innebär ett ifrågasättande av föräldrars sätt att fungera i sin roll som föräldrar. Det är allmänt känt att föräldrar kan reagera kraftigt om anmälan rör påstådda brister i hemförhållandena. Föräldrarna kan avvisa kontakt, utebli från avtalade möten och i undantagsfall uppträda hotfullt. Endast ett fåtal anmälningar rör så allvarliga missförhållanden att ett tvångsomhändertagande skulle kunna bli aktuellt, men rädslan och känslan av förlust av kontroll kan ändå dominera och medföra att information inte når fram. Föräldrar och även äldre barn kan uppleva anmälan som en kränkning och denna upplevelse måste mötas och hanteras med respekt och varsamhet för att den så långt möjligt inte ska påverka den eventuella utredningsprocessen negativt. Den inledande kontakten betyder mycket för hur samarbetet utvecklas vidare och för möjligheten att få barn och föräldrar delaktiga.<sup>36</sup>

### 8.4.4 Psykologiska hinder för att göra anmälan

Det har framförts till utredningen att svårigheten att fullgöra anmälningskyldigheten mindre anses bero på lagstiftningen och mer på andra komplexa orsaker. Anmälan är ofta ett uttryck för starkt engagemang. Samtidigt finns många gånger en osäkerhet vilket gör att anmälaren söker ett nära samarbete med socialtjänsten och vill få bekräftat att den anmälan som görs är "riktig". Benägenheten att anmäla påverkas vidare av att anmälan i vissa fall inte utreds och att barnets situation inte förbättras trots anmälan. Socialtjänsten uppfattas alltför osynlig och det finns också en brist på kunskap hos de anmälningskyldiga om vad socialtjänstens arbete innebär. Det framförs vidare att rutinerna i de

---

<sup>36</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 50.

anmälningsskyldiga verksamheterna ofta brister, att det sällan finns handlingsplaner och att stödet från ledningen ofta saknas.<sup>37</sup>

Lagerberg<sup>38</sup> menar, med stöd av sin forskning, att det inte finns någon konsensus om anmälningsskyldighetens innebörd. Det finns orsaker för att inte anmäla som beror på okunnighet och brist på rutiner och det finns orsaker att inte anmäla som är mer rimliga. Hon framför, utifrån ett antal fallbeskrivningar, att det kan vara psykologiskt närmast omöjligt att anmäla en familj som man bara har en vag oro för, utan att kunna peka på något konkret. I praktiken är det också mycket svårt att helt avstå från att göra en egen bedömning av situationen, innan man anmäler. De farhågor man kan ha, enligt Lagerberg, för att familjen skall göra sig oåtkomlig om anmälan görs kan ibland vara helt realistiska.

#### 8.4.5 Behovet av återkoppling

Bristen på återkoppling är något som ofta förs fram som problem i samband med anmälningsskyldigheten. Kommittén mot barnmisshandel hänvisade exempelvis till olika undersökningar och synpunkter som framförts att benägenheten att anmäla påverkas av om anmälaren får någon återkoppling. Det gäller både yrkesverksamma och privatpersoner. Kommittén menade att det kan vara frustrerande för den som har anmält att inte få veta vad anmälan leder till. Vidare ansåg man att det inte alltid är förenligt med barnets bästa att vårdnadshavaren med stöd av sekretesslagstiftningen kan förhindra att information lämnas ut. Anmälaren skulle kunna stödja barnet bättre om denne hade viss insyn i socialtjänstens arbete med familjen. Kommittén föreslog inga förändringar, men framförde sina synpunkter i en skrivelse till Offentlighets- och Sekretesskommittén, som vid den tiden arbetade med en översyn av sekretesslagen.<sup>39</sup>

Det finns mycket lite kunskap om privatpersoner som anmälare. I en FoU-rapport<sup>40</sup> har tio kvinnor, som anmält misstanke om att barn far illa intervjuats. Samtliga dessa anmälningar bedömdes som allvarliga. Enligt rapporten finns det mycket likheter i förhållande

<sup>37</sup> Uppgifter från Olsson, S., utifrån synpunkter som framkommit vid ett stort antal utbildningar om anmälningsskyldigheten m.m. och som bl.a. framgår av dokument utgivet av Stockholm stad, Socialtjänstförvaltningen Precens, 2003.

<sup>38</sup> Lagerberg, D. 1998, s. 247 f.; Lagerberg, D. 2009, i bilaga till betänkandet.

<sup>39</sup> SOU 2001:72, s. 177 f.

<sup>40</sup> Hägg, M-L. 2001.

till professionella anmälares upplevelser, som framkommit i andra undersökningar. Kvinnorna övervägde länge, försökte hjälpa familjen och diskuterade med andra, innan en anmälan gjordes. Samtliga intervjuade ville hjälpa familjen och alla ville på något sätt ha feedback på anmälan från socialtjänsten. "Man skulle i alla fall vilja veta om det är bra att man gjort en anmälan." Alla tyckte att ett sammanträffande mellan anmälaren, familjen och socialtjänsten skulle ha varit bra. Fyra fick förslaget, men bara ett sådant samtal kunde genomföras. Vissa kvinnor efterfrågade stöd för egen del, eftersom anmälan i flera fall hade inneburit en psykisk påfrestning. I ett fall hade anmälaren blivit allvarligt hotad, vilket ledde till en rättegång och en mycket pressad situation.

#### 8.4.6 Forskares syn anmälningsskyldigheten

Kaunitz m.fl.<sup>41</sup> reflekterar, utifrån en studie i Stockholm, över om den starka och omfattande anmälningsskyldigheten, tillsammans med socialtjänstens skyldighet att inleda utredning, kan medföra etiska, psykologiska och resursmässiga konsekvenser. Den etiska konsekvensen är att barn och familjer kan utsättas för utredningar, som de egentligen inte borde beröras av och att utredningen i sig kan vara obefogat integritetskränkande. En psykologisk konsekvens av den låga andelen insatser, som anmälningarna leder fram till, är att den kan minska förtroendet för socialtjänsten. Den som oroar sig för att ett barn far illa avstår kanske från att göra anmälan, om erfarenheten säger att en anmälan långt ifrån alltid leder till den insats anmälaren anser nödvändig. Situationen innebär också resursmässiga konsekvenser, eftersom en stor del av socialtjänstens arbete med nödvändighet läggs ner på att utreda barns livssituation, vilket kan leda till att preventiva och behandlande insatser av resursskäl får stå tillbaka.

Wiklund<sup>42</sup> menar, utifrån en riksrepresentativ studie om anmälningar, att tröskeln till barn- och ungdomsvården är lägre i Sverige jämfört med exempelvis länder som USA och Storbritannien. Han menar att den svenska policyn om tidig samhällsrespons kan äventyra integriteten för berörda familjer och att det också finns

---

<sup>41</sup> Kaunitz, C. m.fl. 2004, s. 51 f. Avser en FoU-studie i Stockholm stad om ansökningar, utredningar och insatser under första kvartalen under åren 2002, 2003 och 2004.

<sup>42</sup> Wiklund, S. 2006.

också en påfallande risk att samhället intervenerar med insatser utan säkra kunskaper om att dessa behövs eller har effekt.

Även andra forskare är kritiska till anmälningsskyldigheten, men utifrån olika utgångspunkter. Cocozza ifrågasätter, utifrån sin studie av inkomna anmälningar i en kommun, hur ett system fungerar där 68 procent av anmälningarna ”faller ur”, dvs. antingen inte utreds eller inte resulterar i någon insats.<sup>43</sup>

Uppskattningsvis följer av olika studier att ca en tredjedel av anmälningarna inte utreds, men de lokala variationerna är mycket stora. Ungefär hälften av de barn som utreds får insatser. Det är en vanlig diskussionsfråga bland forskare om det sker en över- eller underrapportering av barn som far illa. Det kan sägas förekomma en underrapportering från dem som är skyldiga att rapportera misstankar om barn som far illa, men en överrapportering i betydelsen misstankar som inte leder till insatser.<sup>44</sup>

#### 8.4.7 Jämförelse med andra länder

Vissa länder har lagstadgad skyldighet för vissa grupper av yrkesverksamma att anmäla misstanke om att barn far illa, medan andra inte har det. Av nio länder som har jämförts i en studie<sup>45</sup> har fem lagstadgad anmälningsskyldighet: USA (representerat av Kalifornien), Canada Danmark, Finland och Sverige. Däremot har inte England, Belgien, Nederländerna och Tyskland någon obligatorisk anmälningsplikt. Anmälningsskyldigheten har inte något samband med huruvida länderna anses ha ett s.k. familjestödorienterat barnavårdssystem (de nordiska länderna, Belgien, Nederländerna och Tyskland) eller ett barnskyddsorienterat system (USA, Canada och England). Obligatorisk anmälningsskyldighet tycks inte heller spela någon avgörande roll när det gäller andel barn som får stöd. Det visar en australisk studie<sup>46</sup> där en delstat med och en utan obligatorisk anmälningskyldighet jämfördes. I studien visade det sig vara små skillnader mellan staterna när det gäller antalet barn som fick samhällets stöd. Däremot var det väsentligt fler barn som aktualiserades för en barnavårdsutredning i delstaten med obligatorisk anmälningskyldighet.

---

<sup>43</sup> Cocozza, M. 2003 och 2007.

<sup>44</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 12.

<sup>45</sup> Gilbert, N. 1997 (red), s. 234 f.

<sup>46</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 192.

Nödvändigheten av anmälningsskyldighet i Canada och USA förklaras med att den generella omsorgen om barn och det lokala sociala stödet kring familjer är mindre utvecklat och att mindre myndighetssamverkan förekommer. Det anses inte förklara behovet av anmälningsskyldighet i de nordiska länderna. I England har obligatorisk anmälningsskyldighet avvisats eftersom man anser sig ha väl uppbyggda kontaktnät mellan den lokala hälsovården, inklusive skolhälsovården, och socialtjänsten samt ett professionellt ansvarstagande för utsatta barn. Motsvarande anses gälla som förklaring i Belgien, Nederländerna och Tyskland, nämligen att barn är under kontinuerlig uppsikt av professionella inom barnhälsovård, daghem och skolor osv.<sup>47</sup>

I motsats till Sverige registrerar flera andra länder uppgifter om antalet anmälningar. Andelen anmälningar har ökat dramatiskt i vissa länder under 1980- och 1990-talet. Det finns ingen säker förklaring till den kraftiga ökningen, men några tänkbara orsaker är att definitionen av barn som far illa har vidgats, att perspektivet har förändrats i riktning mot ett tydligare skyddsfokus och att den sociala barnvården i de aktuella länderna har tillförts mer resurser. I Nederländerna, där ökningen varit exceptionell, förklaras den av nationella kampanjer till allmänheten och professionella om vikten av att anmäla. Antalet anmälningar varierar mellan 3–70 per 1 000 barn, där Belgien har minst och USA (Kalifornien) flest antal anmälningar. Siffrorna är inte helt jämförbara, eftersom länderna har olika socialpolitiska system. Målgruppen varierar också åldersmässigt mellan olika länder. Vanligtvis är målgruppen för barn- och ungdomsvården barn under 18 år. Men exempelvis i Tyskland omfattas barn till och med 15 år och i Storbritannien till och med 16 år. En annan skillnad är att i många länder, exempelvis i USA och England, vidtas åtgärder när det gäller ungdomar med allvarigare beteendeproblem inom det juridiska systemet.<sup>48</sup>

## 8.5 Sanktioner och tillsyn

Som framgått av gällande bestämmelser finns det inte någon särskild lagregel om straffansvar för en anmälningsskyldig person som åsidosatt sin skyldighet. Brottsbalkens bestämmelse om tjänstefel är dock tillämplig om någon med uppsåt eller av

---

<sup>47</sup> Gilbert, N. 1997 (red), s. 234 f.

<sup>48</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 88.

oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften och gör det antingen genom en handling eller genom underlåtenhet. I vissa fall kan disciplinpåföljd enligt LOA eller kollektivavtal komma ifråga. Yrkesföreträdare inom enskild verksamhet, t.ex. enskilda skolor, omfattas dock inte av någon bestämmelse om tjänstefel.

Frågan om sanktioner när anmälningsskyldigheten inte har iakttagits har diskuterats i tidigare utredningar. Kommittén mot barnmisshandel föreslog att frågan om straffansvar för yrkesverksamma i enskilda verksamheter skulle utredas i särskild ordning. Samtidigt var Kommittén av den principiella uppfattningen att straffrättsliga åtgärder eller andra sanktioner inte är ändamålsenliga för att öka efterlevnaden av anmälningsskyldigheten. Förutom svårigheten att bedöma om en anmälan borde ha gjorts i det enskilda fallet menade man att sanktionsmöjligheter kunde bidra till snabba anmälningar för säkerhets skull, vilket inte ansågs gagna barnet. Kommittén framhöll vikten av att tillsynsmyndigheterna uppmärksammar frågor som rör barn som far illa i sin tillsyn. Frågan borde också bevakas i de avtal som ingås mellan berörda myndigheter och de enskilda verksamheterna.<sup>49</sup> Regeringens uppfattning i den aktuella propositionen<sup>50</sup> låg i linje med Kommittén mot barnmisshandels utredning i frågan.

Socialstyrelsen fick år 2007 regeringens uppdrag att påtala vikten av att berörda tillsynsmyndigheter uppmärksammar och följer upp hur verksamheter med anmälningsskyldighet kan bli bättre på att upptäcka och anmäla misstanke om barnmisshandel. Uppdraget redovisades i januari 2008<sup>51</sup>. Socialstyrelsen bedömde att det fanns ett stort intresse för att lyfta fram barnperspektivet i tillsynen och konstaterade att det inom många myndigheter pågår arbete att ta fram material som kan underlätta för anmälningsskyldiga att göra anmälan, exempelvis en blankett för anmälan.

Barnskyddsutredningen har tillfrågat Skolinspektionen hur myndigheten ser på möjligheten att utöva tillsyn över förskoleverksamhetens, skolans och skolbarnsomsorgens efterlevnad av anmälningsskyldigheten till socialnämnden. Skolinspektionen har i sitt svar framfört att anmälningsskyldigheten faller utanför Skolinspektionens tillsynsansvar när det gäller frågan om en anmälan gjorts på riktiga grunder och om en underlåtenhet att anmäla varit

---

<sup>49</sup> SOU 2001:72, s. 188.

<sup>50</sup> Prop. 2002/03:53.

<sup>51</sup> Socialstyrelsen 2008g.

befogad i ett enskilt fall. Med hänsyn till att syftet med att föra in en hänvisning till bestämmelsen om anmälningsskyldighet i Skollagen var att öka antalet anmälningar, menar Skolinspektionen att det finns en uppenbar risk att ett tillsynsansvar skulle få motsatt verkan. Dessutom anser sig Skolinspektionen sakna kompetens för att göra sådana bedömningar. Tillsyn över anmälningsskyldigheten är däremot möjlig på strukturell nivå. Förutom att undersöka att rutinerna enligt Socialstyrelsens allmänna råd följs skulle en sådan tillsyn kunna omfatta hur anmälningsskyldigheten efterlevs på ett generellt plan. Som exempel nämns om en skola systematiskt undviker att göra anmälningar eller tvärtom använder anmälningar som en form av repressalie och därmed missbrukar anmälningsplikten för syften som inte omfattas av anmälningsbestämmelsen. Avslutningsvis hänvisar Skolinspektionen till att tillsynen över anmälningsskyldigheten omfattas av ett utvecklingsarbete som pågår inom myndigheten om den framtida tillsynens utformning.<sup>52</sup>

Motsvarande fråga har ställts till Socialstyrelsens tillsynsavdelning när det gäller kontrollen av hälso- och sjukvårdens efterlevnad av anmälningsskyldigheten. Av svaret framgår att underlåtenhet att göra anmälan numera inte tas upp till prövning i Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Socialstyrelsen hänvisar till en dom från Regeringsrätten där 4 § disciplinföljdslagen (numera 5 kap. 3 § LYHS) inte ansågs tillämplig ifråga om försummelse att fullgöra anmälningsskyldigheten till socialnämnden. Inom ramen för sin tillsyn kan dock Socialstyrelsen se till att verksamheter har rutiner för anmälningsskyldigheten och påtala brister i rutinerna.<sup>53</sup> Enligt Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården ska nämligen ledningssystemet säkerställa att det finns rutiner för att anmäla till myndigheter i enlighet med gällande författningar.<sup>54</sup>

## 8.6 Socialtjänstens ansvar när en familj flyttar

Den nämnd som har inlett en utredning till ett barns skydd eller stöd är skyldig att slutföra den och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun (11 kap. 4 § första stycket SoL). Om socialtjänsten har en pågående kontakt eller har information som

---

<sup>52</sup> Promemoria 2009-04-08 från Skolinspektionen.

<sup>53</sup> Skriftligt svar 2009-04-28 från Socialstyrelsens tillsynsavdelning.

<sup>54</sup> SOSFS 2005:12.

gör att det uppstår oro för ett barn i samband med att familjen flyttar till en ny kommun kan det bli aktuellt att låta insatsen pågå ytterligare en tid, begära överflyttning av pågående insatser eller anmäla till den nya kommunen enligt 14 kap. 1 § SoL.

Om det finns en pågående frivillig insats, som vårdnadshavaren önskar ska fortsätta och det är praktisk möjligt på grund av avståndet, kan insatsen kvarstå så länge det behövs eller tills den nya kommunen tar över. Är beslutet däremot tidsbegränsat och upphör efter viss tid ska socialtjänsten informera om möjligheten att söka fortsatt bistånd i den nya kommunen. Socialtjänsten kan också behöva erbjuda sig att hjälpa till med denna kontakt.<sup>55</sup>

Vistelseutredningen<sup>56</sup> har föreslagit att en kommun som har beviljat stöd- och hjälpinsatser, som avser ett barn eller en person med missbruksproblem, får besluta om ytterligare insatser, även om den enskilde inte längre vistas i kommunen. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter inte att de av kommunen beviljade stöd- och hjälpinsatserna fortfarande ska pågå. Bestämmelsen uppges kunna bli aktuell t.ex. om en tonåring rymmer hemifrån och har behov av insatser från socialtjänsten i sin hemkommun. Vidare skulle bestämmelsen, enligt Vistelseutredningen, kunna fylla en viktig funktion om det finns anledning att vidta tvångsåtgärder enligt LVU. Förslaget är under beredning inom Regeringskansliet.

En begäran om överflyttning av ett ärende ska göras, enligt 16 kap. 1 § SoL andra stycket, om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen. Hänsyn ska tas till den enskildes önskemål, varaktigheten i hjälpbehovet och vad som utifrån omständigheterna i övrigt framstår som lämpligast. Om berörda kommuner inte kan komma överens får den kommun, där frågan om överflyttning kommit upp, ansöka om överflyttning av ärendet hos den länsstyrelse, där den andra kommunen är belägen (tredje stycket i samma bestämmelse). Länsstyrelsens beslut kan överklagas till länsrätten.<sup>57</sup>

Om vårdnadshavaren, i samband med flyttning till annan kommun, vill avsluta den frivilliga insatsen, trots att socialtjänsten anser att behovet för barnet kvarstår, måste insatsen upphöra. I den situationen får socialtjänsten istället försöka motivera familjen för kontakt med den nya kommunens socialtjänst. Om det inte lyckas återstår för socialtjänsten att göra en bedömning av om

---

<sup>55</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 157 f.S

<sup>56</sup> SOU 2009:38.

<sup>57</sup> Socialstyrelsen 2006a.



anmälningsskyldigheten ska tillämpas.<sup>58</sup> Socialnämnden har nämligen anmälningsskyldighet till socialnämnden i en annan kommun enligt 14 kap. 1 § SoL, vid kännedom om missförhållanden för barn, på samma grunder som andra anmälningsskyldiga. Enligt uppgifter till Barnskyddsutredningen kan det vara så att kunskap i vissa fall saknas hos nämnden om att sekretessbrytande anmälningsskyldighet gäller i en situation där en familj flyttar och det finns oro för barnets situation.

## 8.7 Utredningens överväganden och förslag

### 8.7.1 Inledande överväganden

Med rubriken på kapitlet – att uppmärksamma barn och ungdomar i behov av stöd och skydd – har utredningen velat bredda perspektivet till att inte bara handla om anmälningsskyldigheten utan även andra sätt att nå barn och ungdomar. Anmälningsskyldigheten utformades i en tid, då lagstiftningen framförallt präglades av en kontroll och efterhand skydd, men mindre utifrån ett stödjande perspektiv. Det generella skyddsnetet var outvecklat jämfört med i dag och socialtjänsten förfogade över mycket begränsade insatser för stöd och behandling. Ett långsiktigt mål bör därför vara att anmälningarna ska minska till följd av ett väl uppbyggt förebyggande arbete och tillräcklig kunskap bland barn och föräldrar om möjligheten att vid behov och med förtroende ansöka om biståndsprövade insatser. Det kräver en medveten strategi och ett offensivt och utåtriktat arbete, där samverkan med basverksamheterna spelar en viktig roll.

I direktiven ställs frågan om det är möjligt och rimligt att anmälningsskyldigheten begränsas till att enbart gälla i de situationer när det finns en påtaglig risk att barnets hälsa och utveckling skadas. Utredningen menar att det i princip är en rimlig tanke, men att en snävare anmälningsskyldighet skulle kräva en mer långtgående reform för att inte resultera i en lägre ambitionsnivå jämfört med i dag. Basverksamheterna skulle behöva förstärkas och ges ett tydligare lagstadgat ansvar för att tillgodose stödbehov hos barn, ungdomar och familjer. Strukturerna för samverkan på olika nivåer skulle behöva bli mer likvärdiga i landet. Det går utöver mandatet för denna utredning. Trots en positiv utveckling när det gäller

---

<sup>58</sup> JO 1997/98, s. 331.

förebyggande arbete påtalas i många sammanhang att behovet av lättillgängligt stöd fortfarande är otillräckligt tillgodosett. Ett problem i sammanhanget kan vara att ansvarsfördelningen för det förebyggande arbetet är oklar och att det inte uppfattas vara en primär uppgift för något samhällsorgan.

Även vid en utveckling med denna riktning är det rimligt att anta att anmälningsskyldigheten behövs för att socialtjänsten ska kunna nå de barn, ungdomar och familjer som är i allra störst behov av insatser, men av olika skäl inte själva söker hjälp eller drar sig undan. På kort sikt är det snarast angeläget att vissa anmälningar ökar. Olika studier visar nämligen att många barn, särskilt förskolebarn, som bedöms fara illa av olika anledningar aldrig anmäls till socialnämnden. En slutsats från forskare är att det både kan sägas förekomma en underrapportering från dem som är skyldiga att rapportera misstankar om barn som far illa, och en överrapportering i betydelsen misstankar som inte leder till insatser. Flera förklaringar kan finnas till att många anmälningar inte utreds och det går inte att med nuvarande kunskapsunderlag påstå vare sig att det skulle röra sig en stor del obefogade anmälningar eller tyda på att kommunerna generellt sett inte tar anmälningarna på tillräckligt stort allvar. Utredningen är av uppfattningen att det är mycket angeläget att öka kunskapen om anmälningarnas karaktär och vad de resulterar i.

En del av svårigheterna med anmälningsskyldigheten, både i diskussionen och i det praktiska hanterandet, har sin grund i spännvidden när det gäller arten och graden av de missförhållanden som förväntas uppmärksammas. Ett litet barns utsatthet i hemmet, som till stor del är dold för omvärlden, skiljer sig avsevärt från en tonårings beteendeproblem, som ofta är tydliga i sina uttryck. Utredningen förordar en tydligare formulering av anmälningsbestämmelsen men anser samtidigt att det skulle vara orimligt att ange bestämda kriterier på när ett barn ska anses fara illa. Om diskrepansen är stor mellan anmälarens och socialtjänstens uppfattning om vilka situationer som kräver ett agerande från socialtjänstens sida motiverar det emellertid åtgärder för en ökad samsyn. En sådan samsyn är ett av syftena med de lokala strategier för samverkan som förordas i den nationella strategin för samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa, som tidigare har berörts. Utredningen menar att åtgärder för en ökad samsyn och rutiner kring anmälningsförfarandet bör vara ett av de

viktigaste områdena att behandla i de överenskommelser om samverkan som har föreslagits i det föregående.

Utredningen föreslår en förändrad formulering av den allmänna uppmaningen att anmäla och anmälningsskyldigheten samt vissa andra förändringar för att underlätta anmälningar och göra dem mer ändamålsenliga. Förändringarna framgår av det följande.

### 8.7.2 Anmälan ska göras då barn misstänks fara illa

**Utredningens bedömning:** Anmälningsuppmaningen och anmälningsskyldigheten bör utgå ifrån anmälarens egna iakttagelser och oro för barnet istället för socialnämndens förväntade agerande till ett barns skydd.

**Utredningens förslag:** Allmänheten bör anmäla till socialnämnden om de får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Anmälningsskyldiga ska genast anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Ett barn kan fara illa på grund av sin hemsituation eller på grund av sitt eget beteende eller sociala situation i övrigt. Syftet med förslaget till ny formulering av bestämmelsen i LBU är varken att utöka eller avgränsa den grupp av barn och ungdomar som i dag förväntas anmälas till socialtjänsten.

Såväl uppmaningen som skyldigheten att anmäla hänför sig i dagens bestämmelse till "kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd". Anmälaren förutsätts därmed ha kännedom om nämndens ansvar och förväntade bedömning i den konkreta situationen. När det gäller uttrycket "ett barns skydd" kan konstateras att det finns en bred uppslutning i samhället kring nödvändigheten att anmäla, då barn och unga behöver skydd mot övergrepp och vanvård i hemmet eller behöver skyddas till följd av sitt beteende. Den vida tolkning som förarbeten och JO-uttalanden förespråkar, nämligen att anmälningar ska göras i ett tidigt skede och även kan syfta till erbjudanden om stöd, har däremot kommit att innebära stor osäkerhet om var gränsen går för anmälningsskyldigheten. Skydd antyder att tvångsomhändertagande skulle kunna komma ifråga medan stöd har kommit att förknippas med enbart frivilliga insatser. Det finns dock ingen skarp gräns mellan begreppen.

Utredningen har övervägt att föreslå en mer bokstavlig tolkning av lagbestämmelsen, dvs. begränsa anmälan till situationer där det kan finnas behov av skydd, men har kommit fram till att det är angeläget att även barn och ungdomar som inte har något omedelbart behov av skydd uppmärksammas av socialtjänsten. Däremot anses det orimligt att alla barn med stödbehov ska anmälas. Att föra in begreppet stöd i bestämmelsen har således inte ansetts vara lämpligt, eftersom det är ett alltför vagt begrepp.

Utredningen föreslår att ”något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd” ersätts med ”misstänker att ett barn far illa” för att tydliggöra när anmälan ska göras. Vad som innefattas i begreppet ”far illa” varierar av naturliga skäl beroende på barnets ålder och förhållanden i övrigt. Den avsedda formuleringen är inte avsedd att begränsa eller utvidga den grupp som hittills har omfattats av anmälningsbestämmelsen.

### 8.7.3 Anmälningskyldiga ska ha rätt att påkalla ett möte med socialtjänsten

**Utredningens bedömning:** Formerna för hur barn och ungdomar uppmärksammas har stor betydelse för hur ett stöderbjudande tas emot. Det är viktigt att bättra ta tillvara det engagemang och den kompetens, som ofta finns hos anmälaren och dennes verksamhet.

**Utredningens förslag:** I samband med att en anmälan görs av en anmälningskyldig verksamhet eller yrkesverksam i sådan verksamhet ska ett möte med socialtjänsten kunna påkallas. Socialtjänsten ska se till att mötet kan komma till stånd och kalla barnet, vårdnadshavaren och den som har gjort anmälan, om det inte med hänsyn till barnets bästa är olämpligt. Socialtjänsten tar självständigt ställning till om utredning behöver inledas eller inte.

### Etiska dilemman och andra hinder för anmälan

Underlåtenhet att anmäla framförallt yngre barn kan bero på okunskap, bekvämlighet, bristande civilkurage, överidentifikation med föräldrarna m.fl. oacceptabla orsaker. Men det kan också orsakas av en befogad tvekan och reell omsorg om barnet som det kan finnas all anledning att uppmärksamma i en diskussion om möjliga förändringar. Oviljan att ta till sig den vidare tolkningen av

anmälningsskyldigheten uppges bl.a. vara oron för att skada barnet och risken för att tappa relationen till barnet och familjen och därmed möjligheten att fortsättningsvis kunna vara till stöd. Andra skäl är bristen på kunskap om vad anmälan leder till och bristen på återkoppling om vad anmälan resulterar i. Bakom tvekan finns också ofta en misstro inför socialtjänstens möjligheter att kunna förbättra situationen för barnet eller den unge. De anmälningsskyldiga gör, i strid med intentionen i den lagbestämmelsen, en etisk värdering av den förväntade nyttan kontra risken att skada och kommer i vissa fall, medvetet eller omedvetet, fram till att avstå från anmälan.

Anmälningssituationen kan vara en påfrestande upplevelse för barn och föräldrar och det kan inledningsvis vara svårt för socialtjänsten att komma till tals med familjen om sakförhållandena som ligger till grund för anmälan. Endast ett fåtal anmälningar rör så allvarliga missförhållanden att tvångsåtgärder kan bli aktuella. Även om rädslan för att barnet ska omhändertas kan bemötas kan det ändå vara en svår pedagogisk uppgift för socialtjänsten att få familjen att se anmälan som en hjälp.

Utredningen har övervägt att byta ut ordet *anmäla* mot ett mera neutralt ord som exempelvis *underrätta*, med syftet att minska ordets negativa laddning. Nackdelarna har emellertid ansetts överväga. Begreppet anmälan är inarbetat. Det har också, jämfört med underrätta, en viss annan dignitet. Med tanke på att anmälan kan föranleda en utredning, vilken i princip kan bedrivas oberoende av vårdnadshavarens samtycke, är det relevant.

### Rutinmässiga anmälningar från polisen

Det största antalet anmälningar kommer från polisen och det är dessa anmälningar som också verkar öka mest. Anmälningarna rör vanligtvis misstanke om att barn och unga begått brott men även att våld och missbruk förekommer i hemmet. Att anmälningarna görs rutinmässigt betyder inte att de kan bedömas eller hanteras rutinmässigt hos socialtjänsten. Mycket tyder också på att det finns en ökad medvetenhet om vikten av att uppmärksamma tidig kriminalitet och annat normbrytande beteende. Volymen på anmälningarna från polisen gör att den arbetsmodell som föreslås inte är realistisk generellt sett, men den bör kunna tillämpas i vissa fall. Vid övriga anmälningar kan andra arbetssätt vara lämpligare och

ändå uppnå samma syfte. Rutiner för överlämnande av anmälningar bör utarbetas inom ramen för samverkan mellan myndigheter på övergripande nivå så att förfarandet blir så ändamålsenligt som möjligt utifrån behovet av att uppmärksamma barn och unga i behov av stöd och skydd.

### **Ett öppnare anmälningsförfarande i vissa fall**

Av bakgrunden framgår att det ofta finns ett starkt engagemang bakom en anmälan men samtidigt en osäkerhet om barnet kommer att bli hjälpt av anmälan. Dessutom finns ofta en oro inför föräldrarnas reaktion om anmälan gäller hemförhållandena. Föräldrarna, och i vissa fall barnen, kan å sin sida uppleva anmälnings-situationen kränkande, särskilt om anmälaren inte i förväg har informerat om sin avsikt att göra anmälan. Situationen är dessutom ofta förenad med stress och känslan av kontrollförlust. Med hänsyn till att det är angeläget att få till stånd ett samarbete med familjen, för att kunna förbättra barnets situation, anser utredningen att formerna för vissa anmälningar kan behöva utvecklas mot ett mer öppet förfarande och därigenom öka förutsättningarna för ett bra resultat.

Utredningen föreslår att den som har anmälningskyldighet också ska kunna påkalla ett möte i samband med anmälan för att uppmärksamma barnets situation. Socialtjänsten föreslås i den situationen ha skyldighet att sammankalla till mötet, om det inte bedöms olämpligt med hänsyn till barnets bästa. Förutom anmälaren ska som huvudprincip vårdnadshavare och även barnet, om det uppnått tillräcklig ålder och mognad, inbjudas. Mötet kan, förutom att uppmärksamma barnets situation, resultera i erbjudanden om förebyggande insatser, vilka inte förutsätter utredning och beslut. Det kan också resultera i att socialtjänsten inleder en utredning, med målet att vid behov erbjuda insatser, som förutsätter formellt beslut och uppföljningsmöjligheter. I den situationen kan det vara lämpligt att öppet tala om hur den anmälningskyldige ska bidra med information till utredningen. Socialtjänsten kan också förhöra sig om ifall föräldrar och det äldre barnet kan tänka sig en återkoppling till anmälaren, exempelvis i samband med att utredningen avslutas.

Anmälan i mötesform är sekretessbrytande, i likhet med anmälan i annan form. Det innebär att anmälaren, utan hinder av

sekretess, kan lämna de uppgifter socialtjänsten behöver. Föräldrars och äldre barns närvaro medför dessutom att eventuella sekreteshinder i princip kan undanröjas, såvida samtycke lämnas till informationsutbyte. Skulle föräldrarna välja att inte närvara finns inget som hindrar att mötet ändå genomförs. I kontakten med hälso- och sjukvården medger den sekretessbrytande regeln i 14 kap. 2 § nionde stycket SekrL<sup>59</sup> visst informationsutbyte oavsett samtycke. Om familjen har en pågående kontakt med socialtjänsten kan det vara lämpligt att tala med föräldrar och barn före mötet om vilken information som kan lämnas från socialtjänstens sida.

Skäl för att inte ha ett möte kan vara att anmälan rör misstanke om brott mot barn i hemmet, hedersrelaterat våld och förtyck eller att socialtjänsten har annan information som gör mötesformen olämplig. Informationen i anmälan kan också vara av det slaget att det är aktuellt med ett omedelbart omhändertagande. Att en utredning inleds omgående är dock inte ett skäl i sig för att det påkallade mötet inte ska kunna genomföras.

Mötesformen syftar sammanfattningsvis till ett mer respektfullt bemötande av barn, ungdomar och familjer i en anmälnings-situation, samtidigt som det också på ett bättre sätt tar vara på den kompetens, engagemang och vilja till samarbete som ofta finns hos den som har anmält. Det är också ett sätt att konkretisera det allmänna kravet på och önskan om stärkt samverkan mellan verksamheter, som på olika sätt kommer i kontakt med barn som far illa eller riskerar att fara illa. Utredningen anser att lagstöd krävs eftersom förslaget innebär en generell skyldighet för nämnden att anordna det möte som kan påkallas, i normalfallet inom den tidsgräns som föreslås gälla för en förhandsbedömning.

---

<sup>59</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

#### 8.7.4 Återkoppling om att en utredning inleds eller inte

**Utredningens bedömning:** Såväl behovet av att underlätta anmälningar som att bidra till fortsatt uppmärksamhet på barnets situation kan motivera en viss återkoppling till anmälningsskyldiga.

**Utredningens förslag:** Genom en uppgiftsskyldighet ska socialtjänsten på begäran kunna informera den som är anmälningsskyldig om ställningstagandet att inleda eller inte inleda utredning, med anledning av anmälan. För att möjliggöra återkoppling även till anmälare i enskild verksamhet föreslås en ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

#### Bristen på återkoppling kan vara ett hinder för anmälan

Som har framgått vid redovisningen av gällande bestämmelser bör socialtjänsten, enligt Socialstyrelsens allmänna råd, bekräfta att anmälan tagits emot och informera om vem som tagit emot anmälan och telefonnummer till denne. För att kunna lämna ytterligare information krävs samtycke från föräldrar och barn över 15 år. Om en utredning har inletts finns vissa möjligheter att lämna ut uppgifter som annars är sekretesskyddade, i samband med att socialtjänsten hämtar in uppgifter till utredningen. För att kunna få denna information kan orsaken till att informationen efterfrågas behöva utlämnas, nämligen att en utredning pågår.

Bristen på återkoppling är det som oftast åberopas när efterlevnaden av anmälningsskyldigheten ifrågasätts i olika sammanhang. Den som anmäler vet i vissa fall inte ens om anmälan har lett till utredning eller inte, såvida inte socialtjänsten har kontaktat anmälaren inom ramen för en inledd utredning. Ofta har anmälaren en fortsatt kontakt med barnet och osäkerhet kan bl.a. uppkomma om ny anmälan bör göras då missförhållandena kvarstår. Motivationen att göra en förnyad anmälan kan påverkas negativt i en situation där ingen återkoppling sker.

#### Återkoppling i samförstånd bör eftersträvas

Utredningen är av den uppfattningen att återkoppling naturligt kan byggas in genom att rutinmässigt fråga föräldrarna hur de ställer sig till en sådan. Flertalet föräldrar skulle sannolikt inte motsätta sig



att viss information lämnades ut om de fick klart för sig i vilket syfte och hur det kan gagna barnet. Ett annat förekommande sätt är att socialtjänsten föreslår ett möte med anmälaren och familjen inom ramen för förhandsbedömningen eller i det inledande skedet av en utredning. Ett sådant möte förutsätter dock frivillighet från alla parter. Utredningen har tidigare redovisat ett förslag som innebär att ett möte ska kunna påkallas av vissa anmälare, inom ramen för anmälningsförfarandet, vilket också har till syfte till att få till stånd ett fortsatt samarbete mellan familjen, anmälaren och socialtjänsten. Vid ett sådant samråd kan föräldrarna ge sitt samtycke till ett visst informationsutbyte kring hur barnets situation utvecklas.

### Viss återkoppling bör lagstadgas

Även om en sådan metodik som har beskrivits bör eftersträvas kommer förutsättningar för samarbete med alla berörda familjer kring frågan om återkoppling inte att finnas. Utredningen anser därför att det är motiverat med en regel som gör det möjligt för socialtjänsten att lämna viss begränsad information till anmälaren, nämligen om utredning har inletts eller inte.

En skyldighet för socialnämnden att återkoppla information beträffande beslut att inleda eller inte inleda utredning skulle innebära att uppgifter, som enligt dagens bestämmelser är sekretesskyddade hos socialtjänsten, lämnas ut till den som gjort anmälan. Enligt 14 kap. 1 § SekrL<sup>60</sup> hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Genom att föra in en uppgiftsskyldighet för socialnämnden skulle man kunna möjliggöra återkoppling till andra myndigheter. För att utan hinder av sekretess kunna lämna uppgifter även till enskilda verksamheter krävs dessutom en bestämmelse i SekrL<sup>61</sup>, som möjliggör sådan uppgiftslämning. Med enskilda verksamheter avses här de yrkesmässigt bedrivna privata verksamheter som är anmälningskyldiga enligt bestämmelsen om anmälningskyldighet. En i sammanhanget väsentlig fråga är därvid i vilken mån tystnadsplikt gäller för uppgift om att en utredning har inletts eller inte har inletts i anmälarens verksamhet. Beträffande myndigheters verksamhet gäller de bestämmelser som

---

<sup>60</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>61</sup> Numera offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

finns i SekrL<sup>62</sup>. Vad som gäller när anmälningarna kommer också från enskilda förskolor och skolor framgår av det följande.

### Tystnadsplikt i enskilda verksamheter

När det gäller yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt fristående skolor finns i dag bestämmelser om tystnadsplikt i skollagen. Beträffande förskolor och skolbarnomsorg är det uttryckt som ett förbud för den som är eller har varit verksam inom sådan verksamhet att obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden (2 a kap. 18 SkoL). Beträffande fristående skolor råder ett motsvarande förbud för den som är eller har varit verksam i en sådan skola att obehörigen röja vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten har fått veta om någons personliga förhållanden (9 kap. 16 a § SkoL). I den elevvårdande verksamheten ryms bl.a. lärarnas inhämtande av uppgifter om elevernas personliga förhållanden, i syfte att förebygga eller avhjälpa skolsvårigheter. Det kan gälla uppgifter om elevernas fysiska eller psykiska förutsättningar, deras beteende och prestationer i skolan, hemmet eller fritidsmiljön. Dit hör också de rådgivnings- och stödåtgärder som kan förekomma.

Det är utredningens bedömning att en uppgift om att socialnämnden inlett eller inte inlett utredning omfattas av de ovan angivna bestämmelserna om tystnadsplikt.

### Skyldighet att på begäran informera om att utredning inleds eller inte

Förutom det primära skälet att bidra till fortsatt uppmärksamhet när det gäller det enskilda barnets behov kan även en begränsad återkoppling generellt sett bidra till att nödvändiga anmälningar görs.

Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse, som innebär en skyldighet för socialnämnden att på begäran informera den som är anmälningsskyldig om beslutet att inleda eller inte inleda utredning. För att socialnämnden ska kunna lämna ut sådana uppgifter även till privata verksamheter, som t.ex. enskilda förskolor och

---

<sup>62</sup> Numera offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

skolor, föreslås en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, som anger att sekretess inte gäller i förhållande till den som gjort en sådan anmälan.

#### 8.7.5 Familjerådgivningens anmälningsskyldighet bör utökas

**Utredningens bedömning:** Familjerådgivningens begränsade anmälningsskyldighet omfattar i dag endast kännedom om att barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet. Det är känt att barn som bevittnar våld mot en närstående kan uppleva situationen minst lika traumatisk som om de själva vore direkt utsatta för våldet, förutom att det finns en förhöjd risk att de själva ska drabbas. Vidare är det rimligt att den anmälningsskyldighet som gäller för familjerådgivningen vid sexuella övergrepp, fysisk eller psykisk misshandel ska gälla oavsett om dessa övergrepp sker i hemmet eller på annan plats, under förutsättning att den misstänkte förövaren är en närstående person.

**Utredningens förslag:** Familjerådgivningens anmälningsskyldighet ska även omfatta kännedom om att ett barn bevittnar våld. Bestämmelsen i LBU ändras också så att de angivna anmälningsskyldigheterna inte är hänförliga till hemmet utan till att de begås av en närstående.

Familjerådgivningen intar en särställning i förhållande till andra verksamheter inom socialtjänstens område genom att ha en mer begränsad skyldighet att anmäla. Syftet är att underlätta för vuxna att med förtroende och även anonymt kunna söka hjälp i samlevnadsfrågor. Anmälningsskyldigheten gäller endast vid misstanke om att barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet. Sedan denna bestämmelse senast ändrades har kunskapen om barn som upplever våld i hemmet ökat. Förutom att barn ofta kan fara lika illa av att bevittna våld mot en närstående som om de själva var direkt utsatta finns en förhöjd risk för att barnen själva ska drabbas direkt av våldet. Det motiverar att anmälningsskyldigheten utökas till kännedom om att barn bevittnar våld mot en närstående.

Vidare föreslås att anmälningsskyldigheten i fall av våld, sexuella övergrepp och bevittnande av våld av och mot en närstående inte enbart ska begränsas till att de begås i hemmet. Den centrala

innebörden i bestämmelsen är nämligen inte platsen utan att föräldrarna inte kan förväntas skydda barnet, eftersom misshandeln eller de sexuella övergreppen drabbar en närstående och ofta utförs av en annan närstående.

### 8.7.6 Bättre kunskap, rutiner och kontroll

**Utredningens bedömning:** Det finns inget som talar för att skärpning av sanktionsmöjligheterna är en ändamålsenlig åtgärd för att öka benägenheten att anmäla vid allvarliga fall av våld, övergrepp eller försummelse. Däremot finns en risk att ett specialstraffstadgande skulle medföra ett ökat antal anmälningar utan att garantera att allvarliga fall verkligen kommer till socialtjänstens kännedom.

De nationella myndigheterna bör öka sina insatser för att nödvändig kunskap, handlingsplaner och rutiner kring anmälningsskyldigheten ska finnas hos de aktuella myndigheterna. Berörda tillsynsmyndigheter bör också på ett bättre sätt än i dag kontrollera efterlevnaden och vilka rutiner som finns. Socialtjänsten bör erbjuda möjlighet till konsultation före anmälan och inom ramen för lokal samverkan bör en kontinuerlig dialog föras om frågor kring anmälningsskyldigheten.

### Osäkra effekter av skärpta sanktioner

De sanktioner som är möjliga att tillämpa vid vissa yrkesföreträdares underlåtenhet att iakttä anmälningsskyldigheten har använts i mycket begränsad utsträckning. Det kan bero på att få fall anmäls och på svårigheten att i efterhand leda i bevis att en anmälningsskyldig känt till missförhållanden för ett barn och medvetet har avstått från att göra en anmälan.

Det är inte heller känt i vilken grad underlåtenhet att anmäla förekommer när det gäller sådana allvarliga fall av våld, övergrepp eller försummelse som nämns i direktiven som möjliga grunder vid en straffskärpning. Det är snarare troligt att underlåtenheten gäller mindre allvarliga fall, med tanke på svårigheterna att dra gränsen för vad som är anmälningsbart.

Utredningen har övervägt att föreslå införande av ett specialstraffstadgande i lagen, vid underlåtenhet att anmäla misstanke om allvarliga fall av våld, övergrepp och försummelse, som skulle

omfatta samtliga anmälningsskyldiga yrkesföreträdare. Risken att drabbas av sanktioner vid underlåtenhet att anmäla kan dock leda till en icke avsedd överrapportering. Samtidigt är det mycket osäkert om skärpta sanktioner är ett adekvat sätt att öka anmälningsbenägenheten vid misstanke om just allvarliga missförhållanden. Detta ska vägas mot det ingrepp i föräldrars och barns personliga integritet som en anmälan trots allt innebär. Mot den bakgrunden har utredningen avstått från att föreslå utökade sanktionsmöjligheter.

### **Tillsynens roll för att öka efterlevnaden av anmälningsskyldigheten**

I bakgrunden har redovisats att Skolinspektionen och Socialstyrelsen på förfrågan från utredningen uttalat att tillsyn över skolväsendets respektive hälso- och sjukvårdens anmälningar inte kan omfatta grunderna för en anmälan eller underlåtenhet att anmäla i ett enskilt fall. Tillsynen kan endast omfatta förekomst av rutiner för anmälan och frågor kring hur anmälningsskyldigheten tillämpas mer generellt. Av Skolinspektionens promemoria till utredningen framgår vidare att tillsynen över anmälningsskyldigheten ingår i det pågående utvecklingsarbete som pågår inom myndigheten.

Utredningen anser att berörda tillsynsmyndigheters roll, när det gäller att följa upp hur anmälningsskyldigheten efterlevs, behöver uppmärksammas mer. 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. Samordningen av tillsynen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten bör underlättas i och med att Socialstyrelsen från 1 januari 2010 blir ansvarig för tillsynen inom båda områdena.

### **Vägledning och dialog**

Utredningen menar att i stället för skärpta sanktioner behövs ökad kunskap om reglerna. Tillsammans med en öppen och tillåtande diskussion om de svårigheter som är förenade med anmälningskyldigheten kan det bidra till nödvändiga anmälningar görs. Hur

kunskapen kan förmedlas och hur forum kan tillskapas för dialogen om vad som är rimligt att anmäla är några av de frågor som bör planeras i samverkan mellan socialtjänsten och andra myndigheter och verksamheter på lokal nivå. Dessutom bör socialtjänsten generellt erbjuda möjlighet till avidentifierad konsultation före anmälan. De anmälningsskyldiga myndigheterna bör också utarbeta rutiner och handlingsplaner inom den egna organisationen. Andra åtgärder som kan förbättra anmälningsbenägenheten är utbildning på grund- och vidareutbildningsnivå för berörda yrkesgrupper samt "barnombud"<sup>63</sup> som förekommer inom vuxenpsykiatri och kriminalvården. Dessa ombud har till uppgift att förmedla kunskap om barn som far illa i den egna verksamheten och se till att det finns rutiner kring anmälningsskyldigheten och att dessa är kända.

Berörda centrala myndigheter bör också i större utsträckning vägleda i frågor som rör anmälningsskyldigheten inom sina respektive ansvarsområden. Inom skolområdet borde det rimligtvis finnas handlingsplaner när det gäller att uppmärksamma barn som far illa, i likhet med vad som förekommer när det gäller att motverka mobbning m.m. Skolorna skulle också kunna åläggas att redovisa att de har rutiner och handlingsplaner för anmälningsskyldigheten i sina årliga kvalitetsredovisningar.

#### 8.7.7 Socialtjänsten är skyldig att vid behov anmäla till annan nämnd

**Utredningens bedömning:** Då en familj flyttar och barnet misstänks fara illa ska socialnämnden, i enlighet med sin anmälningsskyldighet, informera socialtjänsten i den nya kommunen. Socialnämndens anmälningsskyldighet framgår redan av gällande bestämmelser, varför förtydligande inte är nödvändigt.

Barn i utsatta situationer riskerar att bli mer utlämnade när familjen flyttar. Genom en rad uppmärksammade fall har illustrerats hur avbrott i kontinuiteten när det gäller myndigheternas kontakt med barn och familjer i utsatta situationer kan bli förödande.

Överflyttning av pågående frivilliga insatser till en annan kommun förutsätter samförstånd med familjen.

<sup>63</sup> I Västerås kommun finns i samarbete med socialtjänsten "barnpiloter" i verksamheter som förskola, skola och barnhälsovård med likartade uppgifter.

I situationer där föräldrarna eller den unge inte önskar fortsatta insatser, trots att barnet bedöms ha behov, måste socialtjänsten överväga om en anmälan ska göras till nämnden i den kommun dit familjen flyttar. Utredningen har uppfattat att det finns en tvekan att kontakta en annan kommun, med hänsyn till den stränga sekretess som gäller för socialtjänsten. Tidigare har också funnits ett synsätt på många håll inom socialtjänsten, som delvis kan leva kvar, att familjer ska få en chans att byta miljö utan att deras tidigare "socialtjänstehistoria" ska följa med till den nya kommunen. Utredningen anser att det måste uppmärksammas mer att sekretessbrytande anmälnings- och uppgiftsskyldighet gäller för socialtjänsten i utflyttningskommunen, i en situation då ett barn misstänks fara illa på grund av att familjen flyttar och tidigare insatser avbryts.

## 9 Polisanmälan vid misstanke om brott mot barn

### 9.1 Uppdraget

Utredaren ska, enligt direktiven, överväga om socialnämndens möjlighet att anmäla brott mot barn ska ändras till en skyldighet eller, om det är lämpligare, att socialnämndens möjlighet att anmäla brott mot barn förtydligas.

I direktiven hänvisas till bestämmelserna i 14 kap.2 § SekrL<sup>1</sup> som innebär att socialnämnden har möjlighet att polisanmäla misstanke om brott mot barn. Av Socialstyrelsens allmänna råd<sup>2</sup> framgår att socialnämnden skyndsamt bör anmäla misstankar om brott mot barn till polisen, om det är till barnets bästa. Enligt direktiven är det viktigt att barn som blir utsatta för brott känner att samhället reagerar och gör något åt deras situation. En viktig del i detta är att polis och åklagare får kännedom om dessa brott så att de kan utredas och lagföras.

### 9.2 Anmälan till socialtjänsten

Ofta är det socialtjänsten som först får signaler om att ett barn eller en ung person kan ha varit utsatt för brott i form av våld eller sexuella övergrepp. Framförallt gäller det yngre barn, som kan ha varit utsatta i hemmet. Det finns ingen anmälningsskyldighet till polisen för exempelvis hälso- och sjukvård och förskola-skola, men det finns heller inget hinder för polisanmälan. Dessa verksamheter har däremot en skyldighet att anmäla till socialtjänsten, enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL.

---

<sup>1</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>2</sup> SOSFS 2006:12.



De signaler eller misstankar som når socialtjänsten kan vara alltifrån mycket vaga iakttagelser till en tydlig berättelse från ett barn eller en ung person och påvisbara skador. Socialtjänsten ska som regel inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL för att bedöma barnets behov av stöd och skydd. Socialtjänsten ska också ta ställning till om och när polisanmälan ska göras.

### 9.3 Socialtjänstens möjlighet att polisanmäla

Som huvudregel råder det sekretess inom socialtjänsten för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men (7 kap. 4 § SekrL<sup>3</sup>). Sekretess skulle därmed hindra socialtjänsten från att anmäla brott, om det inte fanns särskilt lagstöd för att bryta denna sekretess. Sådant lagstöd finns i 14 kap. 2 § sjätte stycket SekrL<sup>4</sup> (Jfr 12 kap. 10 § SoL). Där framgår att sekretessen inte hindrar socialtjänsten från att bl.a. polisanmäla en misstanke om brott mot någon som inte har fyllt 18 år. De brott som kan anmälas är brott mot liv och hälsa, dvs. kroppsskada och misshandel, brott mot frihet och frid och sexualbrott enligt 3,4 eller 6 kap. BrB eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Socialtjänsten har alltså en *möjlighet*, men ingen *skyldighet*, att polisanmäla vissa brott mot barn och unga. Frågan om vilken grad av misstanke som krävs för att en myndighet ska få lämna ut uppgift om brott är inte närmare reglerad i lagstiftningen. Att anmäla brott till polisen är ett s.k. handläggningsbeslut och det kan inte överklagas. Det behöver inte finnas någon misstänkt gärningsman utan det är misstanken om ett brott som anmäls.<sup>5</sup>

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd<sup>6</sup> är huvudprincipen att misstanke om brott mot barn bör polisanmälas av socialnämnden, om det är till barnets bästa. De viktigaste skälen till att göra en polisanmälan är:

- Barnets behov av skydd, rättssäkerhet samt möjlighet till skadestånd

---

<sup>3</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>4</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>5</sup> Socialstyrelsen 2006a.

<sup>6</sup> SOSFS 2006:12

- Att rättsprocessen kan vara viktig för den sociala utredningen
- Prevention, dvs. att bidra till att skydda såväl det aktuella barnet som andra barn
- Den misstänkte förövarens intresse av att det görs en professionell brottsutredning

Som exempel på särskilda omständigheter, som kan tala mot en polisanmälan, nämner Socialstyrelsen vagt underlag, dvs. diffusa misstankar där det varken finns några konkreta skador eller någon berättelse från barnet eller den unge. Det kan också finnas *synnerliga skäl* med hänsyn till barnet. Socialstyrelsen exemplifierar med en situation där en person i övre tonåren starkt motsätter sig att en anmälan görs och en sådan anmälan inte heller bedöms vara till hans eller hennes bästa. Istället kan det vara lämpligare med ett fortsatt motivationsarbete, som längre fram kan leda till en polisanmälan i samförstånd. Det kan även gälla ett brott som inträffade för länge sedan, som till och med kan vara preskriberat, och där det på grund av olika omständigheter inte finns något behov av skydd vare sig för det aktuella barnet eller andra barn. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör polis eller åklagare konsulteras om det är oklart om en polisanmälan ska göras eller inte.<sup>7</sup>

I Socialstyrelsens handbok för socialtjänstens handläggning av barnavårdsärenden diskuteras tidpunkten för en anmälan. Ett konstaterat övergrepp eller en mycket stark misstanke som kommit till socialnämndens kännedom talar, enligt Socialstyrelsen, för skyndsamt polisanmälan. Möjligheten för polis och åklagare att med framgång driva en förundersökning till lagföring ökar om det misstänkta brottet ligger nära i tiden. I vissa fall, när informationen är mycket diffus, kan det emellertid vara lämpligare att socialtjänsten påbörjar en utredning, om det finns förutsättningar för en sådan. Socialtjänsten kan därigenom försöka skaffa sig en tydligare bild av barnets situation och bedöma om det finns skäl för en polisanmälan. Det kan också vara så att ett äldre barn eller en tonåring inte upplever värdet och behovet av en anmälan, samtidigt som det inte finns något behov av skydd för den unge i den aktuella situationen. Det kan finnas en risk att pojken eller flickan sluter sig och vägrar samarbeta och till och med tar tillbaka sin berättelse, om socialtjänsten forcerar fram en polisanmälan.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> SOSFS 2006:12; Socialstyrelsen 2006, s. 95 ff.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 86 ff.

## 9.4 Ökat antal polisanmälningar om brott mot barn

### 9.4.1 Statistik över brott mot barn

#### Misstänkta fall av barnmisshandel 0–6 år

Antalet polisanmälda fall av misstänkt misshandel av barn 0–6 år har ökat kraftigt från slutet av 1980-talet. Under perioden 1990–1997 femdubblades antalet anmälningar och den senaste tioårsperioden (1998–2007) ökade antalet anmälningar med drygt 90 procent. Antalet polisanmälda fall av misstänkt misshandel av barn 0–6 år uppgick år 2008 till 1 900. Över 90 procent av de misstänkta gärningsmännen år 2007 var kända av offret.<sup>9</sup>

Brottsförebyggande rådet (Brå) har undersökt orsaker till den kraftiga ökningen av polisanmälningar under 1990-talet, när det gäller små barn. Ett antal faktorer talade för en ökad anmälningsbenägenhet snarare än en ökning av den faktiska barnmisshandeln. Den tolkningen grundade sig bl.a. på att

- antalet grova fall inte hade ökat,
- anmälningar från läkare hade minskat,
- en ny typ av skador förekom, nämligen bitmärken (vanligaste allvarliga skadorna 1997 men saknades helt 1990) och
- nya grupper var misstänkta för misshandeln (relativt hög utbildningsnivå och höga inkomster).

De utrikes födda, i den mån uppgifter fanns, uppgick i undersökningen 1997 till 39 procent av de misstänkta gärningsmännen (deras andel i befolkningen var 11 procent). Det var dock betydligt mer sällan som barnen fått allvarligare skador jämfört med fallen där den misstänkte gärningsmannen var svensk.<sup>10</sup>

#### Misstänkta fall av barnmisshandel 7–14 år

Antalet polisanmälda fall av misstänkt misshandel av barn 7–14 år har ökat med drygt 70 procent under den senaste tioårsperioden och uppgick år 2008 till 8 600 barn. Denna åldersgrupp utmärks av en hög andel unga personer bland de misstänkta gärningsmännen.

<sup>9</sup> Brå. Statistik över anmälda brott.

<sup>10</sup> Brå. Statistik över anmälda brott; Brå 2000.

År 2003 var 40 procent av de misstänkta i åldern 15–20 år. Många var under 15 år. Brå förklarar denna omständighet med en förändrad policy på skolorna, där man i ökad utsträckning polisanmäler våld mellan jämnåriga. Även anmälningsbenägenheten hos barnen själva och föräldrarna har ökat. Tre fjärdedelar av de misstänkta gärningsmännen år 2007 var kända av offret.<sup>11</sup>

### Misstänkta fall av sexualbrott mot barn under 15 år

Antal polisanmälda fall av misstänkt sexualbrott<sup>12</sup> mot barn under 15 år har ökat med 34 procent under den senaste tioårsperioden. Antalet uppgick till 3 634 barn år 2007. Ökningen förklaras av att både anmälningsbenägenheten och den faktiska brottsligheten har ökat samtidigt som det finns ett stort mörkertal.<sup>13</sup>

#### 9.4.2 Låg åtalsfrekvens

Av den polisanmälda barnmisshandeln 0–6 år beslutade åklagare år 2007 om åtal, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande (personuppkläring) i 10 procent av fallen. Motsvarande personuppkläring i åldersgruppen 7–14 år var 12 procent. När det gäller de misstänkta fallen av sexualbrott mot barn under 15 år var personuppkläringen 21 procent år 2007.<sup>14</sup>

När det gäller den låga åtalsfrekvensen anses orsaken vara att yngre barn inte alltid berättar vid polisförhör vad de varit med om samt att det ofta råder brist på bevisning som kan stödja en eventuell berättelse. Bland annat saknas oftast fysiska skador.<sup>15</sup> Av forskning framgår att barn ibland inte berättar på grund av starka känslor av skam, skuld och rädsla. Barn kan också känna lojalitet mot förövaren och har ibland inte förstått att det som hänt är fel. De kan också känna rädsla för att inte bli trodda och för konsekvenserna av att berätta. Barn kan också känna oro för vad som kan komma att hända med den misstänkte förövaren, särskilt när denne är en förälder.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Brå. Statistik över anmälda brott; Brå, Nilsson, L. 2004; Brå, Estrada F. 2008a.

<sup>12</sup> Omfattar brotten våldtäkt, försök till våldtäkt, sexuellt tvång eller utnyttjande samt sexuellt ofredande.

<sup>13</sup> Brå, Martens P.L. 2004.

<sup>14</sup> Brå. Statistik över uppklarade brott.

<sup>15</sup> Barnombudsmannen 2006

<sup>16</sup> Svedin. C-G. & Banck, L. 2002

### 9.4.3 Tillgänglig kunskap om vem som anmäler

Det finns ingen kontinuerlig statistik på nationell nivå om vem eller vilka verksamheter som polisanmäler. Brå har dock undersökt vilka förändringar som skett under 1990-talet, när det gäller vem som anmäler misstänkt barnmisshandel av barn 0–6 år. Tre tydliga förändringar har skett vid en jämförelse mellan åren 1990 och 1997. Anmälningar från en förälder har fördubblats och utgör cirka hälften av andelen polisanmälningar. Antalet anmälningar som kommer från socialtjänsten eller barnomsorgen har mer än fyrdubblats, medan de som kommer från läkare eller annan vårdpersonal istället har minskat. Andelen anmälningar från socialtjänsten har ökat från 7 procent till 16 procent mellan åren 1990 och 1997, medan läkare och annan vårdpersonals andel har sjunkit från 16 procent till 5 procent.<sup>17</sup>

## 9.5 Utveckling av attityder och förekomst av barnmisshandel

År 1979 infördes bestämmelsen i 6 kap. 1 § FB om att barn inte får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Som framgår ovan flerdubblades antalet polisanmälningar under 1980- och 1990-talet, vilket ledde till att regeringen tillsatte Kommittén mot Barnmisshandel, som arbetade under åren 1998–2001. Tre studier genomfördes år 2000, som visade att den ökande anmälningsfrekvensen inte motsvarades av en reell ökning av barnmisshandeln. Studierna visade också att fysisk bestraffning av barn i Sverige minskat successivt under de sista 40 åren och att det fanns en nedgång i upprepade och allvarliga övergrepp. Både vuxnas och skolelevers attityder till kroppslig bestraffning av barn har förändrats mycket i positiv riktning. Orsaken till det ökande antalet polisanmälningar ansågs vara en ökad vaksamhet och anmälningsbenägenhet. Samtidigt konstaterades att alltför få fall av barnmisshandel avslöjas och anmäls.<sup>18</sup>

Regeringen gav senare Stiftelsen Allmänna barnhuset ett uppdrag att göra en ny kartläggning av attityder till kroppslig bestraffning av barn, vilken genomfördes hösten 2006 i samarbete med Karlstads universitet. Resultatet tyder på en ännu något mer nega-

---

<sup>17</sup> Brå 2000a

<sup>18</sup> SOU 2001:18, s. 11.

tiv inställning till fysisk bestraffning, både bland vuxna och barn. Den faktiska misshandeln ligger kvar på ungefär samma nivå som tidigare, vilken är låg internationellt sett. Förekomsten av kroppslig bestraffning har emellertid inte längre fortsatt att minska sedan kartläggningen år 2000. I vissa fall finns en rapporterad ökning, som gäller både andelen föräldrar som slagit sitt barn och de som har knuffat, huggit tag i eller ruskat om sitt barn. Ökningen av antalet föräldrar som slagit sitt barn är oberoende av bakgrundsfaktorer som kön, ursprungsland eller barnets ålder. När det gäller det mildare våldet har det framförallt skett en ökning bland svenskfödda småbarnsföräldrar.<sup>19</sup>

## 9.6 Samråd och arbetsfördelning

När en misstanke uppkommer om misshandel eller sexuella övergrepp mot ett barn blir många myndigheter inkopplade och parallella utredningar genomförs. Socialtjänsten inleder en utredning om barnets behov av stöd eller skydd. En förundersökning inleds och genomförs av polisen, under ledning av en åklagare. En läkarundersökning kan bli aktuell och polis eller åklagare kan begära rättsmedicinskt utlåtande. Barnet kan ha behov av kontakt med sjukvården, bl.a. BUP, för behandling. Antalet aktörer kan vara betydande. Förutom ovannämnda myndighetsföreträdare kan under förundersökningen förekomma särskild företrädare eller målsägandebiträde samt försvarare för den misstänkte. Särskilt företrädare utses när en vårdnadshavare, eller någon som står vårdnadshavaren nära, är misstänkt för brott mot ett barn. Denne ska, i vårdnadshavarens ställe, ta tillvara barnets rätt och önskemål under förundersökning och rättegång.<sup>20</sup>

Socialtjänsten har en samordnande roll i arbetet med andra myndigheter. I många kommuner finns sedan lång tid s.k. samrådsgrupper, bestående av representanter för polis, åklagare, socialtjänst och hälso- och sjukvård (som regel barnläkare och representant för barn- och ungdomspsykiatri).<sup>21</sup> Dessa samrådsgrupper har på ett femtontal orter (kommun, län eller del av län) utvecklats till s.k. barnahus<sup>22</sup>, med en samordnarfunktion och samlokaliserad verk-

<sup>19</sup> Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Karlstads universitet 2007, s. 59.

<sup>20</sup> Rikspolisstyrelsen m.fl. 2008, s. 27.

<sup>21</sup> SOU 1998:31, s. 354 f.; Socialstyrelsen 2000.

<sup>22</sup> Rikspolisstyrelsen m.fl. 2008.

samhet. Förutom fastställda tider och struktur för samråd innebär barnahus-modellen att polisförhör, läkarundersökning och krisstöd samordnas och genomförs i samma lokal.

Oftast är det socialtjänsten som aktualiserar ärenden till ovan nämnda samrådsgrupper, efter att ha tagit emot en anmälan. Samrådsgrupperna syftar dels till konsultation i avidentifierade ärenden, dels planering och arbetsfördelning då en polisanmälan görs och parallella utredningar ska genomföras. I vissa brådskande fall, och i kommuner där inga fungerande samrådsgrupper finns, konsulterar berörda verksamheter oftast varandra per telefon med motsvarande syfte, att bestämma i vilken ordning och på vilket sätt olika kontakter ska tas. Samråd är även viktigt i den fortsatta processen, om det pågår parallella utredningar.<sup>23</sup>

Om uppgifterna är avidentifierade finns inte något hinder mot att samråda i ett ärende och då krävs inte heller någon dokumentation. Om namn på ett barn eller en misstänkt förövare nämns vid samrådet är polisen däremot skyldig att upprätta en anmälan och inleda en förundersökning. Socialtjänsten ska självständigt göra en bedömning och fatta beslut om polisanmälan. Det går inte att exakt ange när informationen är av den karaktären att en misstanke uppkommit. Socialtjänsten kan också anse sig ha skäl för en polisanmälan, även om polisen vid samråd bedömer att uppgifterna inte är tillräckliga för att inleda en förundersökning.<sup>24</sup>

Socialtjänsten har skyldighet, oberoende av polisutredningen och åklagarens bedömning i åtalsfrågan, att utreda och bedöma barnets behov av skydd eller stöd. Att en förundersökning läggs ner behöver inte innebära att ett brott inte är begånget utan endast att bevisningen inte räcker för att åklagaren ska kunna föra utredningen till åtal.<sup>25</sup> Samtidigt kan det vara svårt för det berörda barnet och familjen att förstå rättsväsendets och socialtjänstens olika roller. Att förundersökningen läggs ned innebär självfallet svårigheter för socialtjänsten att motivera fortsatt insyn och insatser i familjen. Därför är det viktigt att utredningsåtgärder vidtas så snabbt och koncentrerat som möjligt och att polis och socialtjänst kan arbeta parallellt. Familjens motivation att medverka är erfarenhetsmässigt störst i den inledande fasen.

För rättsväsendet och socialtjänsten finns nationella vägledande dokument för handläggningen av brott mot barn. Det finns där-

---

<sup>23</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 88.

<sup>24</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 96.

<sup>25</sup> JO 1996/97, s. 258; Socialstyrelsen 2006a, s. 94.

emot inga nationella rekommendationer inom hälso- och sjukvårdens område, när det gäller misstänkt barnmisshandel eller sexuella övergrepp. I vissa län finns dock gemensamt framtagna riktlinjer, där även hälso- och sjukvårdens roll beskrivs. Vissa landsting och regioner har också särskilda vårdprogram och lokala handböcker. Karolinska universitetssjukhuset har, genom den s.k. Mio-gruppen, byggt upp ett tvärorganisatoriskt nätverk med både medicinsk och beteendevetenskaplig kompetens. Nätverket syftar till att utgöra ett referens- och kunskapsstöd för sjukvårdspersonal, bl.a. rutiner för hantering av misstänkt barnmisshandel och anmälan till socialtjänsten. Berörd personal kan genom nätverket få kunskap om barnmisshandel och personligt stöd när de möter och därefter behandlar ett misshandlat barnet. Mio-gruppen arbetar just nu med ett informationsprojekt om ”shaken baby-syndrom” dvs. när spädbarn skakas så kraftigt att de får allvarliga hjärnskador eller till och med dör.<sup>26</sup>

## 9.7 Pågående metodutveckling med barnet i fokus

### 9.7.1 Ett angeläget utvecklingsområde

Som framgår ovan har det förebyggande arbetet när det gäller attityder mot barnmisshandel i Sverige varit framgångsrikt. Däremot har inte specifika behandlingsinsatser till de barn och unga som varit utsatta för misshandel eller sexuella övergrepp utvecklats i någon nämnvärd utsträckning. Barnpsykiatrikommittén uppmärksammade i slutet av 1990-talet behovet av kunskaps- och metodutveckling inom detta område och föreslog uppbyggnad av regionala kunskapscentra, framförallt utifrån socialtjänstens behov. Det påtalades att många utredningar inte leder till några åtgärder eller resultat och att man inte vet om samhällets insatser innebär att barnets situation förbättras. Enligt kommittén finns det till och med en risk att barnets situation kan försämrans genom att familjen efter en anmälan stänger alla dörrar för insyn.<sup>27</sup>

Några år senare uppmärksammade Kommittén mot barnmisshandel behovet av förbättrad samverkan för att förebygga och åtgärda barnmisshandel, förutom behovet av kompetens- och metod-

---

<sup>26</sup> Rikspolisstyrelsen m.fl. 2008, s. 30; <http://www.karolinska.se/sv/Arbetsplats/Mio>

<sup>27</sup> SOU 1998:31, s. 351 ff.



utveckling<sup>28</sup>. Genom den följande propositionen infördes bl.a. samverkansskyldighet i lag och gavs uppdrag till centrala myndigheter att utforma en strategi för samverkan.<sup>29</sup> Vidare föreslogs att ett system för dödsfallsutredningar skulle införas. En lag trädde i kraft år 2008 om utredningar avseende barn som avlidit i anledning av brott<sup>30</sup>. Syftet är att klarlägga vad samhället känt till om barnets situation och vilka åtgärder som vidtagits och hade kunnat vidtas för att skydda barnet. Utredningsverksamheten bedrivs av Socialstyrelsen efter underrättelse från polis eller åklagare.

### 9.7.2 Samverkan under gemensamt tak

Att de olika myndigheternas bemötande och agerande bedöms ha stor betydelse för hur barnets behov kan tillgodoses, liksom för polisens möjlighet att utreda brott mot barn, är en del av bakgrunden till det utvecklingsarbete som pågår för närvarande. Med förebild från USA utvecklades Barnahus i Reykjavik på Island 1998 för att på ett samordnat sätt hjälpa barn som varit utsatta för sexuella övergrepp. Motsvarande verksamhet har sedan 2005 börjat byggas upp i Sverige och i dag finns ett femtontal s.k. barnahus, med varierande benämningar. Bakgrunden till behovet av samordning är att de rättsvårdande myndigheterna, socialtjänsten och hälso- och sjukvården har olika uppgifter i förhållande till barn som misstänks vara utsatta för barnmisshandel och sexuella övergrepp. Barnen får vid en anmälan och påföljande utredningar träffa många olika personer, på olika platser, och berätta vad de upplevt. Detta anses kunna öka barnets traumatisering, påverka barnets berättelse vid polisförhör och bidra till att få fall leda till åtal.

I USA och på Island har målgruppen varit sexuella övergrepp mot barn, medan barnhusen i Sverige lika mycket inriktar sig på barnmisshandel. Målet för de olika ländernas barnahus är emellertid densamma, nämligen att åstadkomma bättre och snabbare hantering, öka lagföringen och säkra att barn vid behov får stöd och behandling. Dessutom är målet att begränsa skadeverkningarna för barnet under rättsprocessen. Dessa förbättringar sker genom att barnet kommer till en barnvänlig plats där de olika verksamheterna samverkar. Samordningen begränsar sig i Sverige till det inledande

---

<sup>28</sup> SOU 2001:72, s. 21 ff.

<sup>29</sup> Prop. 2002/03:53; Myndigheten för skolutveckling m.fl. 2007.

<sup>30</sup> Lag (2007:606) om utredningar avseende barn som avlidit med anledning av brott.

skedet av förundersökningen respektive sociala utredningen. Om barnet eller familjen behöver mer omfattande insatser och behandling från socialtjänsten eller hälso- och sjukvården ges dessa inte i barnahus.

### 9.7.3 Utvärdering av försöksverksamheten med barnahus

Rättssociologiska institutionen i Lund har utvärderat de sex barnahus, som omfattades av den försöksverksamhet som initierats genom regeringsuppdrag till Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Rättsmedicinalverket och Åklagarmyndigheten och som redovisades i mars 2008. Utvärderingen gav stöd för att barnahusen innebar en kvalitetshöjning ur ett barnperspektiv. Miljön var barnanpassad, flertalet barn fick tillgång till någon form av krisstöd och i vissa avseenden har barnets ställning i rättsprocessen stärkts. Det kunde dock inte påvisas några entydiga mätbara effekter, t.ex. i form av ökad lagföring, kortare handläggningstider, kvalitetsmässigt bättre utredningar eller fler psykosociala insatser. Resultatet måste, enligt rapporten, dock ses mot bakgrund av den relativt korta tid som verksamheten pågått innan den utvärderades.

Av utvärderingen framgick att misstanke om misshandel av barn är det brott som dominerar i samråden i barnahusen, men att det finns stora lokala variationer. Barnens medelålder var nio år och könsfördelningen var jämn. Av de centrala myndigheternas uppföljning framgick vidare att det finns vissa lokala skillnader när det gäller samråden och principerna för polisanmälan. Oftast har överenskommit en fast tid per vecka för samråd. Det varierar mellan barnahusen om polis och åklagare deltar i de avidentifierade samråden eller inte. En annan skillnad, som kan iakttas i utvärderingen, är att huvudprincipen att polisanmäla har drivits olika långt i berörda kommuner.<sup>31</sup>

Inom ramen för ovannämnda utvärdering har 236 utredningar som rört misstankar om brott mot barn granskats i barnahuskommunerna och två kontrollkommuner. Utredningarna uppfyllde i stort de kvalitetskriterier som uppställdes i utvärderingen. Av genomgången framgick vidare att mer än tre fjärdedelar av de granskade utredningarna avsåg misstanke om fysiskt våld. I flertalet fall var den misstänkte förövaren en familjemedlem eller släkting.

<sup>31</sup> Åström, K. & Rejmer, A. 2008, s. 79 f; Rikspolisstyrelsen m.fl. 2008, s. 40 ff; Johansson, S. 2008, s. 45.

En iakttagelse som gjordes var att anmälningarna till socialtjänsten många gånger gällde misstänkta övergrepp som hade inträffat relativt långt tillbaka i tiden, var vagt formulerade och saknade sådana spår av övergrepp som motiverade läkarundersökning. I drygt hälften av utredningarna var familjerna kända sedan tidigare hos socialtjänsten. Barnet levde oftast kvar i familjen även efter att misstankarna om brott uppmärksammats av samhället.<sup>32</sup>

Tilläggs kan att ett nytt regeringsuppdrag om fortsatt utvärdering och utarbetande av gemensamma riktlinjer för verksamheten under året har lämnats till Rikspolisstyrelsen, i samverkan med Socialstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Rättsmedicinalverket<sup>33</sup>.

#### 9.7.4 Barn och ungdomars upplevelser

Det finns mycket få studier som redovisar barns upplevelser av rättsprocessen, dvs. möten med professionella i samband med misstanke om brott. Bodil Rasmusson har inom ramen för ovan nämnda utvärdering av försöksverksamhet med barnahus<sup>34</sup> beskrivit den knapphändiga nationella och internationella forskningen och intervjuat 12 barn och 22 föräldrar som har erfarenhet av barnahusens verksamhet. Barnens erfarenheter av myndighetskontakterna var starkt varierande från mycket positiva erfarenheter till en berättelse som, enligt författaren, kan betecknas som myndigheters övergrepp på barn och familjer. Överlag var dessa barn positiva till barnahusens verksamhet. Det framkom dock att polisförhört för barnen ofta var kopplade till skuld och rädsla. Vissa yngre barn hade svårt att förstå innebörden av ett polisförhör och andra uttryckte att videokameran orsakade obehag och stress. I intervjuerna med de professionella framfördes synpunkten att det inte alltid, ur barnens perspektiv, behövde upplevas som ”en rättighet” att bli utredd. ”De kan bara känna sig utsatta av alla frågor, att någon av föräldrarna sitter anhallen och att de har tappat all kontroll, dvs. inga rättigheter har.”<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Friis, E. 2008, s. 27, 41, 96 ff. Syftet var att granska alla utredningar av barn som haft kontakt med de sex barnhusen och två jämförelsekommuner, men bortfallet blev betydande.

<sup>33</sup> Ju 2008/8573/KRIM. 2008-10-23.

<sup>34</sup> Rasmusson, B. 2008 s. 9 f.

<sup>35</sup> Johansson, S. 2008 s. 57.

## 9.8 Socialtjänstens anmälningsbenägenhet

Det finns ingen kunskap på nationell nivå om hur gällande regler om socialtjänstens möjligheter till polisanmälan tillämpas. Barnpsykiatrikommittén bedömde att det vid slutet av 1990-talet var mer sällsynt med polisanmälan vid barnmisshandel än vid sexuella övergrepp. Inom ramen för Kommittén mot barnmisshandels arbete gjordes år 2000 en specialstudie, tillsammans med Länsstyrelsen i Östergötlands län, om anmälningar till socialnämnderna om barnmisshandel och vad dessa ledde till. Av rapporten framgick att socialnämnderna i länet hade gjort polisanmälan i 17 procent av fallen. Den låga andelen polisanmälningar förklarades med att man bedömt att anmälan varit obefogad eller att man i samråd kommit fram till att en polisanmälan inte var till barnets bästa. Andra orsaker som uppgavs i enkätsvaren var att anmälan avsåg en händelse som inte var akut, att misstanke om brott saknades, att åklagare avrått att polisanmäla då det inte fanns tillräckligt underlag och slutligen att polisanmälan redan var gjord av annan.<sup>36</sup>

Mycket tyder på att en förändrad praxis har utvecklats på senare tid som innebär att polisanmälan görs mera rutinmässigt av socialtjänsten. Av den tidigare refererade utvärderingen av försöksverksamhet med barnahus framgick att socialnämnden svarade för mer än hälften av de polisanmälningar som hade lett till förundersökning. Andelen anmälningar var betydligt högre på barnahusorterna än i jämförelsekommunerna. Socialnämnden dominerade som anmälare i åldersgruppen 0–6 år (66 procent). Nio av tio ärenden, som utreddes av socialtjänsten i berörda kommuner och som omfattades av utvärderingen, var aktualiserade även hos polisen. I vissa kommuner hade alla polisanmälts, i andra två tredjedelar. I de fall socialtjänsten valde att inte polisanmäla var en vanlig motivering att det saknades tillräckligt underlag eller att barnets situation kunde förvärras av en polisanmälan.<sup>37</sup>

Mycket tyder på att vissa skillnader i praxis finns när det gäller socialtjänstens polisanmälningar, framförallt i situationen där misstankarna är mer eller mindre vaga. I vissa kommuner har man som huvudregel att i princip anmäla alla misstankar oavsett hur underbyggda de är, medan andra kommuner bedömer situationen från fall till fall. Det skiljer sig också åt hur delegationen från socialnämnden ser ut. I vissa fall är beslutanderätten delegerad till

<sup>36</sup> SOU 2001:72, bilagedelen, s. 200.

<sup>37</sup> Rejmer, A. & Hansen, H. 2008, s. 47 och s. 52 f.

tjänsteman, som regel en chef. I andra kommuner är beslut att polisanmäla delegerat, medan däremot beslut att avstå från polisanmälan inte är delegerat.

## 9.9 Utredningens överväganden och förslag

### 9.9.1 Inledande överväganden

Socialtjänsten och rättsväsendet har olika roller i förhållande till barn som misstänks ha varit utsatta för misshandel eller sexuella övergrepp. Det finns en anmälningsskyldighet till socialtjänsten för en rad myndigheter, men inte motsvarande skyldighet att anmäla till polisen. Det finns dock inget som hindrar att myndigheter och andra verksamheter anmäler sina misstankar både till socialtjänsten och polisen. Det kan bli aktuellt exempelvis när hälso- och sjukvården kommer i kontakt med allvarliga fall av misstänkt barnmisshandel. I det sammanhanget kan nämnas den kraftiga minskning av antalet polisanmälningar från hälso- och sjukvårdens sida som, enligt Brå, kan tyda på en minskning av den allvarliga barnmisshandeln. Det är en positiv tolkning. Det kan finnas anledning att även föra fram risken att hälso- och sjukvården brister i uppmärksamhet. Det saknas bl.a. nationella riktlinjer inom hälso- och sjukvården för rutiner att uppmärksamma misstanke om brott mot barn.

Polisanmälningarna om brott mot barn har ökat kraftigt till följd av attitydförändring och ökad anmälningsbenägenhet. Inget tyder emellertid på att den faktiska barnmisshandeln respektive de sexuella övergreppen har ökat i motsvarande utsträckning. Möjligheten till lagföring vid denna typ av brott kompliceras ofta av att den misstänkte förövaren är en förälder eller annan närstående, som barnet står i ett beroendeförhållande till, och att det ofta är mycket svårt att styrka brott. Socialtjänsten har, enligt nuvarande regler, möjlighet att polisanmäla misstanke om brott mot barn, med stöd av en sekretessbrytande regel. Mycket tyder på att socialtjänsten polisanmäler i allt högre utsträckning. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd är huvudregeln att misstanke om brott mot barn ska polisanmälas.

Många anmälningar rör misstankar om lindrigare misshandel utan s.k. stödbevisning, vilket innebär att ett stort antal förundersökningar läggs ner. Samtidigt kvarstår socialtjänstens utrednings-

ansvar när det gäller barnets behov av stöd eller skydd. Att möta barns och ungdomars informationsbehov då parallella utredningar, med olika syften, genomförs är en viktig metodfråga. Komplexiteten och det stora antalet aktörer nödvändiggör samordning och samsyn. Barnhusen kan efterhand komma att fylla en viktig funktion när det gäller kunskaps- och kompetensutveckling inom detta område, genom den samlade erfarenhet och kunskap som byggs upp. Att utveckla förebyggande arbete och behandlingsinsatser är en mycket angelägen fråga, inte minst med hänsyn till att flertalet barn fortsätter att leva med sin familj, efter en social utredning respektive rättsprocess.

### 9.9.2 Polisanmälan och barnets bästa

**Utredningens bedömning:** Det finns inte tillräckliga skäl att i LBU införa en skyldighet för socialnämnden att polisanmäla varje misstanke om brott mot barn. Det är dock angeläget att få till stånd en mer likvärdig och medveten bedömning inom socialtjänsten av om polisanmälan ska göras. Att avstå från en polisanmälan måste ha föregåtts av ett noggrant övervägande från nämndens sida och ett sådant beslut bör kontinuerligt följas upp och kunna omprövas.

**Utredningens förslag:** Socialstyrelsen bör utarbeta vägledning för hur barnets bästa ska beaktas, motiveras och dokumenteras vid bedömning av behovet av polisanmälan.

### Det som talar för obligatorisk polisanmälan

Det finns i dag ingen skyldighet att polisanmäla misstanke om brott mot barn, varken för socialtjänsten eller någon annan myndighet, även om det är angeläget att så sker. Som framhålls i direktiven är det viktigt att barn som blir utsatta för brott känner att samhället reagerar och gör något åt deras situation. Förutom värdet av en polisutredning och möjlig lagföring i det enskilda fallet är andra skäl för polisanmälan att förhindra fortsatt brottslighet och barnets möjlighet att, under vissa förutsättningar, få brottsskadeersättning.

I takt med ambitionen att stärka barns rättsliga ställning har de rättsvårdande myndigheternas roll stärkts vid misstanke om brott mot barn. Det anses vara av stort allmänpreventivt värde att brott mot barn polisanmäls och utreds, även om det anses problematiskt att åtalsfrekvensen är låg. En rättslig process anses generellt sett kunna vara till barns bästa genom att barnet kan få känslomässig upprättelse. Likaså finns en tanke att det är viktigt, särskilt vid sexuella övergrepp, att förövaren tar på sig skulden för det som har hänt. Dessa förväntade psykologiska effekter av en rättsprocess baserar sig ofta på vuxnas erfarenheter av utsatthet i barndomen. Samtidigt är det viktigt att konstatera att det finns mycket begränsad eller ingen kunskap alls om hur barn upplever och påverkas av en rättsprocess och utfallet av denna.

### **Det som talar emot obligatorisk polisanmälan**

Det som talar emot en ovillkorlig skyldighet för socialnämnden att anmäla varje misstanke om brott är att det skulle utesluta en professionell, individuell bedömning av varje enskilt fall, utifrån grad av misstanke, brottets allvarlighetsgrad, barnets ålder, särskilda behov och lämplig tidpunkt för anmälan. Socialnämnden är den myndighet som har ansvar för skydd och stöd till barn och unga och ska därvid se till barnets bästa. Socialnämnden kan bl.a. behöva överväga om och när polisanmälan ska göras då ett barn eller en ung person befaras ta skada av en anmälan och vid mycket vaga uppgifter. Att inte polisanmäla vaga uppgifter omedelbart behöver inte betyda att uppgifterna nonchaleras. Socialtjänsten kan utifrån sin roll stödja uppgiftslämnaren att vara fortsatt uppmärksam för att i ett senare skede kunna få ökad klarhet i barnets situation. Oftast kan ett vaksamt och stödjande nätverk vara det bästa skyddet för barn.

### **Rättsfokus och socialfokus**

Frågeställningen påverkas av att rättsvårdande myndigheternas och socialtjänstens i grunden har olika roller och mål med sin verksamhet i förhållande till barn och ungdomar. Socialtjänsten ska skydda barn mot missförhållanden och ge stöd och behandling till barnet och familjen. De rättsvårdande myndigheterna har till uppgift att

bedriva ett effektivt utredningsarbete, som generellt sett syftar till att fler gärningsmän lagförs.

I uppföljningen och utvärderingen av försöksverksamheten med barnahus talas om en normkonflikt, som utgör ett inbyggt dilemma, även om det i de flesta fall kan hanteras genom god samverkan mellan berörda myndigheter. Bland annat uppstår en intressekonflikt i det inledande skedet av de parallella utredningarna. Polis och åklagare behöver hålla förhör med barnet, innan socialtjänsten kontaktar familjen. Psykosociala insatser och kontakt med föräldrarna kan nämligen inkräkta på möjligheten att ”säkra bevis” i en förundersökning. Socialtjänsten kan å sin sida inte avvakta någon längre tid med att informera föräldrarna om att en anmälan inkommit och att en utredning har inletts. Socialtjänsten har ansvaret för att bedöma barnets eventuella behov av skydd eller motivera för stödinsatser, vilket förutsätter att en förtroendefull relation kan etableras med barn och föräldrar. I den refererade utvärderingen av barnahus konstateras att det finns vissa tecken på juridifiering genom att alltför stort fokus läggs vid förhöret med barnet och att socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrien går mycket långt i att anpassa sina insatser efter polisens möjligheter att hålla förhör. I sammanhanget är det viktigt att framhålla att socialtjänsten ska göra en självständig utredning och bedömning av barnets situation och behov oavsett vad polisens utredning utmynnar i.

### **Polisanmälan huvudregel men ingen ovillkorlig skyldighet**

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. Den rekommendation som finns genom Socialstyrelsens allmänna råd, att socialnämnden som huvudregel bör polisanmäla om det är till barnets bästa, får anses rimlig. Begreppet barnets bästa, som är en överordnad princip i barnkonventionen och lagstiftningen, innebär att en individuell bedömning av vad som är barnets bästa ska göras i varje enskilt fall vid beslut som rör barn och unga. Kunskap om barn generellt, om det enskilda barnet, vad barnet själv anser m.m. är några faktorer som ska vägas



samman när den vuxne eller samhällets företrädare avgör vad som är barnets bästa.<sup>38</sup>

Det organiserade samrådsförfarande, som allmänt förekommer i landet mellan socialtjänst, rättsväsende och hälso- och sjukvård, bidrar rimligen till en samsyn mellan olika verksamheter på lokal nivå även i frågan om behovet av polisanmälan.

Utredningen anser att Socialstyrelsen bör utarbeta vägledning för att socialnämnderna ska kunna göra mer medvetna bedömningar, särskilt i de situationer då man väljer att avstå från polisanmälan. Att avstå från polisanmälan bör inte heller ses som något definitivt ställningstagande utan bör i många fall omprövas. Det är också viktigt att uppnå större likvärdighet i de bedömningar som görs.

---

<sup>38</sup> Mattsson, T. 2006, s. 88 f.

# 10 Utredning av barns och ungas behov

## 10.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska gällande regler för barnavårdsutredningar analyseras. Utredaren ska ta ställning till om de bestämmelser som rör bedömningen av innehållet i en anmälan, s.k. förhandsbedömning, behöver preciseras. Direktiven hänvisar i denna del till den oklarhet som råder om hur omfattande förhandsbedömningen får vara. Vidare hänvisas till den kritik, som framförts i samband med tillsyn och vid granskning av JO, om att det tar för lång tid mellan anmälan och beslut om att inleda utredning eller inte och att detta inte är rättssäkert. Tydligare regler om när utredningar ska inledas kan enligt direktiven bidra till att göra förhållandena mer likvärdiga i landet.

Vidare anges att utredaren ska ta ställning till om det ska vara möjligt att i vissa situationer påbörja utredning utan att informera barnets vårdnadshavare. Det kan handla om situationer där barn och ungdomar uppger sig vara utsatta för kontroll, hot, övergrepp eller hedersrelaterat våld i hemmet och av rädsla för föräldrarna inte vill att en utredning ska göras. Det finns, enligt direktiven, anledning att överväga om det är möjligt att med bibehållen rättssäkerhet för både barn och vårdnadshavare förändra reglerna, så att en utredning i vissa specifika undantagsfall kan inledas utan att vårdnadshavarna informeras.

Av direktiven framgår också att det ska utredas om nuvarande fyramånadersgräns för utredningar är väl avvägd eller om den kan förkortas. Barn och föräldrar bör inte hållas i ovisshet längre än nödvändigt om utfallet av en utredning. Samtidigt uttalas behovet av att det finns tillräcklig tid för att bygga upp en förtroendefull utredningssituation så att barnets rätt att komma till tals kan tillvaratas på ett fullgott sätt.

En annan fråga som, enligt direktiven, ska övervägas är möjlighet till uppföljning efter avslutad utredning där det finns oro för barnet, men där föräldrarna avvisar frivilliga insatser och där det saknas grunder för LVU. Utredaren ska undersöka och analysera om, och i vilka situationer, det är lämpligt att införa bestämmelser som ger socialtjänsten möjlighet att under en begränsad tid efter utredningen följa hur förhållandena för barnet utvecklas, vilka konsekvenser en reglering kan få samt hur dokumentationen av detta ska ske.

Som en bakgrund redogörs för samtliga de bestämmelser som reglerar utredningar av barns behov av stöd och skydd för att sätta in frågorna i direktiven i ett sammanhang. Barnskyddsutredningen kommer dock inte att i övrigt beröra innehållet i socialtjänstens utredningar eller hur dessa bör genomföras. Därefter behandlas de fyra frågeställningarna i direktiven utifrån olika aspekter, dvs. förhandsbedömning, möjlighet att påbörja utredning utan att informera vårdnadshavaren, tidsgränsen för en utredning och uppföljning efter avslutad utredning. Avslutningsvis redogörs för utredningens överväganden och förslag.

## 10.2 Gällande bestämmelser

Av 11 kap. 1 § SoL framgår att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom *ansökan* eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden. Bestämmelsen gäller både barn och vuxna, oberoende av behovets karaktär. Anmälan nämns inte i bestämmelsen, men ryms i det vidare begreppet *annat sätt*. Förutom anmälan avses exempelvis begäran om yttrande från åklagare eller socialtjänstens egna iakttagelser.

En allmän förfrågan eller enstaka kontakt med socialtjänsten av kortvarig rådgivande karaktär behöver inte leda till utredning. Socialtjänsten kan också ge råd och stöd genom allmänna erbjudanden (service). Däremot ska en uttrycklig ansökan om bistånd i form av en specifik insats eller mer allmänt stöd i föräldrarollen alltid prövas i sak och därför i princip alltid utredas. När en anmälan om att ett barn misstänks fara illa inkommer till socialnämnden ska en bedömning göras om påstådda förhållanden kan leda till någon åtgärd av nämnden innan ställning tas till om utredning ska inledas

eller inte. I SoL regleras inte närmare hur denna bedömning ska göras.<sup>1</sup>

Med utredning avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta ett beslut. En inledd utredning bör avslutas när och om det blir klarlagt att någon åtgärd inte är påkallad och får inte bedrivas för dess egen skull<sup>2</sup>. När det gäller barn under 18 år, som kan vara i behov av skydd eller stöd, har nämnden ett långtgående utredningsansvar och utredningen kan genomföras oberoende av vårdnadshavarens inställning. JO har vid flera tillfällen framhållit att det intresse som ligger bakom nämndens möjlighet att inleda en utredning – att värna om barns skydd och stöd – gör att man måste godta det intrång i de enskildas integritet som utredningen ofta innebär.<sup>3</sup>

I 11 kap. 2 § SoL finns regler om hur en utredning av barns behov av skydd eller stöd ska bedrivas. Nämnden får konsultera sakkunniga och ta de kontakter som behövs för att bedöma barnets behov. Samma regler gäller oavsett om utredningen föranleds av en anmälan eller en ansökan. Av förarbetena framgår dock att när utredningen påbörjas på grund av en ansökan från föräldrarna eller i situationer där vårdnadshavarens lämplighet inte är ifrågasatt är det naturligt att vårdnadshavaren ges större inflytande över hur utredningen ska bedrivas<sup>4</sup>. Den som berörs av utredningen ska underrättas om att en utredning inleds. Utredningen ska bedrivas så att någon inte utsätts för skada eller olägenhet och den ska inte vara mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Därtill ska utredningen bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får nämnden besluta om att förlänga utredningstiden för viss tid.

Uppgiften för socialtjänsten är att i utredningsarbetet ha barnets bästa som utgångspunkt och skaffa sig en bild av barnet genom att låta det komma till tals samt beakta och väga in barnets synpunkter (1 kap. 2 § SoL). Barnet eller den unge ska också ges information om utredningen och vad den kan leda till (3 kap. 5 § SoL). Med dagens bestämmelser krävs vårdnadshavarens medgivande att få tala i enrum med barnet såvida barnet inte kan anses ha tillräcklig ålder och mognad för att själv bestämma. Det följer av förarbetena till 6 kap. 11 § FB<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 28 ff.

<sup>2</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 562.

<sup>3</sup> JO 1996/97, s. 268.

<sup>4</sup> Prop. 1996/97:124, s. 110.

<sup>5</sup> Prop. 1981/82:168, s. 23.

Alla uppgifter av relevans för utredningen ska dokumenteras enligt 11 kap. 5 § SoL. Vårdnadshavaren och barnet, om han eller hon fyllt 15 år, har rätt att ta del av dokumentationen. Uppgifter som den unge lämnat till socialtjänsten ska i vissa fall sekretessbeläggas för vårdnadshavaren om det skulle vara till betydande men för barnet om uppgifterna röjs (14 kap. 4 § andra stycket SekrL<sup>6</sup>).

## 10.3 Förhandsbedömning

### 10.3.1 Utredning ska inledas utan dröjsmål

Av socialtjänstlagens förarbeten framgår att innan en utredning inleds bör en bedömning göras om innehållet i en anmälan kan leda till någon åtgärd från socialnämnden. En utredning ska inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kommer att vidta några åtgärder.<sup>7</sup> *Förhandsbedömning* finns ej som begrepp i lagen. Först i och med uttalanden från JO i slutet av 1990-talet fick förhandsbedömningen betydelse som en självständig aktivitet<sup>8</sup>. En förhandsbedömning är en bedömning av om socialtjänsten ska inleda utredning eller inte. Det finns ingen närmare tidsangivelse i lagen när en förhandsbedömning ska vara avslutad. Det ligger emellertid i sakens natur att en förhandsbedömning inte får dra ut på tiden, eftersom en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska inledas ”utan dröjsmål”. Allvaret i anmälan avgör ytterst hur skyndsamt en förhandsbedömning behöver göras. En bedömning av en anmälan om att ett litet barn far illa och behöver skydd kan behöva göras omedelbart medan andra anmälningar inte är lika brådskande.<sup>9</sup>

### 10.3.2 Underlaget för en förhandsbedömning

Socialstyrelsen har förtydligat vad underlaget till förhandsbedömningen får innefatta. Socialtjänsten får för sin bedömning hämta in det som tidigare är känt om barnet eller familjen, t.ex. uppgifter som finns i personakt eller tidigare inkomna anmälningar. Det betyder att anmälningar som inte lett till utredning också kan vägas in. Om innehållet i anmälan behöver förtydligas kan förnyad kon-

---

<sup>6</sup> Enligt dess lydelse före den 30 juni 2009.

<sup>7</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 562.

<sup>8</sup> JO 1995/96, s. 312; JO 1999/2000, s. 238.

<sup>9</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 31.

takt tas med anmälaren. Socialtjänsten kan också kontakta den eller de personer som anmälan rör, informera dem om innehållet i anmälan och ge dem möjlighet att bemöta uppgifterna. Sådana kontakter kan tas som ett led i förhandsbedömningen och innebär inte att en utredning inletts. Om uppgifter däremot hämtas in från utomstående personer anses en utredning redan ha inletts. Det är vidare möjligt att ha ett samtal med vårdnadshavaren tillsammans med den som har gjort anmälan, som regel förutsatt att anmälaren är en person som har anmälningsplikt. Både vårdnadshavaren och den som anmält får då möjlighet att ge sin syn på situationen. En sådan kontakt kan många gånger bidra till att socialtjänsten kan bilda sig en bättre uppfattning om uppgifterna i anmälan och om en utredning behöver inledas eller inte. Om barnet ska vara med på ett sådant möte får bedömas från fall till fall, beroende på barnets ålder och mognad och innehållet i anmälan. En anmälare kan aldrig tvingas att delta.<sup>10</sup>

Socialstyrelsen har, med utgångspunkt från uttalanden från socialutskottet och JO,<sup>11</sup> förtydligat hur SoL kan tillämpas när ett barn eller en ung person, i kontakt med socialtjänsten, uppger sig vara utsatt för kontroll, hot eller våld i hemmet och av rädsla för föräldrarna inte vill att en utredning ska göras. Socialtjänsten kan träffa en ung person några gånger i s.k. klargörande samtal, utan att informera vårdnadshavaren. Samtalen syftar till att klargöra den unges situation, behov och önskemål. Ungdomar kan behöva få tid att skapa förtroende för socialsekreterare och, om en utredning inleds, vara delaktig i frågan om hur familjen ska informeras. Den unge behöver få information om hur en utredning går till och vilka insatser och vilket skydd som vid behov socialtjänsten kan ge. Om socialtjänsten kommer fram till att en utredning ska inledas är det också viktigt att den unge får information om hur och när vårdnadshavarna kommer att informeras.<sup>12</sup>

### 10.3.3 Skäl att inte inleda utredning

Det kan finnas olika anledningar till att inte inleda utredning, dvs. att informationen i anmälan inte anses kunna leda till någon åtgärd från socialtjänstens sida. Det kan grunda sig på socialtjänstens kän-

---

<sup>10</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 31 f.

<sup>11</sup> 2002/03:SoU 15, s. 62; JO 1999/2000, s. 243.

<sup>12</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 32.

nedom sedan tidigare om familjen eller barnet. Andra skäl kan vara att barnets behov tillgodoses på annat sätt, exempelvis att familjen redan får insatser, från socialtjänsten eller någon annan huvudman, som bedöms tillräckliga. Barnet kan också nyligen ha utretts och den nya anmälan anses inte påverka den tidigare bedömningen. En stor andel av anmälningarna kommer från polisen och handläggs i särskild ordning. Flera anmälningar kan också inkomma rörande samma barn. Inte sällan kan den situation som föranlett anmälan ha förändrats innan förhandsbedömningen har avslutats.<sup>13</sup>

Om förhandsbedömningen leder till ett ställningstagande om att inte inleda utredning ska det dokumenteras. Av dokumentationen ska framgå att en utredning inte inleds, datum, en motivering samt namn och befattning på den person som gjort ställningstagandet. Om en utredning inte inleds läggs handlingen i barnets personakt om det finns en sådan. I annat fall diarieförs den och sätts in i en pärm eller motsvarande för handlingar som inte lett till något ärende hos nämnden.<sup>14</sup>

#### 10.3.4 Statistik och erfarenheter från tillsyn

Sverige saknar nationell statistik över hur många barn som aktualiseras hos socialtjänsten och andelen anmälningar som leder vidare till utredning. Uppskattningsvis blir 6 procent av alla barn i Sverige årligen föremål för utredning och 3 procent får insatser genom socialtjänsten. Jämfört med andra länder utreds relativt många barn i Sverige. Även fler barn och unga får insatser i Sverige jämfört med andra länder.<sup>15</sup>

Länsstyrelsen i Västra Götaland har som enda län sedan år 1999 sammanställt uppgifter från länets 49 kommuner om antalet inkomna barnavårdsanmälningar under första kvartalet och hur många av dessa som lett till utredningar. Den senaste kartläggningen från 2007 visar att antalet inkomna anmälningar i det närmaste fördubblats sedan år 1999. Kartläggningen visar också att 30 procent av inkomna anmälningar utreddes år 2007 jämfört med 62 procent år 1999. Även i denna undersökning konstateras att det finns stora skillnader mellan kommuner och stadsdelar när det

---

<sup>13</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 33.

<sup>14</sup> SOSFS 2006:5; JO 2004/05, s. 391.

<sup>15</sup> Sundell, K. m.fl. 2007, s. 183 f.

gäller antal inkomna anmälningar, antal berörda barn samt i vilken utsträckning utredningar genomförs.<sup>16</sup>

Länsstyrelsen har i sin nationella granskning av barn- och ungdomsvården<sup>17</sup> konstaterat att andelen anmälningar som leder till utredning varierar kraftigt mellan kommunerna och att allt färre anmälningar överlag blir utredda. Likaså varierade sättet på vilket socialtjänsten bedömde om en utredning eller inte skulle inledas. I vissa kommuner ledde 80 procent av alla anmälningarna till utredning, medan endast 20 procent i andra. Länsstyrelserna konstaterade att, parallellt med att benägenheten att inleda utredning har minskat i många kommuner, finns en utveckling mot att förhandsbedömningarna ökat i omfång och i realiteten blivit till mindre utredningar.

Mottagandet av anmälningar fungerar i de flesta fall väl, enligt länsstyrelserna. En positiv trend som lyftes fram var att särskilda mottagningsgrupper inrättas, framförallt i de större kommunerna, att alltfler kommuner använder sig av ett enhetligt formulär, enligt verksamhetssystemet Barns behov i centrum (BBIC), för mottagande av anmälan och att bedömningsinstrument har börjat användas i vissa kommuner.

Flertalet länsstyrelser har lyft fram de långa förhandsbedömningarna som en återkommande iakttagelse. Det är vanligt att socialtjänsten dröjer mer än en månad och i många kommuner mer än ett par månader innan man tar ställning. Om akuta insatser inte bedömdes nödvändiga kunde anmälningar bli liggande länge utan åtgärd. Granskningen byggde på ett urval av kommuner i respektive län och utifrån olika kriterier. I något län valde man kommuner där man fått indikationer på att det fanns brister medan i andra län gjordes urval i syfte att spegla situationen på ett relevant sätt. Några länsstyrelser har enbart granskat sådana anmälningar som inte lett till utredning. Undersökningen ger därför inte underlag för statistiska generaliseringar. Men länsstyrelserna menade att variationerna mellan kommunerna var så stora att man kan påstå att var barnet bor är avgörande för om barn, som är i behov av stöd eller skydd, får sina behov utredda eller inte.

Länsstyrelserna var också kritiska till att förhandsbedömningarna var bristfälligt motiverade och dokumenterade och inte tillräckligt inriktade på risk- och skyddsbedömningar. Länsstyrelserna ansåg att i vissa fall förekom att anmälningar inte blev utredda,

<sup>16</sup> Länsstyrelsen i Västra Götaland 2008

<sup>17</sup> Länsstyrelserna 2008, s. 24ff.



trots uppgifter om missförhållanden som länsstyrelsens representanter ansåg borde ha utretts. Det förekom också kommuner där länsstyrelserna i samtliga fall delade socialtjänstens bedömning då man gjort ställningstagandet att inte inleda utredning. Det var kommuner där de flesta barn blev utredda efter en anmälan. Enligt flera länsstyrelser gavs inte barnperspektivet tillräckligt utrymme i bedömningarna. Beslut om att inte inleda utredning gjordes ofta efter kontakt med vårdnadshavaren, men utan kontakt med barnet, trots att förhållandena föreföll allvarliga. Vid en genomgång av 310 anmälningar i Stockholms län bedömde länsstyrelsen exempelvis att det borde ha inletts utredning i en fjärdedel av anmälningarna där socialtjänsten beslutat att inte inleda utredning. Det handlade i flera fall om allvarliga anmälningar som lämnades utan åtgärd.<sup>18</sup>

Länsstyrelserna efterfrågade i sin granskning tydligare reglering kring dokumentation av anmälningar som inte leder till utredningar. Vidare ansåg man att kommunerna behöver utveckla sina metoder för att kontinuerligt följa upp arbetet med anmälningar, säkerställa att det finns rutiner för att ta emot och hantera anmälningar och se till att det finns instrument för att bedöma risker och skyddsbehov.

### 10.3.5 Studier om förhandsbedömningar

Kunskapen om vad som påverkar bedömningen av om utredning ska inledas eller inte är begränsad på nationell nivå, men det finns en del lokala och regionala studier. I en vinjettstudie<sup>19</sup> i sex kommuner fick 36 socialsekreterare bedöma en fiktiv barnavårdsanmälan på ett yngre barn. Studien visade på stora oklarheter i vad som uppfattades som en förhandsbedömning och vad som uppfattades vara en inledd utredning.

Cocozza<sup>20</sup> har inom ramen för en avhandling gjort en studie kring det totala antalet anmälningar (1578 stycken) som inkom till socialtjänsten i Linköping under 1998. Av dessa ledde 59 procent till att utredning inleddes. Anmälningar som kom från professionella ledde i högre grad till utredning jämfört med anmälningar från privatpersoner. Många anmälningar handlade om information från polisen om att barn begått brott, varav en del var lindriga brott som

---

<sup>18</sup> Länsstyrelserna 2008; Länsstyrelsen i Stockholms län 2007.

<sup>19</sup> Östberg, F. m.fl. 2000.

<sup>20</sup> Cocozza, M. 2007.

snatteri. I de förhandsbedömningar där anmälan inte ledde till utredning användes i flertalet fall familjen som enda informationskälla, närmare bestämt i 74 procent av fallen. Socialsekreteraren träffade barnet i cirka hälften av förhandsbedömningarna. Vid en uppföljning fem år senare återfanns 45 procent av de barn som inte blev föremål för utredning i sociala förvaltningens register. Denna studie visade också att den socioekonomiska belastningen<sup>21</sup> i barnets bostadsområde inte förklarade beslutet om utredning. Det var istället faktorer som anmälningsfrekvens, om anmälan kom från en professionell och allvarlighetsgrad i anmälan som påverkade beslutet.

I en FoU-studie från Stockholms kommuns stadsdelar analyserades uppgifter inom barnvården första kvartalet under åren 2002, 2003 och 2004<sup>22</sup>. Uppgifter i fokus för denna studie var ansökningar och anmälningar samt beslut om utredning och insatser. Andelen inledda utredningar, som gällde både anmälningar och ansökningar, hade sjunkit från 71 procent till 63 procent från 2002 till 2004. Men det fanns en stor variation mellan stadsdelarna, som inte kunde förklaras med stadsdelarnas sociala och ekonomiska utsatthet. De flesta barn, närmare bestämt 87 procent, bedömdes inte vara i behov av något snabbt ingripande, dvs. senast nästa dag, och gällde framförallt små barn och då det fanns misstanke om övergrepp. Sammantaget visade studien att anmälningar som gällde yngre barn (0–12 år) oftare resulterade i en utredning. Det var framförallt snatteri och annan kriminalitet som mer sällan ledde till utredning oavsett ålder, men särskilt för barn under 13 år. I studien hänvisades till svensk och internationell forskning som visar att tidig kriminell debut är en riskfaktor för framtida social problematik. Det gäller framför allt när brottslighet kombineras med bråkighet och aggressivitet i skolan och föräldrarna har svårt att hantera situationen. Med stöd av denna forskning hävdade författarna att socialtjänsten borde inleda utredning på i princip samtliga yngre barn som polisen anmäler till socialtjänsten för att klargöra barnets totala situation.

I en annan FOU-studie<sup>23</sup> kring förhandsbedömningar genomfördes fokusgrupper med arbetsledare från fem kommuner. Ett allmänt problem var, enligt arbetsledarna, att det har varit svårt att få entydiga råd av tillsynsmyndigheterna, vilket har gett upphov till

---

<sup>21</sup> Utifrån tre variabler: andelen socialbidragstagare, ohälsotal samt inkomstindex.

<sup>22</sup> Kaunitz, C. m.fl. 2004.

<sup>23</sup> Kommunförbundet Skåne. Rasmusson, B. & Svensson, K. 2008

olika tillämpningar. I någon kommun ansågs det exempelvis tillåtet att träffa familjen tre gånger under förhandsbedömningen medan övriga ansåg att gränsen gick vid ett möte. Arbetsledarna uppgav att det hade utvecklats olika strategier för att bedöma ärenden i "gråzonen". Det kunde vara ett extra samtal med anmälaren, med föräldrarna eller med barnet själv eller en överenskommelse med vårdnadshavaren om förnyad kontakt. I vissa fall blev dessa samtal och överenskommelser likvärdiga med en mindre utredning.

Arbetsledarna menade att samtal med barn som regel borde ingå i förhandsbedömningen, men det ansågs samtidigt inte tillrådligt att träffa barnet en gång om ansvaret senare skulle övergå till en annan socialsekreterare vid eventuellt inledande av en utredning. Ett annat dilemma som lyftes fram var gränsdragningsproblem i förhållande till andra myndigheter, som ansågs påverka förhandsbedömningen. Ett väl upparbetat samarbete underlättade bedömningen, exempelvis genom tilltro till att det fanns en beredskap att vid behov att agera om barnets situation skulle förvärras. Att ha väl utarbetade rutiner för förhandsbedömningar uppfattades som ett sätt att hantera osäkerheten.

I en aktuell FoU-studie<sup>24</sup> i Skånes kommuner har tre kvantitativa studier med fördjupning genomförts. Det visade sig finnas stora skillnader mellan kommunerna när det gällde antalet inkomna anmälningar och antalet inledda utredningar, i förhållande till antalet barn i respektive kommun. Det fanns också stora skillnader i genomförandet av förhandsbedömningen och dokumentationen. Mellan 15 och 71 procent av anmälningarna utreddes i de olika kommunerna och en av slutsatserna var att skillnaderna i bedömning av vad som borde leda till utredning eller inte var stora. Sannolikheten för att socialtjänsten skulle öppna utredning minskade, enligt en av studierna, om familjen var engagerad, dvs. visade en vilja att komma tillrätta med problemen. Detsamma gällde om föräldrarna var positiva till att ta emot sådan hjälp från socialtjänsten, som inte kräver biståndsbeslut (service), eller från andra huvudmän. Det kunde också vara ett skäl att inte inleda utredning att familjen var avvisande till hjälp. En del förhandsbedömningar liknade mer ett ärende genom sin processinriktning, dvs. man såg förhandsbedömningen som en möjlighet till förändring. I genomsnitt var femte barn återkom för en ny förhandsbedömning i de fall

---

<sup>24</sup> Kommunförbundet Skåne. Gegner, H. 2009.

utredning inte hade inletts. Det fanns också exempel på att familjer återkom senare med en ansökan om stöd.

### 10.3.6 Barn under 15 år som misstänks för brott

I en kartläggning genomförd av Brå<sup>25</sup> har socialtjänstens hantering av anmälningar som rör barn under 15 år som begår brott undersökts. Studien byggde bl.a. på intervjuer i 10 kommuner och enkäter i ytterligare ett 10-tal kommuner. Studien visade att kommunerna hanterade anmälningarna på mycket olika sätt och det fanns variationer mellan olika typer av anmälningar. En del kommuner hade som rutin att alltid kalla barn och föräldrar till ett bedömningssamtal för att avgöra om utredning skulle inledas. I vissa kommuner kallades bara till bedömningssamtal när det rörde sig om lite grövre brott eller om det fanns annan information, t.ex. tidigare brott, som pekade på behov av insatser. I vissa fall skedde bedömningen genom ett telefonsamtal. I de kommuner där inte alla kallades hade man som rutin att via brev erbjuda samtal med anledning av vad som hänt. Det fanns också kommuner som hade som rutin att alltid inleda utredning och deras motiv var att det gav dem bättre möjligheter att följa barn i riskzon.

### 10.3.7 Bedömningar med fokus på behov eller risk

Flera forskare har framfört problem kring lagstiftningens intentioner med tidig samhällelig respons och den utökade anmälningsplikten till allt fler grupper i samhället. Det har medfört att inflödet av anmälningar som ska förhandsbedömas är stort. Risken är, enligt dessa forskare, att socialtjänsten intervenerar när allvarlighetsgraden är låg utan säkra kunskaper om det verkligen behövs. En hypotes är att anmälningar av lägre allvarlighetsgrad ökar. Ett annat problem som flera forskare har påtalat är avsaknaden av en entydig beskrivning av vilka barn och ungdomar som ingår i socialtjänstens målgrupp. Den slutsats som dessa forskare drar är att den starka anmälnings- och utredningsskyldigheten i kombination med en vag målgrupp kan leda till att onödigt många barn utreds<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Brå 2008

<sup>26</sup> Sundell, K. m.fl. 2007; Wiklund, S. 2006; Lagerberg, D. 1998; Sundell, K. & Vinnerljung, B. 2004.

Den svenska barn- och ungdomsvården kännetecknas av samverkan med familjen vilket innebär att fokus ligger på barns och familjers behov snarare än på skydd och risker. I länder som har barnskyddsorienterade system, t.ex. England och Canada, är riskbegreppet centralt. Enligt flera engelska forskare är det inte problematiskt med det ensidiga skyddsfokus, som har präglat engelska barnavårdssystemet under de senaste 20 åren.<sup>27</sup> Engelska studier har visat att det omfattande utredningsmaskineri som har satts igång vid anmälningar med anledning av barns skyddsbehov endast ledde till att 15 procent av barnen fick någon form av insats. Resten av fallen avskrevs därför att misshandel och skada inte hade kunnat konstateras. Forskarna fann att många av de barn som lämnades utan insats levde i familjer med stora problem i form av missbruk, psykisk sjukdom och familjevåld. Studierna visade att socialsekreterarna intresserade sig mer för enstaka händelser som kunde påvisa misshandel medan de inte uppmärksammade viktiga aspekter som gällde barnets totala situation.<sup>28</sup>

Det har konstaterats att stora variationer i förhandsbedömningarna förekommer mellan socialsekreterare och även mellan kommuner, vilket ligger i sakens natur eftersom det inte finns begränsad vägledning och få hjälpmedel. En förhandsbedömning innebär att socialtjänsten på kort tid ska ta ställning till om det finns anledning att inleda en utredning eller inte, på ett underlag vars tillförlitlighet kan vara svår att bedöma. Vissa anmälningar handlar om att ta ställning till om det finns en omedelbar fara med hänsyn till barnets liv och hälsa på grund av exempelvis allvarligt missbruk, misshandel och övergrepp. Forskning kan bidra med kunskaper om vad som utgör risk för barn på gruppnivå, men ger ingen säker kunskap på individnivå. Lagstiftningen ger inte heller någon direkt vägledning vilka situationer som är tillräckligt allvarliga för att en utredning ska inledas. De bedömningsinstrument som är under utveckling kan, enligt forskare, bidra till bättre prognosförmåga men innebär också en risk om man har alltför stor tilltro till detta slag av instrument som enda grund för bedömning i enskilda fall.<sup>29</sup>

När det gäller bedömningar inom barn- och ungdomsvården generellt förväntas dessa göras med stöd av kunskap och beprövad erfarenhet. Men uppdraget innebär också att å samhällets vägnar bedöma när barns hemförhållanden passerat gränsen för det accep-

---

<sup>27</sup> Khoo, E. 2004; Cocozza, M. 2003; Seden, J. 2001.

<sup>28</sup> Cleaver, H. m.fl. 1999.

<sup>29</sup> Kommunförbundet Skåne. Rasmusson, B. & Svensson, K. 2008; Sundell, K. m.fl. 2007.

tabla, vilket ytterst bygger på det omgivande samhällets värderingar. Det är ofrånkomligt att också till viss del göra moraliska bedömningar mot bakgrund av personliga erfarenheter och egna toleransgränser, enligt Gunvor Andersson. Hon beskriver det som att socialsekreterare bär med sig en ”inre normalkurva”. Vilken måttstock som används är beroende av vem som bedömer och i vilket sammanhang bedömningen görs. Flera studier har, enligt Andersson, också visat att socialsekreterare inom social barnvård har högre toleranströskel än de som sett mindre av problem och tillkortakommanden.<sup>30</sup> Forskning om beslutsfattande<sup>31</sup> har visat att utredningsarbete inom socialtjänsten är förenat med samma risker som utredningar inom andra områden – otillräcklig information samlas in, den insamlade informationen integreras inte, överrespektive underskattning sker av viktig information. Den visar också att socialsekreterare snabbt bestämmer sig för vilken insats som är lämplig och sedan selektivt samlar in information som bekräftar ett sådant beslut.

### 10.3.8 Exempel från andra länder

#### England

Enligt Children Act ska, vid en anmälan, beslut fattas inom ett arbetsdygn om vad som behöver göras. Även om ingen åtgärd ska vidtas är detta att betrakta som ett beslut, som skyndsamt ska meddelas anmälaren och de berörda. Om utredning inleds görs i första hand en liten utredning, som ska slutföras inom 7 arbetsdagar. Om det därefter visar sig finnas behov genomförs en fördjupad utredning.<sup>32</sup>

#### Norge

I den norska barnevernloven finns en tydlig tidsangivelse för bedömning av anmälningar. I lagen sägs det att ”barneverntjensten” snarast och senast inom en vecka ska gå igenom den inkomna anmälningen och ta ställning till om utredning ska inledas eller inte. Vid samtal med företrädare för Barne- och likstillingsdepartemen-

---

<sup>30</sup> Andersson, G. 2007.

<sup>31</sup> Sundell, K. m.fl. 2007.

<sup>32</sup> Department of Health 2000.

tet i Norge framkom att det pågår en diskussion inom professionen om utredningsskyldigheten och huruvida det är stigmatiserande för familjer att bli utredda av socialtjänsten. Det finns, i likhet med i Sverige, en trend som går mot att man försöker undvika utredningar genom att ha anmälningsmöten med familj och anmälare och göra "miniutredningar".

## Danmark

I Danmark finns inga regler om inom vilken tid beslutet ska fattas om anmälan ska föranleda utredning eller inte. Däremot finns regler om att kommunen inom sex dagar ska ha skickat en bekräftelse till anmälaren om att anmälan har mottagits. Det framgår vidare av en aktuell undersökning att 55 procent av kommunerna inom en månad har beslutat om de ska inleda en utredning eller inte.<sup>33</sup>

## 10.4 Information till vårdnadshavare om inledd utredning

### 10.4.1 Den som berörs ska underrättas

Den som berörs av en utredning ska, enligt 11 kap. 2 § tredje stycket SoL, underrättas om att en utredning inleds. Den aktuella bestämmelsen tillkom efter kritik mot att socialtjänsten bedrev utredningar bakom ryggen på enskilda<sup>34</sup>. Reglerna syftade till att skapa ett tydligare utredningsförfarande och på så sätt bidra till ett ökat förtroende för socialtjänstens arbete. Av förarbetena framgår att det inte får råda något tvivel om att en utredning pågår. Familjen skall informeras om nämndens beslut och avsikter i fråga om utredningens bedrivande. Det framgår inte av lag eller förarbeten inom vilken tid den underrättelsen ska ske. Enligt JO ligger det i sakens natur att underrättelse måste göras utan nödvändigt dröjsmål<sup>35</sup>.

Om barnet har två vårdnadshavare ska båda underrättas, oavsett om de bor tillsammans eller inte. Ett barn som har fyllt 15 år ska personligen underrättas eftersom barnet efter denna ålder har rätt att föra sin egen talan. Även yngre barn kan underrättas, men soci-

---

<sup>33</sup> Uppgift från Velfärdsministeriet i Danmark

<sup>34</sup> Prop. 1996/97:124.

<sup>35</sup> JO 2004/05, s. 202.

altjänsten måste från fall till fall alltid ta ställning till om och hur ett barn som inte fyllt 15 år ska underrättas<sup>36</sup>. En underrättelse kan göras muntligt eller skriftligt. En underrättelse till den som berörs av en utredning bör, enligt Socialstyrelsens allmänna råd,<sup>37</sup> bland annat innehålla vad som är anledningen till utredningen, information om vad en utredning innebär, förslag på tid för samtal eller besök samt handläggarens kontaktuppgifter.

#### 10.4.2 Möjlighet att avvakta med underrättelse om inledd utredning

##### Huvudregel

Frågan om det går att hemlighålla för vårdnadshavare att en utredning har inletts har diskuterats i olika sammanhang. Med anledning av ett antal motioner i riksdagen har socialutskottet konstaterat att det av rättssäkerhetsskäl inte bör göras något avsteg från principen att familjen alltid ska informeras om att en utredning pågår<sup>38</sup>.

##### Undantag från huvudregeln

JO har ansett att det finns vissa situationer som medger att nämnden kan vänta med att informera om en inledd utredning, även om det inte får bli fråga om någon längre tid som en vårdnadshavare hålls ovetande<sup>39</sup>.

Ett skäl kan vara att vårdnadshavaren eller någon annan familjemedlem är misstänkt för övergrepp mot barnet och att polisutredningen befinner sig i ett känsligt läge. Vid misstanke om brott mot barn där någon av vårdnadshavarna är misstänkt som förövare, uppstår en situation med dubbla utredningar, som behöver samordnas. Socialtjänsten kan ha inlett utredning och samtidigt gjort en polisanmälan, som föranleder ett önskemål från polisen om att hålla förhör med barnet och den misstänkta förövaren innan socialtjänsten informerar vårdnadshavarna. Under förutsättning att barnet inte behöver omhändertaras omedelbart med stöd av LVU bör

---

<sup>36</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 35.

<sup>37</sup> SOSFS 2006:12

<sup>38</sup> 2002/03: SoU15, s. 61.

<sup>39</sup> JO 1999/00, s. 243.



socialtjänsten kunna tillmötesgå polisens önskemål under en kortare tid.

Ytterligare ett skäl kan vara den unges önskemål. Ett barn eller en ung person har vänt sig till socialtjänsten och berättat om förhållanden i hemmet som föranleder en utredning, men barnet motsätter sig starkt att föräldrarna kontaktas. I det läget kan socialtjänsten behöva tala med personer i barnets professionella nätverk och ha ytterligare samtal med barnet innan vårdnadshavaren informeras.

Som exempel på en sådan situation finns ett JO-utlåtande, som gällde en 14-årig flicka som var utsatt för våld i hemmet, där socialnämnden på flickans önskan inte hade underrättat vårdnadshavaren om att en utredning inletts. Det medförde att flickans mor under 14 dagar inte kände till socialtjänstens kontakter med flickan. Modern kände sig förbigången p.g.a. att hon inte kunde påverka skeendet. JO uttalade en viss förståelse för att socialtjänsten ville tillgodose flickans önskemål och konstaterade att de ställningstaganden som måste göras i en sådan situation sällan är enkla och olika intressen måste vägas mot varandra. I det här speciella fallet bedömdes flickans intressen ha företräde framför moderns intresse av att få information och det fanns, enligt JO, skäl att avvakta något med att informera vårdnadshavaren om att en utredning påbörjats.

Frågan om barn och ungdomar ska kunna ta kontakt med socialtjänsten utan att konsekvensen alltid behöver bli att föräldrarna omgående kontaktas tangerar vidare frågan om socialtjänstens lagliga möjligheter att samtala med barn, oberoende av vårdnadshavares samtycke. Det får dock förutsättas att de barn som har sökt upp socialtjänsten har den ålder och mognad som krävs för att själva kunna få ta ett sådant initiativ.

### **Ungdomar i särskilt behov av integritet i förhållande till föräldrarna**

I direktiven hänvisas till att frågan om socialtjänstens möjligheter att inleda en utredning utan att informera vårdnadshavare under senare år har väckts av bl.a. barnrättsorganisationer och kvinno- och tjejjourer. Problematiken berör framförallt unga flickor som kontaktar socialtjänsten för att få skydd och stöd i situationer då de är utsatta för eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld

och förtryck. I dessa situationer kan klargörande samtal behövas under en tid, innan vårdnadshavaren informeras. I de fall barnets hälsa och utveckling utsätts för påtaglig risk att skadas om vårdnadshavaren underrättas om att en utredning påbörjats kan det bli aktuellt med ett omedelbart omhändertagande och placering i någon form av skyddat boende.<sup>40</sup>

Socialstyrelsens genomförde, inom ramen för ett regeringsuppdrag om förekomst av hedersrelaterat våld, en undersökning av gymnasieungdomars upplevda frihet att bestämma över sina liv. Av undersökningen framgick att tre procent av flickorna och pojkarna i gymnasieskolans årskurs 2 kände oro för att inte själv få välja livspartner. Ungdomar med utländsk bakgrund var överrepresenterade i denna grupp. Enligt Socialstyrelsen verkade flickorna leva under omständigheter som begränsar deras liv i olika avseenden. Ungefär 20 procent har begränsad frihet att göra egna val i vardagen. 60 procent har varit utsatta för kränkande behandling, hot och våld någon gång. Nästan hälften av pojkarna, som uttryckte oro för att inte få välja livspartner, uppgav sig ha varit utsatta för kränkande behandling, hot eller våld. Endast en mindre del av de ungdomar, som ansåg sig behöva råd och stöd för sin familjesituation, verkade ha sökt hjälp.<sup>41</sup>

Enligt en aktuell kartläggning genomförd på uppdrag av Stockholm stad, som bl.a. bestod av en enkätundersökning bland ett urval av skolungdomar (2 824 elever) i årskurs 9, framkom att 10 procent av eleverna lever med restriktioner och begränsningar i skola och på fritiden, exempelvis att inte få delta i alla skolans ämnen. 18 procent av flickorna och 13 procent av pojkarna uppgav inskränkningar i det framtida valet av äktenskapspartner. Sju procent av flickorna och tre procent av pojkarna uppgav att de levde under sådana förhållanden som utifrån vissa kriterier klassificerades som "hot och våld i ett hedersrelaterat sammanhang". Kartläggningen innehöll även djupintervjuer och aktstudier. En av slutsatserna av kartläggningen var att socialtjänstens arbete präglades av brist på enhetlighet i synen, arbetet och insatserna som rör förtryck och våld i en hederskontext. En satsning på kompetensutveckling inom socialtjänsten förordades, med bl.a. regelbunden utbildning i evidensbaserade metoder vid riskbedömningar.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Socialstyrelsen 2006a, s. 32.

<sup>41</sup> Socialstyrelsen 2007a.

<sup>42</sup> Stockholm stad 2009.

I en aktuell rapport<sup>43</sup> från Rädda Barnen påtalas konsekvenserna av det rådande familjeperspektivet inom socialtjänsten. Rapporten baserar sig på en kartläggning av ungdomar med erfarenhet av ”tillfälligt uppbrott” från hemmet, dvs. som ”rymmer och kastas ut” hemifrån. Rädda Barnen menar att barnrättsperspektivet behöver stärkas i socialtjänstens arbete.

## **10.5 Barns och ungas delaktighet under utredningen**

### **10.5.1 Rätt till information och medbestämmande**

Barn och unga har enligt lagen rätt till delaktighet, dvs. rätt att få uttrycka sina åsikter och få sin åsikt beaktad, med hänsyn till hans eller hennes ålder och mognad. Genom ett tillägg i lagen år 2008 betonas också deras rätt till relevant information (3 kap. 5 § SoL; 1 § sjätte stycket LVU). Detta gäller vid all kontakt mellan socialtjänsten och barnet eller den unge, dvs. under utredningen, vid bedömning av behov av bistånd, vid ev. biståndserbjudande och genomförande av en insats m.fl. situationer. Barnets eller den unges inställning ska klargöras i frågor som rör barnet personligen, men han eller hon får inte pressas på synpunkter eller försättas i svåra valsituationer. Barnets åsikt ska vägas in i beslutsunderlaget.

### **10.5.2 Samtal med barnet – en förutsättning för delaktighet**

Att barnet ges möjlighet att berätta om sina tankar och upplevelse är en förutsättning för att kunna garantera dem rätt till delaktighet, dvs. att de ska kunna vara med och påverka sin situation. Att inhämta barnets erfarenheter kan bli aktuellt innan en utredning har inletts, under utredningen, vid biståndserbjudande och under genomförandet av insatsen och avslutandet liksom uppföljning efter avslutad utredning och insats.

Huvudprincipen måste vara att socialtjänsten alltid ska eftersträva att samtal med barnet sker i samförstånd med vårdnadshavaren. Det är en viktig princip inte minst för att barnet inte ska hamna i en lojalitetskonflikt. Barnets eget medgivande är också en nödvändig förutsättning för att samtalet ska kunna genomföras. Möjligheten för socialtjänsten att tala med ett barn förutsätter,

---

<sup>43</sup> Rädda Barnen 2009.

utifrån gällande bestämmelser, i princip samtycke från vårdnadshavaren. När det gäller samtal inom ramen för en utredning anses det emellertid räcka med barnets medgivande, när barnet har uppnått tillräcklig mognad för att lämna ett eget giltigt samtycke. Det kan också uppstå en akut situation som närmast är att betrakta som en nödsituation, där det är försvarligt att tala även med ett yngre barn utan vårdnadshavarens samtycke.<sup>44</sup>

LVU-utredningen föreslog en lagbestämmelse om socialnämnds befogenhet att tala med barn inom ramen för en utredning, men förslaget ledde inte till lagstiftning. Frågan har återigen varit föremål för utredning och det finns ett förslag till reglering av socialtjänstens rätt att samtala med barn vid en s.k. barnavårdsutredning.<sup>45</sup> Förslaget är för närvarande under beredning i Regeringskansliet.

## 10.6 Tidsgräns för utredningar

### 10.6.1 Bakgrund till gällande tidsgräns

En utredning om barns och ungas behov av stöd eller skydd ska normalt vara slutförd senast inom fyra månader, enligt 11 kap. 2 § andra stycket SoL. Bestämmelsen tillkom år 1998 mot bakgrund av kritik mot att socialnämnden inte slutförde utredningar inom rimlig tid. Påbörjade utredningar kunde stå öppna under lång tid, ibland i flera år, utan att bli fullständigt avslutade. Bestämmelsen syftade också till att stärka barnperspektivet.<sup>46</sup>

Socialtjänstkommittén<sup>47</sup> behandlade frågan, som en del av arbetet med att förtydliga utredningsreglerna, och efter norsk förebild föreslogs en tidsfrist om tre månader. I undantagsfall skulle dock nämnden kunna förlänga utredningstiden för ytterligare viss tid. Förslaget om en tremånadersgräns kom emellertid att avvisas av flera remissinstanser. Kommunerna ansåg tidsgränsen alltför snäv och resurskrävande.

---

<sup>44</sup> JO:s beslut den 10 oktober 2005, med dnr 1059-2003 och 4857-2003.

<sup>45</sup> SOU 2007:52, s. 142 f.

<sup>46</sup> Prop. 1996/97:124.

<sup>47</sup> SOU 1994:139.

### 10.6.2 Erfarenhet från den statliga tillsynen

Inom ramen för länsstyrelsernas nationella tillsyn av den sociala barn- och ungdomsvården 2006–2007 granskade flertalet länsstyrelser barnavårdsutredningar i respektive läns kommuner. Granskningen varierade emellertid när det gällde urvalsgrund och kan därför inte vara underlag för statistiska generaliseringar. Däremot ger den en översiktlig bild av kvaliteten på utredningarna. Flera länsstyrelser genomförde tillsynen som s.k. kollegiegranskning. Det innebar att kommunerna granskade varandras utredningar utifrån en mall, som i sin tur utgick från behovsområdena i BBIC. Granskningen visade att kvaliteten i barnavårdsutredningarna hade förbättrats. Utredningarna var mer allsidiga och barnets behov hade beskrivits tydligare. Socialsekreterarna pratade mer med barn och täckte in fler områden i barnens liv. Det framgick också att barnets åsikter hade vägts in i bedömningarna i många kommuner. Kompetensen att tala med barn hade också utvecklats. I de kommuner där BBIC fått genomslag har också utredningarna ett tydligare barnperspektiv och en bättre struktur.<sup>48</sup>

Granskningen visade att majoriteten av utredningarna genomfördes inom stipulerad tid. I vissa kommuner hade dock utredningstiden överskridits i en stor andel av utredningarna. För de utredningar som tog längre tid saknades ofta förlängningsbeslut.

### 10.6.3 Tidsgränser i några andra länder

I England förekommer två typer av utredningar med olika tidsgränser. Den inledande utredningen, som kan vara mycket kort, beroende på omständigheterna, ska göras inom sju arbetsdagar. Noggranna anvisningar finns formulerade för vad en sådan utredning ska innehålla och hur det ska dokumenteras i det formulär som finns för detta slag av utredning. Om barnet definieras som ett barn med behov (a child in need) eller om det finns oro för att barnet är i fara (a child in need where there are concerns about significant harm) ska en större, fördjupad utredning (core assessment) genomföras och dokumenteras i ett eget formulär. Denna utredning ska vara slutförd inom 35 arbetsdagar.<sup>49</sup> De engelska tidsgränserna har varit utsatta för stark kritik. Socialarbetarna har inte kla-

---

<sup>48</sup> Länsstyrelserna 2008.

<sup>49</sup> Department of Health 2000.

rat att hålla de snäva tidsgränserna, utan att göra avkall på såväl rättssäkerheten som utredningarnas kvalitet. Socialarbetarna har efter att ha genomfört ”liten utredning” avstått från att genomföra den större utredningen, trots att utredningsunderlaget påvisat stora skyddsbehov hos barnen som indikerade att en stor utredning borde ha inletts<sup>50</sup>.

I Norge är tidsgränsen för en barnavårdsutredning tre månader, men i särskilda fall kan tiden utsträckas till sex månader. I Finland gäller att utredningen skall göras utan obefogat dröjsmål och färdigställas senast inom tre månader. I Danmark ska utredningen avslutas inom fyra månader.

## 10.7 Uppföljning efter avslutad utredning

### 10.7.1 Uppföljning kan endast ske i samförstånd

Socialnämnden har, enligt 5 kap. 1 § SoL, ”ett särskilt ansvar att följa barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt”. Av förarbetena framgår det att det är angeläget att socialtjänsten inte utan vidare släpper kontakten med ungdomar som visat tecken på ogynnsam utveckling men där förutsättningarna för LVU inte är uppfyllda och samtycke till insatser inte kunnat erhållas. Detsamma gäller familjer med små barn där föräldrarna avvisar socialtjänstens erbjudande om frivilliga insatser och där förhållandena inte är så allvarliga att LVU kan tillämpas. Denna uppföljning förutsätts ske i frivilliga former. Någon möjlighet att inhämta uppgifter om barnets situation, oberoende av vårdnadshavarens samtycke, är inte möjligt med dagens regler. I de fall vårdnadshavarna avvisar nödvändiga insatser kan det således vara svårt att omsätta lagens intentioner i praktisk handling. I lagens förarbeten framgår att det finns en medvetenhet om detta, men det bedöms framförallt vara en fråga om metod och kompetens. ”För att kunna vända familjernas inställning till att ta emot hjälp krävs det både ett varierat utbud av insatser och hög kompetens hos berörda socialarbetare. Det talar för kompetens- och metodutveckling inom detta område.” Detta förhållningssätt ligger också i linje med socialtjänstlagens intentioner. I de fall socialtjänsten inte lyckas motivera för frivilliga insatser, och det inte finns underlag för att tillgripa tvång, måste vård-

---

<sup>50</sup> Cleaver, H. m.fl. 2004.

nadshavarnas rätt till självbestämmande och integritet respekteras.<sup>51</sup>

Socialstyrelsen har konstaterat att socialtjänsten, i samband med att utredningen avslutas utan insats, kan komma överens med barnet och vårdnadshavaren om en uppföljande kontakt. Däremot ges inte socialtjänsten någon rätt att efter avslutad utredning ta kontakt med familjen mot deras vilja eller ta in information om familjen från någon utomstående. För förnyad kontakt krävs en ny anmälan eller att socialtjänsten på annat sätt fått information om något som gör att man inleder utredning. Vidare betonas vikten av upparbetat samarbete med andra verksamheter i kommunen och med andra samhällsorgan, föreningar och organisationer, som kan informera socialnämnden när det aktuella barnet far illa.<sup>52</sup>

Vid de samtal och kontakter som utredningen haft med företrädare för socialtjänsten har det framkommit att man i vissa fall gör överenskommelser med familjen om en uppföljande kontakt när det finns kvarvarande oro och utredningen inte följs av några insatser. Det kan gälla ett enstaka uppföljningstillfälle eller en mer formellt beslutad insats i form av fortsatt kontakt med handläggande socialsekreterare.

### 10.7.2 Uppföljning oberoende av samtycke har tidigare övervägts

Frågan om socialtjänstens uppföljningsansvar efter avslutad utredning aktualiserades inom ramen för Barnpsykiatrikommitténs arbete. Man ansåg att det fanns situationer när föräldrarnas integritet respekterades på ett sätt som inte gagnar barnet och dess behov, Kommittén föreslog därför att frågan om uppföljningsansvar för mindre barn skulle utredas vidare. Kommittén avvisade samtidigt tanken på att återinföra övervakare som insats, eftersom man ansåg att det var socialsekreteraren med sin kompetens som hade bäst möjligheter att följa barnet.

Ett förslag framfördes om att införa bestämmelser i LVU som gjorde det möjligt att följa vissa barn genom någon form av ”kontrollstationer” under deras uppväxt – med rätt/skyldighet för socialtjänsten att hämta in uppgifter från andra myndigheter.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Prop. 1996/97:124, s. 101.

<sup>52</sup> SOSFS 2006:12; Socialstyrelsen 2006a, s. 40.

<sup>53</sup> SOU 1998:31.

## 10.8 Utredningens överväganden och förslag

### 10.8.1 Inledande överväganden

De frågor som ingår i utredningen har endast berört ramarna för utredningen i form av regler för ställningstagande till om utredning ska inledas, underrättelsen om att utredning har inletts, utredningstiden och eventuellt införande av en uppföljningsmöjlighet efter avslutad utredning. Utredningarnas innehåll och form i sig inte har ingått i de frågor som utredningen ska behandla. Inledningsvis kan dock konstateras att det i tillsynen och olika undersökningar har påvisats förändringar till det bättre när det gäller utredningarnas kvalitet generellt sett.

Av det föregående framgår att det uppstått stora oklarheter och skillnader när det gäller handläggning och bedömning inför ställningstagandet om utredning ska inledas eller inte. Skillnaderna rör både andelen anmälningar som utreds och hur omfattande underlag som hämtas in för bedömningen. Ytterligare ett problem är att förhandsbedömningarna tenderar att dra ut på tiden. Kunskap saknas om de s.k. utvidgade förhandsbedömningar, som förekommer i vissa kommuner, har lett till att färre anmälningar utreds men det är ett rimligt antagande att det finns ett sådant samband. De allt större krav som ställs på utredningarnas innehåll och kvalitet kan möjligen bidra till att färre utredningar inleds. Utbudet av insatser som inte kräver biståndsbeslut har också ökat. Förändringen kan också delvis ha sin grund i att många kommuner har inrättat mottagningsfunktioner för att höja kvaliteten i mottagandet. Mottagningsfunktioner kan leda till noggrannare förhandsbedömningar och en ambition att slutföra arbetet med familjen, om behovet av utredning inte anses överhängande.

Utredningen konstaterar att skillnaderna i bedömningen av om utredning ska genomföras eller inte vid handläggningen av anmälningar inte är acceptabla ur rättssäkerhetssynpunkt. Trovärdigheten i det skyddande system som anmälningsuppmärksamheten respektive -skyldigheten bygger på kräver också en snabbare, mer förutsägbar och likvärdig handläggning. Det finns inga nationella kriterier för när en utredning bör inledas och det skulle också innebära svårigheter att ge specifik vägledning på detaljnivå för bedömningen eftersom den ofta baserar sig på begränsad information. Utredningen har likväl ansett frågan angelägen att överväga, eftersom kunskapen om riskfaktorer har ökat. I övrigt är det viktigt att ta



hänsyn till att det är den sammanlagda tiden för förhandsbedömning och den eventuella utredningen som har betydelse, ur barns och föräldrars perspektiv.

Frågan om underrättelse om att utredning har inletts berör den principiellt viktiga frågan om hur barnets ökade bestämmanderätt i takt med stigande ålder och mognad ska balanseras mot vårdnadshavarens ansvar och rätt till insyn och delaktighet i det som rör barnet. Vidare rör frågan socialtjänstens övergripande ansvar för stöd och skydd till barn och unga. Utredningen anser att det är viktigt att barn och unga ska ha möjlighet att vända sig till socialtjänsten utan att föräldrarna omedelbart kontaktas. Framförallt uppstår behovet av visst rådrum innan vårdnadshavaren informeras om en inledd utredning, när det finns misstanke om brott mot barnet i hemmet.

Det finns en viss oklarhet i lagen hur långt socialnämndens uppföljningsansvar sträcker sig, när en familj avvisar kontakt. I princip förutsätter uppföljning frivillighet. Samtidigt har socialnämnden ett allmänt ansvar för att följa barn och unga som visar tecken till en ogynnsam utveckling. Utredningen anser att det finns ett behov av att reglera socialnämndens uppföljningsansvar i vissa fall.

Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser i SoL, som reglerar socialnämndens inledande av utredning respektive underrättelse om inledd utredning, får en ny lydelse i samband med dess införande i LBU. Vidare införs i LBU en ny bestämmelse om uppföljning efter avslutad utredning. Förändringarna framgår av det följande.

#### 10.8.2 Omedelbar skyddsbedömning och ställningstagande inom 14 dagar

**Utredningens bedömning:** Anmälan syftar ytterst till att uppmärksamma barns och ungas behov av skydd. Det motiverar tydliga regler om skyndsamhet och hur en anmälan ska hanteras. Syftet med en tidsangivelse för förhandsbedömning är att ovissheten för berörda barn och föräldrar ska minska genom att hela processen från anmälan, eventuell utredning och påbörjad insats kan förkortas.

**Utredningens förslag:** En bestämmelse förs in i LBU om att så snart en anmälan inkommer till socialnämnden ska en omedel-

bar bedömning av skyddsbehovet göras. Denna bedömning ska dokumenteras. Ställningstagande till om utredning ska inledas eller inte ska, om det inte finns synnerliga skäl, göras inom 14 dagar från mottagandet av anmälan.

### Förhandsbedömningen har blivit en självständig aktivitet

Enligt gällande bestämmelser ska beslut att inleda utredning fattas utan dröjsmål när en anmälan eller ansökan har inkommit till socialtjänsten. Det är allvaret i anmälan som avgör hur snabbt beslutet om utredning måste fattas, men det kan inte dröja någon längre tid. Det framgår vidare tydligt av lagen och förtydliganden i allmänna råd att inga andra kontakter än med anmälaren och den berörda familjen får tas. I övrigt är man hänvisad till den information som eventuellt finns tillgänglig i befintlig akt eller tidigare anmälningar. I det sammanhanget kan nämnas att det är en brist ur barnskyddssynpunkt att tidigare anmälningar gällande missförhållanden för ett barn, som inte har lett till utredning, enligt personuppgiftslagen inte får sammanställas så att det blir sökbart utan endast får förvaras kronologiskt. Frågan har behandlats av Socialtjänstdatautredningen<sup>54</sup> som dock inte föreslår någon förändring. Barnskyddsutredningen anser att detta är en angelägen fråga.

Länsstyrelsens granskning har visat att förhandsbedömningarna ofta drar ut på tiden. Det är vanligt förekommande att socialtjänsten dröjer mer än en månad och i många kommuner mer än ett par månader, innan man tar ställning, såvida inte akuta insatser bedöms nödvändiga. I bakgrunden har beskrivits att förhandsbedömningen alltmer har blivit en självständig aktivitet och skillnaderna i arbets sättet mellan olika socialkontor och kommuner har därmed blivit större. Skillnaderna består framförallt i hur omfattande och processinriktad kontakten är med berörd familj är, innan ställning tas till om anmälan ska föranleda utredning. I kontakten med företrädare för socialtjänsten har olika orsaker angetts till den utveckling som lett fram till utvidgade förhandsbedömningar och olika uppfattningar i frågan har framförts.

Ett flertal kontakter med familjen kan vara nödvändigt för att få en tillräckligt god bild av situationen. Det är viktigt att onödiga utredningar inte genomförs av respekt för dem som berörs. Under

<sup>54</sup> SOU 2009:23.

förhandsbedömningen är ofta motivationen hög hos familjen att medverka till konstruktiva lösningar för barnet och genom att ha ett flertal kontakter i den akuta krisen efter en anmälan kan en utdragen utredning undvikas. Många kommuner har särskilda mottagningsgrupper och det kan ha bidragit till en obenägenhet att lämna över till en annan socialsekreterare som ska genomföra utredning. Därför gör man en ”mindre utredning” som ofta leder fram till beslutet att utredning inte behöver inledas.

Samtidigt kan med fog påstås att en anmälan i normalfallet bör ge tillräcklig information som grund för ett ställningstagande, om utredning ska inledas eller inte. Genom att reglerna begränsar de kontakter som kan tas borde förhandsbedömningen inte ta någon längre tid. Finns det skäl att ha upprepade kontakter med familjen kan det i sig vara ett skäl för att inleda en utredning.

Utredningen anser att det ligger en fara i att ha upprepade kontakter med familjen med det medvetna eller omedvetna syftet att undvika en utredning. Förfarandet kan leda till en ”förhandlings-situation” där föräldrarna går med på serviceinsatser för att ”slippa” utredning. I en sådan situation finns en risk att barnets behov inte synliggörs, särskilt om inte någon uppföljande kontakt förekommer med anmälaren, som har velat uppmärksamma barnets utsatta situation. I den utvidgade förhandsbedömningen uppstår en rättsosäker situation för både föräldrar och barn, förutom att tiden från anmälan till eventuell utredning och insats riskerar att bli längre, vilket ur föräldrars och barns perspektiv är mycket olyckligt.

### **Omedelbar skyddsbedömning och förhandsbedömning inom 14 dagar**

Det har framkommit i tillsyn och vid kontakt med företrädare för socialtjänsten att en omedelbar skyddsbedömning som regel görs när en anmälan inkommer, mer eller mindre medvetet och strukturerat. Ändå tenderar beslutet om att inleda utredning eller inte att dra ut på tiden. En förklaring kan vara, vilket bekräftas av en studie som refererats tidigare, att endast ett fåtal anmälningar har den allvarlighetsgrad som kräver snabbt agerande.

Utredningen föreslår att en omedelbar skyddsbedömning alltid ska göras och att den ska ha en självständig ställning, dvs. ska göras medvetet och dokumenteras. Den kan innebära att en utredning inleds omgående. I övriga situationer kan socialtjänsten behöva ta

kontakt med den som berörs och eventuellt ha förnyad kontakt med anmälaren, innan ställning tas till om utredning ska inledas.

Tiden för en förhandsbedömning bör vara mycket begränsad för att inte äventyra trovärdigheten i anmälningsförfarandet. Det gäller både i de kontakter som kan behöva tas med familj och med anmälare. Om socialtjänsten har dröjt med att kontakta familjen efter en inkommen anmälan och låter frågan om utredning hållas öppen en längre tid kan det vara svårt att motivera behovet av en utredning och i ett senare skede förmå familjen att samtycka till erbjudna insatser. Anmälaren kan också uppfatta att oron inte tas på allvar, i den mån han eller hon alls får kännedom om att utredning inleds eller inte.

Utredningen anser att socialtjänsten måste organisera mottagandet av ansökningar och anmälningar på ett sådant sätt att skyndsamt handläggning kan garanteras. Förhandsbedömningen får aldrig ta längre tid än 14 dagar, om det inte finns synnerliga skäl. Möjligheten att åberopa synnerliga skäl för att förlänga tiden för förhandsbedömning ska tolkas restriktivt och får inte vara relaterad till organisatoriska faktorer, arbetsanhopning eller bristande resurser för hantering av anmälningar. Det är också viktigt att klargöra att förhandsbedömningen i vissa fall kan och bör göras omgående och i regel ta kortare tid än 14 dagar.

Den föreslagna regeln om omedelbar skyddsbedömning och en tidsgräns på 14 dagar för ställningstagande till om utredning ska inledas eller inte ska endast gälla anmälningar. Ansökningar måste som tidigare alltid utredas och utredning ska enligt bestämmelsen inledas utan dröjsmål. 14-dagarsregeln ska inte heller gälla information som når nämnden "på annat sätt", dvs. nämndens egna iakttagelser, begäran om yttrande från åklagare och domstol m.m. Även här gäller att utredning ska inledas utan dröjsmål.

### 10.8.3 Oförändrad längsta utredningstid

**Utredningens bedömning:** Den lagstadgade tidsgränsen för en utredning ska inte ses som en normal utredningstid utan som en bortre gräns. Under utredningens gång ska barn, unga och deras föräldrar vara delaktiga och kontinuerligt få information så att utredningsprocessen blir begriplig och förutsägbar. Att förkorta nuvarande tidsgräns skulle kunna äventyra den positiva utveck-

ling som pågår när det gäller utredningarnas kvalitet. Däremot innebär förslaget om en tidsbegränsning för förhandsbedömningen att den sammanlagda tiden från anmälan till beslut kan förkortas.

Länsstyrelsernas nationella granskning visar att flertalet barnavårdsutredningar understiger tidsgränsen fyra månader. Genomgången visar också att det skett förbättringar när det gäller utredningarnas kvalitet. Barnets behov beskrivs tydligare och barnen kommer till tals i högre utsträckning.

Vid de kontakter med företrädare för socialtjänsten som har förekommit inom ramen för utredningen har framförts att nuvarande tidsgräns på fyra månader är en rimlig tid. Många utredningar är omfattande och det är viktigt att se utredningen som en process tillsammans med familjen för att komma fram till lösningar på de problem som har föranlett utredningen. I vissa fall kan det ta tid att etablera kontakt med familjer som känner sig kontrollerade och pressade. Vidare kan BBIC-systemet gör att utredningarna tar längre tid, åtminstone innan arbets sättet till fullo har integrerats.

Det finns för övrigt argument både för en kortare och bibehållen maximal utredningstid om fyra månader, enligt utredningens uppfattning. I direktiven nämns ovissheten för barn och föräldrar. En tydlig struktur i utredningen genom en utredningsplan bör underlätta för barn och föräldrar att förstå utredningsprocessen och att kunna förutse vad som kommer att ske och när. I de allra flesta fall innebär inte en utredning att behovet av vård utanför det egna hemmet övervägs utan det handlar snarare om att erbjuda så adekvata öppna insatser som möjligt. Den nära dialog med barn och föräldrar som bör finnas under genomförandet av en utredning bör rimligen, efterhand som utredningen fortgår, minska upplevelsen av ovisshet.

Att det ställs allt större krav på kvaliteten i utredningen är en omständighet som ska vägas in i bedömningen av vilken maximal utredningstid som är den lämpligaste. I vissa fall kan det krävas lång tid att komma till tals med familjen, finna hållbara lösningar på den situation som har föranlett utredningen och vid behov motivera för insatser.

Ur föräldrars och barns perspektiv är det den sammanlagda tiden för förhandsbedömning och utredning som har betydelse. Genom att införa en tidsgräns när det gäller förhandsbedömningen

kan den totala tiden från anmälan till beslut om insats förkortas. Utredningen anser att det tillsammans med andra förslag från utredningen är tillräckliga för att uppnå en större förutsägbarhet i handläggningen och minska ovissheten för berörda barn och föräldrar.

#### 10.8.4 Vägledning för mer likvärdig bedömning av anmälningar

**Utredningens bedömning:** Föräldrars och barns förståelse för behovet av en utredning liksom den allmänna tilltron till anmälan som instrument för att skydda barn och unga kräver ökad förutsägbarhet när det gäller på vilka grunder beslut om utredning fattas. Det är också en rättssäkerhetsfråga. Socialstyrelsen bör utarbeta vägledning för att uppnå en mer likvärdig bedömning av vilka typer av anmälningar som i normalfallet bör föranleda en utredning.

Av bakgrunden framgår att allt färre anmälningar leder till utredning och att variationerna är mycket stora mellan stadsdelar och kommuner. Länsstyrelserna har i sin samordnade tillsyn över barn- och ungdomsvården riktat kritik mot kommunerna i detta avseende. I vissa fall bedömer länsstyrelserna att anmälningar inte blir utredda trots att det vore motiverat och att barnperspektivet inte ges tillräckligt utrymme vid förhandsbedömningarna. Vidare anser man att riskbedömningarna brister i vissa fall. I rapporten framförs också att den minskade andelen utredningar i vissa kommuner orsakas av en medveten policy att i första hand hänvisa till insatser utan biståndsbeslut och undvika utredningar. Det saknas i övrigt kunskapsunderlag för att bedöma om barnets behov tillgodoses bättre eller sämre med de utvidgade förhandsbedömningar som förekommer alltmera.

Även om förarbeten och JO förmedlar en tolkning av anmälningsbestämmelsen som innebär att anmälan ska göras i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling är det inte troligt att så många anmälningar görs utan att vara noggrant övervägda. Endast ett fåtal barn av de barn, som yrkesverksamma är bekymrade för, anmäls till socialtjänsten enligt olika undersökningar. Det är också väl känt att anmälningar ofta föregås av stor vanda och även etiska övervägan-

den. Utredningen har inte heller, i sina kontakter med företrädare för socialtjänsten och länsstyrelser, fått en bild av att obefogade anmälningar förekommer mer än undantagsvis. Bland de anmälningar som ofta inte utreds återfinns många av de rutinmässiga polisanmälningarna, där förstagångsförseelser ofta hanteras i särskild ordning. Det kan också vara så att utredning inte inleds eftersom utredning redan pågår, situationen har förändrats sedan anmälan eller tillräckliga insatser redan genomförs.

Utredningens slutsats är att anmälningar måste tas på största allvar och hanteras på ett rättssäkert, förutsägbart och likvärdigt sätt i landet. Varje anmälan är visserligen unik och måste bedömas individuellt. Det hindrar inte att vissa riktlinjer behöver finnas som stöd för praktiken, utifrån kunskap om riskfaktorer. En sådan vägledning kan rimligen inrikta sig på faktorer som indikerar att en utredning bör genomföras snarare än att utredning inte behöver inledas, vilket kan vara svårare att generalisera.

#### 10.8.5 Inleda utredning utan att omedelbart underrätta vårdnadshavaren

**Utredningens bedömning:** Lagen anger inte inom vilken tid underrättelse om inledd utredning ska ske. Under vissa särskilda omständigheter bör socialnämnden kunna avvakta en kortare tid med att underrätta vårdnadshavare om en inledd utredning.

**Utredningens förslag:** En bestämmelse ska föras in i LBU om att den som berörs av en utredning ska underrättas genast, om inte särskilda skäl talar mot det.

I första hand bör socialtjänstens förebyggande och rådgivande verksamhet tillgodose det behov som finns av att barn och unga kan kontakta socialtjänsten utan att konsekvensen blir att vårdnadshavaren omedelbart informeras. Om barnet i kontakten med socialtjänsten berättar om missförhållanden som gör att en utredning övervägs finns möjlighet, inom ramen för förhandsbedömningen, att ha ett antal klagörande samtal. Vid dessa samtal kan diskuteras olika alternativ till lösningar och hur föräldrarna kan kontaktas innan beslut fattas om att en utredning ska inledas.

En ytterligare angränsande fråga är om föräldrarna måste underrättas omgående när väl en utredning har inletts. Det finns i dag

inga bestämmelser om inom vilken tid underrättelse om inledd utredning ska göras. Det får dock anses vara ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den som berörs, dvs. även vårdnadshavaren, så snart som möjligt underrättas. Samtidigt finns det vissa undantagsituationer där hänsynen till ett enskilt barns säkerhet och önskemål kan anses ha företräde framför vårdnadshavarens rätt till information och insyn. Dagens praxis utgår ifrån JO-uttalanden, som innebär att socialtjänsten kan avvakta med underrättelse om inledd utredning en kortare tid vid misstanke om brott mot barn som utreds av polisen och där utredningen befinner sig i "ett känsligt läge". JO har även uttalat att ett barns uttryckliga önskan bör ha företräde framför vårdnadshavarens informationsbehov i ett granskat fall, som rörde en 14-årig flicka. Även i detta fall fanns misstanke om brott, dvs. att barnet skulle ha varit utsatt för våld i hemmet, men skälet att avvakta med att informera berodde på flickans önskemål.

Frågan om att kunna avvakta med att informera vårdnadshavaren om en inledd utredning måste bedömas utifrån en avvägning mellan barnets rätt till integritet och föräldrarnas rätt till insyn för att kunna ta sitt vårdnadsansvar. Det är framförallt angeläget att kunna avvakta en kortare tid med underrättelsen när ett barn eller en ung person har lämnat information till socialtjänsten och samtidigt upplever ett starkt obehag inför att föräldrarna kontaktas. Vanligtvis uppstår frågan när det gäller äldre barn och föräldrabalansens regler om barns ökade beslutskompetens i takt med stigande ålder och mognad talar för en lyhördhet för barnets önskemål. Det kan bl.a. behövas ett visst rådrum för att tillsammans med det berörda barnet planera kontakten med föräldrarna och överväga det eventuella behov av skydd som kan uppstå i och med att informationen om inledd utredning når föräldrarna. Utredningen anser att den praxis som finns, med stöd av allmänna råd, att avvakta en kortare tid med att underrätta vårdnadshavaren vid en polisanmälan om misstänkt brott mot barn bör få lagstöd. Bestämmelsen bör även kunna tillämpas i andra situationer när hänsynen till barnet gör att det finns skäl att avvakta en kortare tid med underrättelsen.



### 10.8.6 Samtala med barn oberoende av vårdnadshavarens samtycke

**Utredningens bedömning:** Utredningen om beslutanderätt vid gemensam vårdnad har tidigare föreslagit att socialtjänsten ska ha möjlighet att samtala med barn under en utredning, oberoende av vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Den föreslagna bestämmelsen bör föras in i LBU.

**Utredningens förslag:** Vid en utredning som rör barn ska samtal med barnet kunna genomföras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Motsvarande möjlighet ska finnas vid sådan uppföljning efter avslutad utredning respektive placering, som föreslås föras in i LBU.

Med dagens bestämmelser krävs vårdnadshavarens medgivande att få tala i enrum med barnet såvida barnet inte kan anses ha tillräcklig ålder och mognad för att själv bestämma. Ett förslag om att socialnämnden ska få genomföra samtala med barn i utredningar om barn är under beredning i Regeringskansliet. I det aktuella betänkandet föreslås att socialnämnden ges rätt att samtala med barn utan vårdnadshavarens samtycke i utredningar som rör barn. Utgångspunkten ska vara att ett sådant samtal bedöms vara förenligt med barnets bästa. Den föreslagna bestämmelsen uppges syfta till att underlätta för barn att berätta om sin utsatthet i en svår familjesituation. Om förslaget blir genomfört ger det socialtjänsten möjlighet att samtala med barn och unga även när det finns motstående intressen mellan vårdnadshavarna och barnet. Utredningen anser att detta är angeläget. Bestämmelsen har därför inarbetats i utredningens förslag till LBU. Utredningen anser att motsvarande möjlighet ska finnas vid uppföljning efter avslutad utredning respektive placering, som föreslås på annan plats i betänkandet.

Längre fram i utredningen behandlas frågan om information till barnet samt dokumentation av barnets berättelse, en fråga som kräver en noggrann avvägning. Som har framgått i bakgrunden kan uppgifter som barnet har lämnat i vissa fall sekretessbeläggas för vårdnadshavaren om det skulle vara till betydande men för barnet att de lämnades ut.

### 10.8.7 Uppföljning efter avslutad utredning oberoende av samtycke

**Utredningens bedömning:** Socialnämnden har ett långtgående ansvar för att barn och unga får det stöd och skydd de behöver. Samtidigt har nämnden inte några befogenheter att påtvinga familjer insatser eller ta några uppföljande kontakter sedan en utredning rörande barnets hemförhållande eller situation i övrigt väl har avslutats. När utredning har visat att det finns ett särskilt behov av insatser och det finns en oro för att barnet kan fara illa bör socialnämnden ges möjlighet att följa ett barns situation ytterligare en tid, oberoende av vårdnadshavarens samtycke.

**Utredningens förslag:** När en slutförd utredning har visat att barnet är i särskilt behov av stöd eller skydd, men samtycke till insatser saknas, ska nämnden kunna besluta om uppföljning efter avslutad utredning. Det ska även gälla barn över 15 år som på grund av sitt eget beteende eller sociala situation i övrigt bedöms ha särskilda behov av insatser. Uppföljningen ska kunna pågå under högst två månader. Under denna tid ska nämnden ha befogenheter att ta de kontakter som behövs och kunna samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Socialtjänsten ska underrätta berörda om beslutet att inleda respektive avsluta uppföljningen.

En utredning syftar till att, i samarbete med föräldrar och barn, klargöra barnets situation och behov och, när det är befogat, föreslå stödinsatser. Socialtjänstens utbud av resurser och förmåga att motivera för insatser är i många fall avgörande för om föräldrar ska samtycka till insatser.

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. Om utredningen har kunnat genomföras i en god dialog händer det inte sällan att familjen vid ett senare tillfälle visar sig positivt inställd till de insatser som erbjuds eller återkommer på eget initiativ och efterfrågar hjälp. I vissa undantagsfall är situationen emellertid sådan att behovet av insatser bedöms särskilt angeläget på grund av hemsituationen eller barnets eget beteende. Det kan ha övervägts att ansöka om tvångsomhän-

dertagande men förhållanden har inte bedömts så allvarliga att det rör sig om påtaglig risk för att barnet ska skadas i sin hälsa eller utveckling. Likväl finns det en stor oro för barnets situation och det anses viktigt att under ytterligare en tid kunna ta kontakter, exempelvis med förskola och skola och kunna ha uppföljande samtal med föräldrar och barn.

Utredningen anser att socialtjänsten, i de fall man har en berättigad misstanke om att barnet kan fara illa, ska kunna informera sig om ett barns eller en ung persons situation ytterligare en tid efter avslutad utredning, oberoende av samtycke från föräldrarnas eller barnet, om han eller hon fyllt 15 år. En så ingripande åtgärd måste dock omgärdas med stor tydlighet och inte tillämpas slentrianmässigt. Därför föreslås uppföljning efter avslutad utredning beslutas för viss tid och kunna gälla en period av högst två månader. Den som berörs ska underrättas såväl om beslutet att inleda som beslutet att avsluta uppföljningen. Utredningen föreslår att samma möjlighet till uppföljning ska finnas i de fall en domstol avslagit socialnämndens ansökan om tvångsvård.

Under uppföljningstiden ska socialtjänsten med viss regelbundenhet, beroende på barnets ålder och behov, ha kontakt med föräldrar och barn och ha möjlighet att kunna ta de kontakter som behövs. Socialtjänsten ska också kunna samtala med barnet oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Möjligheten till uppföljning ska tillämpas restriktivt och får självfallet inte vara ett sätt att förlänga den ordinarie utredningstiden. Uppföljningen måste genomföras på ett genomtänkt och respektfullt sätt med hänsyn till både föräldrar och barn. Förutom syftet att ha fortsatt uppsikt över barnets förhållanden bör uppföljningen också kunna innebära ett fortsatt motivationsarbete för att möjliggöra de insatser till barnet som nämnden anser behövs.

Socialtjänsten ska informera föräldrar och barn både om beslutet att följa upp och att avsluta uppföljningen. De kontakter som tas och den information som inhämtas ska dokumenteras enligt motsvarande regler för dokumentation som gäller för utredning och beslutade insatser.

Längre fram i betänkandet föreslås en motsvarande möjlighet finnas efter avslutad placering.