

Avdelningen för verksamhetsstöd och -styrning  
Monica Jacobson  
monica.jacobson@ivo.se

Socialdepartementet

## Yttrande gällande slutbetänkande Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU (SOU 2015:71), ert dnr S2015/04694/FST

### Inledning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillstyrker merparten av de förslag som presenteras i utredningen och anser att de – om de genomförs – kommer att bidra till ett tydligare barnrättsperspektiv i den sociala tvångsvården. IVO avstyrker förslaget om ordningsregler på HVB och anser inte att det behövs något uppdrag till IVO i fråga om det redan identifierade riskområdet medicinsk kompetens vid HVB. Vad gäller avskiljning anser IVO att den längsta tiden bör kunna kortas ned. I fråga om anmälningar och underrättelser till IVO ifråga om skyddsåtgärder efterfrågas ett förtydligande kring syftet och att det i fråga om underrättelser handlar om rapportering på aggregerad nivå.

Utredningen innehåller förslag som stärker rättssäkerheten i processen och främjar barnets trygghet och rätt till delaktighet. Det är bra att barnet så tydligt lyfts fram som en person med egna rättigheter, frikopplade från föräldrarnas. Det är glädjande att se att utredningen inhämtat synpunkter från så många olika håll. Detta stärker både kvaliteten och legitimiteten i förslagen. I sammanhanget vill IVO framhålla att även förslagen i utredningens delbetänkande<sup>1</sup> bör tas vidare till fortsatt beredning för att skapa en sammanhållen översyn.

IVO kommer i det följande att framför allt kommentera de förslag som har direkt bäring på IVO:s verksamhet, eller där IVO har specifik kunskap att lyfta fram. IVO delar utredningens bedömning vad gäller behovet av kunskapsstöd, kunskapsutveckling och systematisk uppföljning inom en rad områden.

---

<sup>1</sup> Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (SOU 2014:3)

#### 4.5.2 Det behövs en ny LVU

IVO tillstyrker att nuvarande LVU ska ersättas med en ny, mer överskådlig och pedagogisk lag som utgår från barnkonventionens syn på barn som rättighetsbärare.

Den föreslagna sammanhållna lagen motsvarar dessa ambitioner. Den är mer begriplig och lättöverskådlig än dagens reglering. Detta är särskilt betydelsefullt eftersom regleringen rör så ingripande åtgärder och behöver kunna förstås av såväl barn och unga som av deras vårdnadshavare.

#### 5.8.5 Barnets eller den unges rätt till information och delaktighet ska förtydligas

IVO tillstyrker att delaktighetsbestämmelserna ska samlas i ett eget kapitel i den nya LVU. Den framträdande och sammanhållna placeringen av bestämmelserna tydliggör betydelsen av barnets delaktighet och stärker barnrättighetsperspektivet.

Att barn och unga är delaktiga i frågor och beslut som rör dem är avgörande för att de ska kunna få rätt stöd och insatser. Delaktigheten är både en rättighet i sig för barnet och en förutsättning för att övriga rättigheter ska förverkligas. Det är mycket bra att det slås fast att barn har rätt till återkommande relevant information. Som anges i utredningen och som IVO erfarit i tillsyn har barn ofta många obesvarade frågor trots att information har givits.

IVO ställer sig däremot frågande till om formuleringen att barnet ska *få* framföra sina åsikter verkligen innebär eller kommer att tolkas som en förstärkning av barnrättsperspektivet. Dagens formulering att barnet ska *ges möjlighet* att framföra sina åsikter visar på skyldigheten att faktiskt ge de förutsättningar som behövs för att barnet ska kunna utöva rätten att framföra sina åsikter. Formuleringen att barnet ska *få* framföra sina åsikter kan läsas som inget mer än själva rättigheten som sådan.

#### 8.11.4 Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas utan dröjsmål

IVO tillstyrker förslaget att bestämmelsen i 7 § LVU kompletteras så att det framgår att socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten utan dröjsmål. Det kan med dagens reglering finnas en risk att veckofristen medför att en vecka blir standard och att man avvaktar med åtgärder i onödan. IVO har i flera Lex Sarah-ärenden sett att socialnämnder missat att underställa beslut i tid. Detta kan delvis bero på att man ser en vecka som standard och därför inte vidtar alla åtgärder som är möjliga att vidta omedelbart.

### 8.11.7 Ett beslut om vård ska gälla omedelbart

IVO tillstyrker att rättsens beslut om vård, utan särskilt förordnande, ska gälla omedelbart. Detta tydliggör processen och förenklar för både socialnämnder och domstolar. IVO har i tillsyn sett exempel där socialnämnden felaktigt agerat i tron att tvångsvård pågått, när domstol missat att besluta om omedelbarhet. En ändring skulle hindra att sådana situationer uppkommer.

### 9.16.6 Hälsoundersökning ska erbjudas barn och unga inför en placering

IVO tillstyrker den föreslagna bestämmelsen om att socialnämnden som huvudregel ska ha ansvar att begära en hälsoundersökning i anslutning till att vård i familjehem eller hem för vård eller boende (HVB) inleds. Även stödboende och övriga placeringsformer för barn och unga, när och om de införs, bör omfattas av bestämmelsen.

I detta sammanhang vill IVO också framhålla vikten av att samverka mellan huvudmän som möter placerade barn och unga med psykisk ohälsa skyndsamt utvecklas. Det gäller generellt för barn och unga med omfattande psykisk ohälsa som idag finns i HVB eller familjehem. Gruppen kommer sannolikt att öka i och med det stora antalet ensamkommande barn. Det kommer att krävas ytterligare resurser för att tillgodose dessa barns behov av hälso- och sjukvård. IVO är oroade av vad vi uppfattar som en utveckling mot att barn i samhällsvård allt oftare inte får sina behov av specialiserad psykiatrisk vård tillgodosett. HVB får många gånger hantera barn och ungdomar med psykiatrisk problematik till följd av exempelvis trauma som verksamheten inte har kunskap och kompetens att hantera.

### 9.17.3 Delegationsordningen bör ses över

IVO instämmer i utredningens bedömning att regeringen bör ta initiativ till en särskild översyn av de nuvarande delegationsbestämmelserna inom socialtjänstens område. Det måste ifrågasättas om den nuvarande formen för beslutsfattande gynnar utvecklingen av en professionell socialtjänst med evidensbaserade arbetssätt och insatser.

### 12.9.4 Kunskapsstöd för säkrare bedömningar i fråga om umgänge

IVO delar utredningens bedömning vad gäller behovet av säkrare kunskapsstöd för socialtjänstens bedömningar i frågor om umgänge och tillstyrker att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett bedömningsstöd i frågan.

Frågor om umgänge aktualiseras regelbundet i IVO:s tillsyn. Den brist vi framför allt sett i sammanhanget är att socialnämnden inte fattar formella beslut om umgänge trots att det är uppenbart att umgänge i samförstånd inte kommer att fungera.

### 12.9.5 Stärkt stöd till vårdnadshavare i samband med omhändertagande

IVO tillstyrker införandet av en bestämmelse om att socialnämnden aktivt ska erbjuda vårdnadshavare stöd som kan bidra till att de blir delaktiga i vården av barnet och utvecklas i sitt föräldraskap.

En brist som IVO upprepade gånger uppmärksammat i tillsynen är att vårdnadshavare inte har gjorts delaktiga i vården vid placeringar av deras barn. Som tillsynsmyndighet får IVO också många frågor från vårdnadshavare som inte förstått väsentliga aspekter av de beslut om tvångsvård som fattats rörande deras barn. De säger sig ofta ha svårt att få de svar och det stöd de önskar från socialtjänsten. Socialnämnderna är ofta organiserade och indelade i sakområden på ett sådant sätt att frågan om stöd till vårdnadshavarna faller mellan stolarna när ett barn omhändertas. Det kan leda till att stödet uteblir. Att vårdnadshavarna ges stöd är inte minst viktigt för barnet för att minska oro för föräldern och för barnets möjlighet att på sikt ha så god relation till vårdnadshavarna som möjligt.

### 13.18.5 Hemtagningsbegäran behöver regleras

IVO tillstyrker att en begäran från vårdnadshavare om att vård enligt LVU ska upphöra inte behöver prövas av socialnämnden om frågan om vård har prövats de senaste tolv månaderna. I dessa fall bedömer IVO att barnets rätt till stabilitet och trygghet måste väga tyngre än vårdnadshavarens möjlighet att få frågan prövad. Det är däremot viktigt att det tydligt framgår att det inte finns några hinder för socialnämnden att ompröva beslutet när som helst om sådana förutsättningar finns.

### 14.11.2 Nämndens bestämmanderätt under LVU-vård behöver förtydligas

IVO tillstyrker att bestämmelsen om socialnämndens bestämmanderätt förtydligas så att det framgår att nämnden övertar vårdnadshavarens bestämmanderätt i den utsträckning det behövs för att genomföra vården.

Vem som har beslutanderätt under tvångsvård är en återkommande fråga i klagomål till IVO. Ett klarläggande kan minska oklarheten och ge omhändertagna barn en stabilare vardag och snabbare beslut i avgörande frågor. En utförlig exemplifiering i kommande förarbeten vore önskvärt för att ge så få kommande tolkningsvårigheter som möjligt.

### 14.11.4 Kunskapsstöd och utbildning om gränssättande åtgärder

IVO instämmer i utredningens bedömning att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att leda ett arbete om gränssättande åtgärder som en del av en god vård. Det är bra att underlaget föreslås utmyнна i ett vägledande stödmaterial som kan ge betydligt större spridning och

praktisk effekt av det arbete som görs. Kunskapsstöd och utbildning behövs både på kort och på lång sikt.

Det behöver förtydligas vilka gränssättande åtgärder som får vidtas vid HVB och hur de får användas; att de alltid ska grundas i en individuell bedömning som beaktar de juridiska och etiska aspekterna samt en behovs- och proportionalitetsbedömning. Detta är, som återges i utredningen, ett område där IVO sett brister. Behovet av kunskapsstöd och utbildning om gränssättande åtgärder på HVB är stort. Det är särskilt angeläget med ytterligare bedömningsstöd i fråga om de behovs- och proportionalitetsbedömningar som ska göras.

#### 14.11.5 Ordningsregler på HVB

IVO avstyrker att det införs en bestämmelse i socialtjänstförordningen som tydliggör vilka frågor som får omfattas av ordningsregler på HVB.

IVO anser i likhet med utredningen att det behövs grundläggande generella ordningsregler på HVB för att skapa trygghet, säkerhet och trivsel för de barn och unga som bor där. Det är rimligt och nödvändigt att en verksamhet har enkla regler kring måltider, läsläsning m.m., men för den typen av regler behövs inte författningsreglering. Vad gäller exempel på ordningsregler nämns i utredningen bland annat användande av mobiltelefon och datorer. Sådana frågor ligger ofta närmare gränssättande åtgärder som behöver prövas individuellt. Många ungdomar bor långa tider på HVB och befinner sig i väldigt olika behandlingsskeden. Vissa barn behöver mer stöd i att hantera sina mobiltelefoner än andra och det är stor skillnad mellan om de är t.ex. 13 eller 17 år. Oavsett hur bra en verksamhet arbetar med delaktighet kring ordningsregler kan frågor om datorer och mobiltelefoner omöjligt hanteras lika för hela målgruppen. En författningsreglering som pekar ut vissa ämnen kan leda till för omfattande tolkningar om vad som kan regleras på detta sätt.

Vilka ämnen som lämpar sig för ordningsregler, och hur gränsdragningen gentemot individuella prövningar ska se ut hanteras bättre genom resonemang och kunskapsstöd i det arbete som Socialstyrelsen föreslår leda (14.11.4). IVO delar utredningens bedömning att det är viktigt att de boende deltar i framtagandet av ordningsregler och att ordningsreglerna regelbundet ses över. Hur detta kan se ut i praktiken kan förhoppningsvis utvecklas i det föreslagna kunskapsstödet.

#### 16.8.2 Kompetens hos föreståndare och personal vid HVB

IVO ser positivt på frågan om att utreda stärkta kompetenskrav på föreståndare och personal. Utgångspunkten bör vara att se på frågan ur ett bredare perspektiv än enbart högskoleutbildning.

Utifrån den rådande situationen med allt fler ensamkommande barn får vi signaler från kommunerna och privata aktörer om svårigheterna att rekrytera framför allt erfaren och kompetent personal till HVB-hemmen. Detta är en omständighet som oroar och utgör en

påtaglig risk för att verksamheterna inte kommer att uppfylla de kvalitets- och säkerhetskrav som ställs på dem.

### 16.8.3 Tillgång till medicinsk och psykologisk kompetens vid HVB

IVO anser inte att det behöver övervägas att ge IVO i uppdrag att bedöma tillgången till medicinsk och psykologisk kompetens vid HVB.

IVO har i grunden ett uppdrag att planera och bedriva tillsynen utifrån egna riskanalyser. Tillgång till hälso- och sjukvård på HVB är ett riskområde som IVO redan identifierat och som år 2016 kommer att vara särskilt uppmärksammat i IVO:s tillsyn. Ett arbete med en kartläggande enkät i vissa delfrågor har påbörjats. Utifrån vad som framkommer av enkäterna kommer IVO analysera och bedöma vilken framtida tillsyn som krävs.

## Kapitel 17 Verksamheten vid särskilda ungdomshem

IVO tillstyrker att begreppet särskilda befogenheter ersätts med begreppet skyddsåtgärder i den nya LVU. IVO bedömer att ett sådant namnbyte har ett starkt signalvärde och på ett bra sätt beskriver för såväl barn och unga som personal vad det yttersta syftet med dessa åtgärder ska vara. I förlängningen kan den språkliga förändringen leda till en attitydförändring i praktiken. IVO tillstyrker också förslaget att proportionalitetsprincipen förtydligas genom en mer framträdande placering och en utvecklad beskrivning av hur nytta och skaderisk ska prövas mot varandra.

Kapitlet innehåller i övrigt en rad förändringar vad gäller de föreslagna skyddsåtgärderna. Till övervägande del består dessa förändringar i en förstärkning av rättssäkerheten för barn och unga genom tydligare ramar, reglering där sådan saknats och möjlighet att överklaga till förvaltningsrätt. IVO tillstyrker förslagen i kapitlet men har synpunkter i form av de kommentarer som anges nedan.

### 17.6.8 Skyddsvisitation

IVO tillstyrker förslaget om den nya skyddsåtgärden skyddsvisitation men ställer sig tveksam till att SiS centrala beslut för varje enskild institution ska rapporteras till IVO.

Förslaget om möjlighet till rutinmässiga – särskilt angivna - skyddsvisitationer kan som utredningen beskriver möjliggöra frivilliga och utvecklande fritidsaktiviteter som annars hade varit svåra att genomföra. Ungdomar som utredningen varit i kontakt med har uppgivit att generella visitationer ibland kan upplevas mindre utpekande och därför vara att föredra. Vid en avvägning mellan det intrång åtgärden innebär och syftet att öka den reella tillgången till utvecklande sysselsättningar, som exemplen snickeri- och köksverksamhet, tycker IVO att förslaget är rimligt.

Däremot ställer sig IVO tveksam till bestämmelsen att SiS centrala beslut ska rapporteras till IVO och menar att syftet behöver klargöras. I författningskommentaren (s. 1053) anges

att IVO genom rapporterna fortlöpande kan följa användningen av skyddsvisitationer och vid behov vidta åtgärder. Hur detta är tänkt i praktiken framstår som oklart. Är det själva de centrala besluten som sådana som förväntas bedömas av IVO? Eller är det tänkt som en väg till kunskap för IVO inför eventuell riskbaserad tillsyn? Vad tillför det i sådana fall att IVO har tillgång till de centrala besluten jämfört med att IVO har kännedom om att dessa finns att tillgå hos SiS? Detta behöver tydliggöras för att inte hanteringen ska bli en onödig administrativ pålaga för såväl SiS som IVO.

### 17.6.14 Avskiljning

IVO tillstyrker delvis förslagen till ändringar vad gäller avskiljning. IVO instämmer i att åtgärden behöver finnas kvar under en övergångstid och att tiden för avskiljning bör förkortas avsevärt. IVO menar dock att tidsgränsen bör kunna sänkas ytterligare. Vidare vill IVO väcka frågan om vilken funktion kravet på att läkare eller sjuksköterska skyndsamt ska yttra sig fyller.

Det bör vara ett uttalat mål att på sikt kunna utmönstra avskiljning som åtgärd, men IVO instämmer i utredningens bedömning att det i nuläget skulle kunna leda till negativa konsekvenser för barn och unga, som ett ökat bruk av fysisk fasthållning. Vi instämmer i att det behövs ytterligare underlag för att fatta beslut om att helt avskaffa möjligheten till avskiljning. SIS bör ha kvar möjligheten att genom avskiljning bryta situationer som riskerar säkerheten och tryggheten. Om möjligheten till avskiljning tas bort finns det en överhängande risk att det tillskapas oskrivna åtgärder eller att andra reglerade åtgärder som inte står i proportion till behovet används.

Det är positivt att det föreslås att tiden för avskiljning ska kortas väsentligt. Den tid om högst en timme eller vid upprepade beslut och särskilda skäl maximalt tre timmar i avskiljning bör däremot kunna förkortas. Vid IVO:s granskning av avskiljningar på SiS-institutionerna har inspektörerna sett en minskad användning av avskiljningar samt att tiderna för avskiljning blivit allt kortare. Tiderna uppgår vanligen till cirka 15 minuter som längst. I enstaka fall har vi sett att avskiljning använts i bestraffande syfte. Det vanliga är dock att avskiljning har använts som en sista utväg i akuta situationer och verksamheterna har väl grundade motiveringar till de avskiljningar som gjorts. Det finns SIS-hem som överhuvudtaget inte använder avskiljning. Men utifrån vad IVO sett i tillsynen bör den yttersta tidsgränsen kunna sättas ned ytterligare, så att inte den nya regleringen i praktiken sätter högre tidsgränser än som sker i praktiken.

Vad gäller kravet på att läkare eller sjuksköterska skyndsamt ska yttra sig om en avskiljning med låst dörr vill IVO väcka frågan vilken funktion detta i praktiken fyller. Denna åtgärd ska som längst kunna pågå i en timme. Det kan ifrågasättas vilket egentligt underlag sjukvårdspersonalen har att göra bedömningen, särskilt om det rör sig om personal som inte tidigare varit i kontakt med barnet eller den unge. IVO menar att det kan finnas anledning att ytterligare överväga syftet med detta krav på yttrande i den fortsatta beredningen.



### 17.6.18 Underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg

IVO ser att det finns många fördelar med förslaget om att SiS ska rapportera beslut om kroppsvisitation, rumsvisitation, vård vid låsbar enhet med flera skyddsåtgärder som anges i förslagets 24 § till IVO. Däremot ser IVO ett behov av att tydligare klargöra att det rör sig om en rapportering på aggregerad nivå. För att säkerställa att IVO får ett korrekt och användbart underlag bör IVO ges bemyndigande att ta fram föreskrifter om hur rapporteringen ska göras.

De åtgärder som föreslås rapporteras till IVO är åtgärder där samhället utövar tvångsmakt mot barn och unga i mycket utsatt ställning. Det finns starka skäl för att IVO som tillsynsmyndighet behöver ha god insyn i hur sådana åtgärder används och utförs. Detta talar för det förslag utredningen presenterar. Samtidigt är det viktigt att syftet och förväntningarna på hanteringen klargörs. Formuleringarna kring rapporteringen är inte helt entydiga, men IVO utgår ifrån att avsikten är att IVO genom en aggregerad rapportering ska kunna skaffa sig en överblick vad gäller förekomst, omfattning, geografisk spridning etc.

Utifrån den mycket stora mängd beslut det rör sig om (såvitt kan utläsas av konsekvensbeskrivningen över 10 000 beslut per år) är det angeläget att det tydligt klargörs att avsikten *inte* är att individuella beslut ska tillsändas IVO. Ett förfarande där individuella beslut skulle sändas in till, granskas och bedömas av tillsynsmyndigheten skulle kräva orimliga resurser med högst tveksam effekt.

En möjlighet för IVO att få god överblick över det nationella användandet av tvångsåtgärder vore däremot till god nytta i tillsynen. För att ha möjlighet att styra informationen och få de uppgifter som bäst behövs i tillsynen bör IVO ges möjlighet att föreskriva om hur rapporteringen från SiS ska gå till.

### 18.7.3 Tydligare inriktning på stöd och hjälp efter avslutad placering

IVO tillstyrker förslaget och de förtydliganden som görs angående stöd och hjälp efter avslutad placering. Detta är ett område där det saknas tillräcklig kunskap kring vad som gäller och där IVO i tillsynen sett brister. Den nya bestämmelsen ger mer detaljerad ledning och ökar därmed förutsebarheten och rättssäkerheten.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Birgitta Hagström och tillförordnande chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Juristen Monica Jacobson har varit föredragande.

  
Gunilla Hult Backlund

  
Monica Jacobson