

# Yttrande över betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende, SOU 2017:112

Ert dnr S2018/00682/FST

## Sammanfattning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ser positivt på ansatsen att införa ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende. IVO tillstyrker att dessa barns rättsliga ställning förstärks och att dessa barn får sina behov av skydd och stöd tillgodosedda. Det finns dock dels delar i betänkandet som behöver utvecklas, dels delar där IVO anser att det är tveksamt om förslagen till alla delar bidrar till att uppnå målsättningen.

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

IVO noterar att de föreslagna formuleringen i 3 kap. 2 § andra stycket respektive 6 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) skiljer sig åt och kan inte finna någon motivering till detta. I 3 kap. 2 § SoL saknas kriteriet ”hot”.

## 5.1 Särskilt boende ska regleras i socialtjänstlagen

IVO välkomnar att det införs reglering i lagen avseende skyddat boende. Den nu rådande situationen, då en definition och kvalitetskrav saknas, leder till att socialnämnden får hänvisa enskilda till verksamheter som drivs av ideella aktörer, utan ordentlig insyn och kunskap om kvalitet. Nuläget innebär också svårigheter för IVO:s tillsynsuppdrag eftersom de juridiska ramarna är otydliga och IVO inte har vetskap om vilka verksamheter som finns.

## 5.2 Definition av skyddat boende

### *Boenden som kommer att omfattas av definitionen*

IVO vill påpeka att det är viktigt att definitionen av skyddade boenden blir tydlig. Det kan vara svårt för en enskild aktör att avgöra om tillstånd att bedriva skyddat boende behövs för en viss verksamhet eller inte vilket medför att ansökningar om tillstånd för verksamheter som inte är tillståndspliktiga kan komma in till IVO. Som exempel nämner utredningen boenden i form av enskilda lägenheter utan koppling till närbelägen bemannad organisatorisk enhet och ideellt drivna skyddade boenden utan anställd personal. IVO måste då lägga resurser på att genomföra mer eller mindre omfattande utredningar av ansökningar som sedan utmynnar i beslut om avvisning. Om en aktör istället inte inser att dennes verksamhet är tillståndspliktig innebär det att denne kommer att bedriva olaglig verksamhet vilket IVO kan polisanmäla. En sådan omständighet kan få konsekvenser vid prövningen av en senare inkommen tillståndsansökan.

## 5.3 Kvalitetskrav för skyddade boenden och

### 5.4 Tillståndsplikt för skyddat boende

IVO:s inställning är att tillståndsprövningen vid ansökan om tillstånd att bedriva skyddat boende huvudsakligen bör fokusera på en förhandsgranskning av företrädares lämplighet. Enligt IVO:s tillståndspolicy innebär tillståndsprövningen dels en prövning av lämplighet, dels en sammanvägd bedömning av olika faktorer som har betydelse för möjligheten att bedriva den aktuella verksamheten med god kvalitet. Liksom utredningen konstaterar vill IVO framföra att myndigheten vid tillståndsprövningen endast kan bedöma om verksamheten, genom vad som anges i ansökan om tillstånd, har *förutsättningar* att bedrivas med god kvalitet och säkerhet. Tillståndsprövningen kan inte säkerställa att verksamheten kommer att leva upp till de krav som ställs. Vad som utgör exempelvis tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar varierar över tid beroende av vilka enskilda personer som befinner sig i verksamheten för tillfället, vilket innebär att en detaljprövning inte är ändamålsenlig vid bedömningen av en ansökan om tillstånd.

### *Gränsdragning mot andra placeringsformer*

IVO förutser att det kan uppstå viss gränsdragningsproblematik även mot andra tillståndspliktiga verksamheter. IVO vill därför understryka vikten av tydliga riktlinjer för bedömningen av vilken form av tillstånd som krävs för respektive fall. Liksom utredningen anför kan IVO konstatera att det kan finnas överlappande verksamhet dels när skyddade boenden bedriver vård eller behandling, dels när målgruppen för ett boende är barn utan medföljande vårdnadshavare som har utsatts för partnervåld eller hedersrelaterat våld och förtryck.

#### 5.4.2 Tillsyn av skyddade boenden

IVO avstyrker förslaget att skyddade boenden ska omfattas av krav på frekvenstillsyn. IVO anser att det inte finns tillräckliga skäl som motiverar detta. Barn i skyddade boenden vistas där tillsammans med en vårdnadshavare som har det huvudsakliga ansvaret för barnets omsorg. Enligt IVO:s uppfattning kan situationen för dessa barn inte likställas med situationen för barn och unga som är placerade i andra former av boenden utanför det egna hemmet. Utgångspunkten för IVO:s uppdrag är att bedriva riskbaserad tillsyn varför IVO generellt är av uppfattningen att krav på frekvenstillsyn inte är nödvändigt. Frekvenstillsyn tar mycket resurser i anspråk, vilket hämmar IVO:s möjligheter att utöva en strategisk och effektiv tillsyn av de verksamheter där behovet är som störst.

#### 5.6 2 Beslut om skyddat boende med utgångspunkt i utredning och riskbedömning

##### ***Beslut först och utredning sedan***

IVO befarar att det kan uppstå vissa praktiska problem om en våldsutsatt enskild i ett akut läge på egen hand söker upp ett skyddat boende. IVO anser att det behöver analyseras och ges närmare anvisning om hur denna situation ska hanteras. En fråga är om det över huvud taget blir möjligt, dvs. om den enskilde kommer att tas emot av ett boende i avvaktan på att socialnämnden ska fatta beslut om insatsen. En sammanhängande fråga är vem som ska betala för vistelsen under den tid som hinner passera till dess att beslut fattas om nämnden beslutar att inte bevilja insatsen, för den våldsutsatta och/eller medföljande barn.

#### 5.7 Möjlighet för barnet att få beslut om insatsen skyddat boende

IVO anser att det behöver förtydligas vad som krävs för att socialnämnden ska ha rätt att fatta ett beslut rörande barnet som går emot den ena vårdnadshavarens vilja. Samhällets möjlighet och rätt att överta ansvaret för barn som placeras i skyddat boende måste ställas i relation till föräldrars rättigheter och ansvar i förhållande till sina barn, som fastställs i bl.a. den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)<sup>1</sup> och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)<sup>2</sup>. Det behöver därför stå klart vilka förutsättningar som ska föreligga för att det ska anses krävas - med hänsyn till barnets bästa - att socialnämnden tar över en förälders bestämmanderätt och fattar beslut enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken (FB). Exempelvis måste beaktas att den vårdnadshavare som motsätter sig placeringen kanske inte är våldsförövaren och att denna vårdnadshavare skulle kunna tillgodose barnets behov.

IVO vill med nedanstående exempel belysa några situationer som riskerar att uppstå, som behöver uppmärksammas och beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet så att berörda aktörer får tydlig vägledning, särskilt i fråga om socialnämndens ansvar.

<sup>1</sup> Enligt art. 8 Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt familjeliv.

<sup>2</sup> Enligt art. 3 barnkonventionen ska barn tillförsäkras sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet.

- Ett beslut om insatsen skyddat boende kan komma att behöva fattas relativt snabbt, varvid det finns en risk att någon grundlig utredning inte har hunnit genomföras till stöd för beslutet. Vilket kan få till följd att det ännu inte har hunnit klarläggas om den andre vårdnadshavaren brister i omsorgen om barnet eller inte.
- Nämndens utredning kan visa att den andre vårdnadshavaren, som inte ska bo i det skyddade boendet och inte heller är våldsutövaren, skulle kunna tillgodose barnets behov och att det vore till barnets bästa att få bo hos denne, men den vårdnadshavare som är utsatt för våld motsätter sig detta.
- Barnet motsätter sig en placering i skyddat boende. Det skulle kunna vara ett sannolikt scenario exempelvis om den andre vårdnadshavaren inte har lämnat sitt samtycke till placeringen, varvid barnet kan hamna i en lojalitetskonflikt. Det blir särskilt komplicerat om barnet har fyllt 15 år och därmed själv ska samtycka till insatser enligt SoL. Ytterst kan det bli fråga om att socialnämnden måste ingripa med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Detta förutsätter dock att kriterierna för beslut om tvångsvård är uppfyllda.

IVO finner även att det, under placeringstiden, blir oklart dels hur långt socialnämndens befogenhet enligt den föreslagna regleringen i 6 kap. 13 § FB sträcker sig, dels i vilken omfattning den vårdnadshavare som barnet bor med i det skyddade boendet äger rätt att ensam fatta beslut som rör barnet rörande förhållanden som vanligtvis kräver båda vårdnadshavarens samtycke. Som exempel kan nämnas utformningen av umgänge mellan barnet och någon anhörig, eller genomförande av hälsoundersökning – som det föreslås att alla barn på skyddat boende ska erbjudas. Att vårdnadshavaren inte har full ensam beslutanderätt understryks av förslaget att nämnden ska äga rätt att fatta beslut om barnets skolgång om den andre vårdnadshavaren motsätter sig val av skola.

#### 5.7.6 Beslutet om skyddat boende med bara en vårdnadshavares samtycke ska omprövas

IVO anser att förslaget att nämndens beslut enligt 6 kap. 13 a § FB, om en placering av barn i skyddat boende, ska omprövas varje månad bidrar till en alltför osäker situation för barnet. Därtill får kravet på omprövning rättsverkningar för hur beslutet enligt 4 kap. 1 § SoL ska utformas. Antingen måste socialnämnden fatta ett nytt beslut enligt 4 kap. 1 § SoL vid varje omprövning eller utforma beslutet enligt 4 kap. 1 § SoL så att det framgår att det gäller endast under förutsättning att det finns ett giltigt beslut enligt 6 kap. 13 a § FB. Oavsett vilket kommer det korta tidsintervallet för omprövning att innebära en väsentligt ökad administrativ belastning för nämnden, vilket kan riskera minskad tid för t.ex. utredande åtgärder.

Ett alternativ skulle kunna vara att beslut enligt 6 kap. 13 a § 5 FB ska fattas enligt samma förfarande som gäller vid beslut enligt 14 § LVU, dvs. att nämnden fattar ett beslut som sedan regelbundet ska övervägas, med längre tidsintervall än en månad. En sådan ordning

skulle bidra till en mer trygg och förutsägbar tillvaro för barnet och minska den administrativa belastningen för nämnden.

***Lagändringen bör följas upp***

IVO vill understryka behovet av att följa upp, inte bara den föreslagna lagändringen i 6 kap. 13 a § FB utan lagförslagen i dess helhet, för att analysera om de fungerat på avsett vis.

## 6.10 Ikraftträdande

IVO vill påtala att det är nödvändigt att införa övergångsbestämmelser till de föreslagna bestämmelserna. IVO är av uppfattningen att avsaknaden av övergångsbestämmelser i kombination med det närstående ikraftträdandet kommer att skapa problem för såväl IVO som de aktörer som behöver ansöka om tillstånd. Förslaget innebär att den 1 juli 2019 måste samtliga pågående verksamheter som kan definieras som skyddat boende ha ett tillstånd för att få fortsätta sin verksamhet. Detta är inte genomförbart i praktiken då de tillståndsbestämmelser som ska tillämpas börjar gälla samma dag. Även om ansökningar skulle inkomma före datumet för ikraftträdande kan IVO inte börja tillämpa bestämmelserna i förväg. IVO grundar sin inställning på erfarenheterna från införandet av tillståndsplikt för stödboende. Vilket kan jämföras med förhållandena då det infördes tillståndsplikt för entreprenader enligt SoL liksom för verksamheter som har till uppgift att till socialnämnden föreslå familjehem och jourhem till barn samt som lämnar stöd och handledning till sådana hem som tar emot barn, då det beslutades om övergångsbestämmelser. Detta gav tydlighet och bättre förutsättningar för både IVO och de enskilda aktörerna att anpassa sig efter den nya regleringen.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Patric Winther. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna, Anna Sundberg och Ewa Sunneborn samt chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Juristen Ulrika Holfelt har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg

Patric Winther

Ulrika Holfelt