

Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har fått tillfälle att lämna synpunkter på departementspromemorian Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång (Ds 2020:16). SKR har valt att begränsa yttrandet till att avse de delar som berör kommuner och regioner.

Sammanfattning

- SKR tillstyrker behovet av reglering avseende barns placering i skyddat boende tillsammans med en vårdnadshavare. Den föreslagna lagtekniska utformningen, med reglering i både föräldrabalken och LVU, ger upphov till vissa frågeställningar som behöver belysas ytterligare.
- SKR anser att det är tillräckligt att barn som vistas i skyddat boende får erbjudande om en läkarundersökning enligt lagen (2017:209) om hälsoundersökning av barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet i stället för att socialnämnden ska ingripa med tvång enligt LVU.
- SKR tillstyrker förslaget till nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som bl.a. ska möjliggöra sekretess hos kommuner och regioner för adresser m.m. till skyddade boenden och hem för vård eller boende som bedriver verksamhet i form av skyddat boende.

Förbundets ställningstagande

3.1.1 Barn ska kunna placeras omedelbart i skyddat boende

- SKR tillstyrker behovet av reglering avseende barns placering i skyddat boende tillsammans med en vårdnadshavare. Den föreslagna lagtekniska utformningen, med reglering i både föräldrabalken och LVU, ger upphov till vissa frågeställningar som behöver belysas ytterligare.

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, anger under vilka förutsättningar socialnämnden kan frångå den grundläggande principen om att insatser som riktar sig till barn och unga ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453).

LVU:s karaktär av tvångslag ställer särskilda krav på en rättssäker handläggning av denna typ av ärenden. Enligt SKR:s mening finns det risk för att utformningen av förslaget kan leda till tillämpningssvårigheter vid handläggningen i stället för att lösa de problem som kan uppstå när endast en av vårdnadshavarna samtycker till en placering i skyddat boende.

Det framstår som alltför otydligt när de olika alternativen i föräldrabalken, FB, och LVU ska tillämpas. I promemorian anges vad gäller samtycket att beslut om omedelbar placering enligt LVU bör få fattas även i de fall det är känt för socialnämnden att den andra vårdnadshavaren inte samtycker (s. 39). Detsamma gäller i de fall socialnämnden kan besluta om att åtgärden får vidtas med stöd av bestämmelsen i den föreslagna 6 kap. 13 a § FB (s. 33). I promemorian anges vidare att ett beslut om omedelbar placering i skyddat boende enligt den nu föreslagna bestämmelsen i regel torde föregå ett nämndbeslut om placering i skyddat boende enligt SoL. Socialnämnden ska med stöd av bestämmelsen i FB kunna besluta om fortsatt placering i skyddat boende, om de kriterier som anges i den bestämmelsen är uppfyllda. Ett beslut om omedelbar placering ska också upphöra om nämnden har fattat ett beslut om barnets placering med stöd av bestämmelsen i FB. Därmed inrättas ett nytt förfarande som till viss del påminner om förfarandet vid ett omedelbart omhändertagande enligt LVU, men där den mer långsiktiga lösningen regleras i annan lagstiftning än LVU. Dessa parallella handläggningsförfaranden i olika lagstiftningar kan enligt SKR:s mening leda till osäkerhet vid tillämpningen.

För mycket små barn kan det dessutom bli svårt för nämnden att visa på att förutsättningarna för en omedelbar placering i skyddat boende är uppfyllda, om inte nämnden ska göra subjektiva antaganden om konsekvenser av våld för barn i allmänhet.

Den föreslagna lagtekniska utformningen ger således upphov till vissa frågeställningar som behöver belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Barn som vistas i Sverige utan att ha hemvist här

SKR efterfrågar en analys av i vilken utsträckning den föreslagna bestämmelsen i 6 b § LVU ska tillämpas avseende asylsökande barn samt barn som vistas i landet utan stöd av myndighets beslut eller författning.

Om den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas avseende barn som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, krävs att socialnämndens ansvar i fråga om skyddat boende till asylsökande regleras i lag (se förslaget i Ett fönster av möjligheter – stärkt barnperspektiv för barn i skyddat boende [SOU 2017:112]). I tydliggörande syfte kan det enligt SKR:s bedömning behövas en hänvisning till den nu föreslagna bestämmelsen i 6 b § LVU i såväl LMA som förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

SKR har i yttrande den 20 april 2018 över betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112) redogjort för förbundets tolkning gällande insatsen skyddat boende till asylsökande. Som framgår i

yttrandet gör SKR bedömningen att det är Migrationsverkets ansvar att tillhandahålla skyddat boende till asylsökande och att denna ordning framstår som mer ändamålsenlig än att kommunen skulle bära ansvar för den aktuella insatsen till asylsökande. SKR vidhåller denna uppfattning.

3.1.2 Bestämmelser om handläggningen

- SKR anser att det är tillräckligt att barn som vistas i skyddat boende får erbjudande om en läkarundersökning enligt lagen (2017:209) om hälsoundersökning av barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet i stället för att socialnämnden ska ingripa med tvång enligt LVU.

Syftet med en läkarundersökning enligt 32 § LVU är att ge nämnden underlag för att bedöma den unges behov av vård enligt lagen. Inte minst vid misstänkt barnmiss-handel har det stor betydelse att läkarundersökning kommer till stånd utan dröjsmål. Men även när nämnden överväger att ansöka om vård av den unge på grund av hans eller hennes eget beteende, är läkarundersökning som regel ett viktigt led i undersökningen. Läkarundersökningen bör i första hand genomföras i samråd med den unge och dennes vårdnadshavare. Kan sådant samförstånd inte nås får socialnämnden besluta om läkarundersökning. Bestämmelsen innebär i princip att socialnämnden får besluta om läkarundersökning mot vårdnadshavarens vilja i ärenden enligt LVU. Nämnden bör dock endast i undantagsfall utnyttja en sådan befogenhet (JO 1994/95 s. 292).

I promemorian föreslås att skyddat boende ska bli en placeringsform för vuxna och för barn som följer med en vuxen vårdnadshavare, vilket innebär att barn i skyddat boende också kommer att omfattas av bestämmelserna i lagen om hälsoundersökning av barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet. Socialnämnden kan därutöver, om det krävs med hänsyn till barnets bästa (6 kap. 13 a § första stycket 1 FB), besluta om behandlingsinsats enligt hälso- och sjukvårdslagen för barn som vistas i skyddat boende.

Enligt SKR:s mening bör det vara tillräckligt att barn som vistas i skyddat boende får erbjudande om en läkarundersökning i stället för att socialnämnden ska ingripa med tvång enligt LVU.

3.2 Sekretess

- SKR tillstyrker förslaget till nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som bl.a. ska möjliggöra sekretess hos kommuner och regioner för adresser m.m. till skyddade boenden och hem för vård eller boende som bedriver verksamhet i form av skyddat boende.

SKR har i yttrande den 20 april 2018 över betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112) anfört att uppgifter om vilka skyddade boenden kommunerna har i egen regi och uppgifter om skyddade boenden i ingångna avtal inte alltid kan ses som en del av den enskildes ärende. Det går således inte att sekretessbelägga samtliga uppgifter om skyddade

boenden i kommunen med stöd av 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Ett bristande sekretesskydd hos kommunerna för adressuppgifter till skyddade boenden kan drabba såväl de skyddsbehövande som personalen på boendena. Ett fullgott skydd för dessa uppgifter är särskilt angeläget i ärenden där hotbilden är stor, till exempel i ärenden där det förekommit hedersrelaterat våld. SKR anser därmed att det finns ett behov av en sekretessbestämmelse för uppgifter om adresser m.m. till skyddade boenden och hem för vård eller boende som bedriver verksamhet i form av skyddat boende hos kommuner och regioner.

3.5 Barn och unga i skyddat boende ska ha rätt till utbildning i vistelsekommunen

SKR noterar att det saknas ett resonemang om rätt och möjlighet till skolgång för barn och unga där det bedöms utgöra en säkerhetsrisk att lämna det skyddade boendet.

5.1.3 Konsekvenser för kommuner

SKR delar inte den uppfattning som redovisas i promemorian att det inte får några kommunalekonomiska konsekvenser om elever som vistas i skyddat boende i en annan kommun än hemkommunen dels ska ha rätt att bli mottagna i en skola i den kommun där de vistas, dels kunna fullfölja påbörjad gymnasieutbildning eller motsvarande utbildning när de återvänder till hemkommunen. En sådan lagstiftning kommer att leda till dubbla skolkostnader, och ska ersättas enligt finansieringsprincipen. SKR har redovisat skolkostnaderna i tidigare remissyttrande.

Med anledning av de förslag som nu läggs fram i promemorian och det uppdaterade kunskapsläget om behovet av skyddat boende, finns ett behov av att revidera den kostnadsberäkning som gjordes till utredningen Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU:2017:112), nedan kallat utredningen.

Genom förslaget införs en ny placeringsform och flera andra åtaganden för kommunerna. Vid införandet av nya insatser gäller finansieringsprincipen och hela insatsen ska kostnadsberäknas. När frivilliga uppgifter blir obligatoriska ska kostnadsberäkning göras ”från botten”, det är alltså viktigt att ingen hänsyn ska tas till verksamhet som finns på frivillig basis.

Kostnader för skyddat boende

Skyddat boende har av utredningen felaktigt bedömts som en ambitionshöjning och i beräkningen har utredningen underlåtit att ta hänsyn till att insatsen skyddat boende enligt förslaget även kommer att avse andra än barn.

Socialstyrelsen har i sin senaste kartläggning kommit fram till att det under perioden juli 2018 till augusti 2019 bodde 6 500 vuxna och 6 200 barn minst en natt på skyddat boende. Mycket talar för att det faktiska behovet är större än så eftersom 78 procent av boendena avvisat personer på grund av platsbrist minst en gång. Detta går att jämföra med den tidigare undersökningen från maj 2015 till april 2016, då ca 3 300 vuxna och

lika många barn någon gång under året befann sig på skyddat boende. Behovet av skyddat boende har alltså nära nog dubblats under denna period. Med tanke på den snabba utveckling som sker uppskattar SKR behovet till åtminstone 13 000 (varav 6 700 vuxna) personer i behov av skyddat boende per år.

Utredningen räknar på kostnader motsvarande HVB-placering på i snitt 2 200 kronor/dygn. SKR delar utredningens uppfattning att HVB-kostnader är en rimlig jämförelse, men konstaterar att kostnadsnivån blir avhängig Socialstyrelsens föreskrifter. Utöver en genomsnittlig dygnskostnad behöver det tas höjd för att olika typer av boenden kommer krävas. Hänsyn behöver också tas till att högriskboenden kan bli kostnadsdrivande samt att kommunerna behöver tomma platser för att täcka variationer i inflöde. SKR räknar med en genomsnittlig kostnadsnivå på 2 350 kronor/dygn.

Utredningen uppskattar att den genomsnittliga vistelsetiden kommer att vara två månader. Det föreslås dock ingen reglering av hur lång vistelsetiden som längst får vara. I dag varierar vistelsetiden i skyddat boende mellan ett par dygn upp till ett år. Det anges att socialnämnden bör hjälpa den våldsutsatta att ordna ett permanent boende efter avslutad insats. Den rådande bostadsbristen innebär dock att vistelsetiden i skyddat boende med stor sannolikhet kommer att bli längre än två månader, något som även Socialstyrelsens kartläggning understryker. Utredningen föreslår att man ska ha rätt till sin gamla skolplacering i fyra månader, något som vittnar om att placerings-tiderna förväntas vara längre än två månader. SKR anser att en mer rimlig längd på insatsen är fyra månader i genomsnitt. Den totala kostnaden blir då 3 666 miljoner kronor för insatsen skyddat boende. Att jämföra med utredningens bedömning på 470 miljoner kronor.

Finansiering av insatsen skyddat boende till personer som får uppehållstillstånd

Staten bär det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande och utlänningar som får uppehållstillstånd. Genom förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar får kommunen även ersättning för kostnader som avser mottagandet. Kommunen kan med stöd av förordningen få ersättning för kostnader avseende bland annat stöd och hjälp i boendet och särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen, om utlänningen behöver sådana insatser till följd av ålderdom, sjukdom eller funktionshinder (se 22 §).

SKR anser att kommunen ska få statlig ersättning även för boendeinsatser i form av skyddat boende till vuxna och barn, åtminstone i fall då behovet av insats fanns när utlänningen först togs emot i en kommun eller behovet annars har ett direkt samband med utlänningens situation som skyddsbehövande.

Övriga kostnader

SKR delar utredningens uppfattning om kostnader för utredning, vårdplan, statistik och hälsoundersökning, men anser att utredningens antagande om antal barn är för lågt samt att uppräknings behovet görs till 2020 års nivå. Kostnaden för utredning

(221), vårdplan (4) och hälsoundersökning (14) uppgår enligt SKR till 239 miljoner kronor.

SKR uppskattar kostnaderna per uppföljning till cirka 4 000 kronor. De totala uppföljningskostnaderna blir då 25 miljoner kronor.

En beräkning av tolk- och skol- och skolskjutskostnader saknas och behöver således kompletteras. Enligt utredningen ska ett barn som bor i skyddat boende ha rätt att behålla platsen i sin gamla skola, vilket gör att kommunerna står med dubbla skol- kostnader om barnet vid placering också är i behov av att byta skola. En genomsnittlig grundskoleplats kostade år 2019 cirka 116 000 kronor per år. Hur många barn som kan bli aktuella för dubbla skolplaceringar framkommer varken i utredningen eller i Socialstyrelsens kartläggning varför det finns en stor osäkerhet i beräkningen. Givet att behovet av dubbla skolplatser uppstår för var femte barn och att kostnad för en skolplats utgår terminsvis blir kostnaden cirka 73 miljoner kronor. Rätt till skolgång ska enligt lagförslaget också avse dem med särskola. Kostnaden för denna verksamhet är högre, men hur vanligt förekommande det är med skyddsplacering av barn i särskola framkommer inte i utredningen. Till detta kommer kostnader för skolskjuts. SKR anser att även detta ska beräknas och kompenseras enligt finansieringsprincipen.

Personer med utländsk bakgrund bedöms av utredningen utgöra merparten av de som bor i skyddade boenden (cirka 70 procent). Tolkkostnaden uppskattas av SKR till cirka 5 100 kronor per år och barn. Kostnaden för tolk uppskattas totalt till cirka 16 miljoner kronor.

Utredningen uppskattar att det kommer att krävas en utbildningsinsats på 8 timmar per socialsekreterare för totalt 10 000 socialsekreterare. SKR delar utredningens bedömning att minst 8 timmars utbildning per socialsekreterare är nödvändig, för en total kostnad av cirka 22 miljoner kronor.

När det gäller övriga insatser saknas beräkningar för ökade nämndkostnader och genomförandeplaner.

Om insatsen skyddat boende ska omfatta alla brottsoffer inklusive avhoppade gängmedlemmar måste denna del kostnadsberäknas särskilt.

Totalt uppskattar SKR de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och regioner till minst 4 041 miljoner kronor.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande