

Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende (SOU 2017:112)

Sammanfattning

Dagens lagstiftning innebär att handläggare inom socialtjänsten ställs inför en rad svårigheter när de ska handlägga ärenden som rör våldsutsatta med barn. Behovet av att tydliggöra och stärka barns rättsliga ställning i skyddade boenden är därmed stort. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ser därför positivt på att utredningen har lagt fram förslag med möjliga lösningar på dessa problem.

SKL vill sammanfattningsvis framföra följande synpunkter på förslagen:

- SKL *delar inte utredningens uppfattning* att det föreligger en skyldighet för socialnämnden i dag att ansvara för och erbjuda den specifika insatsen skyddat boende. SKL *anser att* det i och med författningsregleringen blir fråga om ett nytt åtagande för kommunerna och att finansieringsprincipen därmed ska tillämpas fullt ut på förslaget. Totalt uppskattar SKL de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting till 2 395 miljoner kronor.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen som en tillfällig boendeinsats för den som behöver skydd och stöd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. SKL menar dock att förslaget kommer att innebära stora utmaningar för kommunerna i en redan ansträngd verksamhet
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att kommunen ska behålla ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut om skyddat boende av kommunen vistas i en annan kommun.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att socialnämnden i vistelsekommunen vid behov ska bevilja asylsökande insatsen skyddat boende.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att det införs en definition av insatsen skyddat boende i socialtjänstförordningen. Definitionen bör dock avse ett boende inom socialtjänsten som tillfälligt tar emot *våldsutsatta med eller utan barn* som behöver insatser mot hot, våld eller andra övergrepp i förening med ett boende.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att skyldigheten att erbjuda insatsen skyddat boende ska omfatta alla brottsoffer, inbegripet avhoppade gängmedlemmar som utsätts för hot och våld till följd av avhoppet.

- SKL *delar utredningens uppfattning* att det inte är adekvat att ställa krav på bemanning dygnet runt i de skyddade boendena. Det är tillräckligt att det i socialtjänstförordningen anges att det ska finnas tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att det i ett skyddat boende ska finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten. Föreståndaren vid det skyddade boendet ska besluta om in- och utskrivning.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att skyddade boenden ska vara tillståndspliktiga. SKL anser dock att det finns behov av en övergångsbestämmelse.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att barn som följer med en vårdnads-havare till skyddat boende ska få ett eget beslut om insatsen skyddat boende.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska verka för att barnet får god vård och fostran, skolgång och hälso- och sjukvård.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att socialnämnden noga ska följa vården av barnet eller den unge genom regelbundna besök och enskilda samtal eller genom observationer angående barnet.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att en särskild socialsekreterare ska utses för barnet.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att socialnämnden ska upp-rätta en vårdplan för de som vistas i skyddat boende och en genomförandeplan för barn och unga.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska underrätta lands-tinget om att ett barn eller en ung vuxen (18–20 år) placeras i skyddat boende. SKL *tillstyrker* vidare att landstinget ska erbjuda barnet eller den unge en hälsoundersökning.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska få besluta om att ansökan om placering vid eller begäran om byte av skolenhet ska få göras med anledning av att barn placeras i skyddat boende när endast en av vårdnads-havarna samtycker till åtgärden, om det krävs med hänsyn till barnets bästa.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att en elev som placeras i ett skyddat boende i en annan kommun ska ha rätt att bli mottagen i en grundskola eller i en grundsärskola i den kommun där eleven vistas.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att en elev som har påbörjat gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan och därefter, till följd av vistelse i skyddat boende, flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbild-ningen ska ha rätt att fullfölja utbildningen i vistelsekommunen.

- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att en elev som placerats i skyddat boende i en annan kommun och där har placerats på ny skolenhet ska ha rätt att behålla sin gamla skolplacering i grundskola, grundsärskola, gymnasie- och lärlingsutbildning eller gymnasiesärskola i fyra månader räknat från det att placeringen annars skulle ha upphört. SKL anser att det är rimligt att denna tidsrymd kan förlängas vid särskilda skäl om det kan antas att eleven kommer att återvända till skolenheten inom en relativt snar framtid.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att införa ett förtydligande i skollagen (2010:800) om ansvarig kommun för skolskjuts för elever som vistas i skyddat boende.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att socialnämnden ska ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för de som har utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska få besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett skyddat boende har upphört.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska få lämna medgivande till att ett barn som har två vårdnadshavare får placeras i skyddat boende när endast en av vårdnadshavarna samtycker till insatsen, om det krävs med hänsyn till barnets bästa. SKL *är tveksam till* om omprövning av beslutet bör ske efter en månad. SKL *tillstyrker* utredningens förslag att beslutet får delegeras till nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat.
- SKL *anser att det är oklart om* befintlig lagstiftning tillgodoser barns behov av en trygg och säker dokumentation. Den ökade dokumentationen om barn på skyddade boenden kommer att innebära en stor riskfaktor.
- SKL *delar inte utredningens uppfattning om* att en sekretessbestämmelse för adressuppgifter till skyddade boenden hos kommunerna är obehövlig. SKL *anser att* det bör införas en ny sekretessbestämmelse i OSL för uppgifter om adresser till skyddade boenden även hos kommunerna.

Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter

3.4 Rättslig reglering av skyddat boende

- SKL *delar inte utredningens uppfattning* att det föreligger en skyldighet för socialnämnden i dag att ansvara för och erbjuda den specifika insatsen skyddat boende. SKL *anser att* det i och med författningsregleringen blir fråga om ett nytt åtagande för kommunerna och att finansieringsprincipen därmed ska

tillämpas fullt ut på förslaget. Totalt uppskattar SKL de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting till 2 395 miljoner kronor.

SKL ansluter sig till experten Ylva Lindbloms särskilda yttrande i denna del. Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är en ramlag som ger kommunerna långtgående friheter att anpassa sin verksamhet efter lokala förutsättningar och enskildas behov. Kommunens frihet begränsas bara i den mån det i lag finns bestämmelser som inskränker den. I 5 kap. 11 § SoL påtalas endast socialtjänstens särskilda ansvar för brottsoffer och deras närstående. Stadgandet i 5 kap. 11 § SoL är inte någon rättighetsbestämmelse och enskilda beviljas inte insatser med stöd av den. Insatser ges i stället som bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL när den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Valet av åtgärder beror på förhållandena i det enskilda fallet. Den enskilde har ingen ovillkorlig rätt att få en viss bestämd insats. Vid valet av åtgärd måste hänsyn tas bland annat till vilka alternativa resurser som finns att tillgå i kommunen (prop. 1979/80:1 Del A s. 185). Om den av kommunen erbjudna insatsen tillgodoser biståndsbehovet kan den enskilde således inte kräva att få insatsen utformad på ett annat sätt.

I SoL finns endast HVB, stödboende, familjehem och jourhem som placeringsformer för personer som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna. Den bestämmelse i 7 kap. 2 § som utredningen hänvisar till i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer anger endast att socialnämnden ska erbjuda stöd och hjälp i form av *lämpligt, tillfälligt boende* som motsvarar den våldsutsattas behov av skydd med utgångspunkt i utredningen och riskbedömningen. I ett allmänt råd till föreskriften anges att ett skyddat boende bör ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna erbjuda skydd mot hot, våld och andra övergrepp. Ett allmänt råd är dock inte bindande för myndigheter eller enskilda. I Socialstyrelsens termbank finns en ”beskrivande term” av skyddat boende. Denna beskrivande term är dock inte heller juridiskt bindande. Det går därmed inte att hävda att kommunerna är skyldiga att tillhandahålla en insats som i dag är helt oreglerad.

De förarbetsuttalanden som utredningen hänvisar till har inte kompletterats med några lagändringar vad gäller kommunernas ansvar för skyddade boenden. Uttalandena kan därför inte tillerkännas en självständig betydelse vid en tolkning av gällande rätt, se RÅ 2004 ref. 79 och RÅ 2008 ref. 38. Vad gäller Brottsofferdirektivet ålägger direktivet medlemsstaterna att vidta vissa åtgärder för att bland annat säkerställa att brottsoffer får lämpligt stöd och skydd. I Istanbulkonventionen anges att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att tillhandahålla lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal. Varken i Brottsofferdirektivet eller Istanbulkonventionen anges således att kommunerna är ansvariga för skyddade boenden. En definition på vad som avses med ett skyddat boende saknas dessutom i både direktivet och konventionen.

Genom förslaget regleras en ny skyldighet för kommunerna. Vid införandet av nya insatser gäller finansieringsprincipen och hela insatsen ska kostnadsberäknas. Enligt SKL:s beräkning kommer den totala kostnaden för kommuner och landsting avseende den föreslagna regleringen av skyddade boenden vara 2 395 miljoner kronor, se vidare under avsnittet 6.4.1.

5.1 Skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen

- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen som en tillfällig boendeinsats för den som behöver skydd och stöd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. SKL menar dock att förslaget kommer att innebära stora utmaningar för kommunerna i en redan ansträngd verksamhet.

Socialnämnden ska enligt förslaget sörja för att det finns tillgång till skyddade boenden i tillräcklig omfattning. Socialtjänsten behöver ha tillgång till skyddade boenden med olika utformning, t.ex. boenden anpassade till våldsutsatta med funktionsnedsättningar eller missbruksproblematik. SKL menar att det i och med det nya åtagandet ställs stora krav på kommunerna att ansvara för att det finns olika verksamheter utifrån de hjälpsökandes varierande behov. Redan i dag har socialtjänsten svårt att anställa behörig personal inom vissa områden. Förslaget kommer således att innebära stora utmaningar i en redan ansträngd verksamhet. Det är viktigt att ikraftträdandet av de föreslagna reglerna bestäms med hänsyn till detta.

5.2.2 Samarbete mellan kommuner

- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att kommunen ska behålla ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut om skyddat boende av kommunen vistas i en annan kommun.

5.1.3 Ansvaret för skyddat boende till asylsökande tydliggörs

- SKL *avstyrker* utredningens förslag att socialnämnden i vistelsekommunen vid behov ska bevilja asylsökande insatsen skyddat boende.

SKL delar inte utredningens bedömning att den föreslagna ändringen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, endast innebär ett förtydligande av kommunens nuvarande ansvar för skyddat boende för asylsökande. SKL anser att det bör tydliggöras i lagstiftningen att det är Migrationsverket som har ansvar för att tillhandahålla skyddat boende till asylsökande.

SKL anser att insatsen skyddat boende omfattas av Migrationsverkets ansvar att tillhandahålla anpassat logi enligt LMA. Enligt SKL bör därför Migrationsverket även fortsättningsvis ha kvar detta ansvar för asylsökande. Därmed har den asylsökande endast en huvudman att förhålla sig till och gränsdragningsproblem avseende socialtjänsten och Migrationsverkets ansvar i övrigt undviks.

SKL anser vidare att ansvarsfrågan bör hanteras i ett sammanhang i samband med att Mottagandeutredningen lämnar sitt betänkande.

Enligt 13 § LMA lämnas bistånd i form av logi, bostadsersättning, daggersättning och särskilt bidrag. Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 SoL för förmåner av motsvarande karaktär. Av förarbetena till LMA framgår att Migrationsverket ansvarar för att den asylsökande får ett boende som är behovsanpassat, utifrån de eventuella omvårdnads- och stödinsatser som han eller hon behöver. Enligt förarbetena ska mottagandet så långt som möjligt vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade och andra med särskilda behov (prop. 1993/94:94 s. 26). Den som behöver särskild omvårdnad måste få sådan anpassad till behoven. I förarbetena anges att Invandrarverket (numera Migrationsverket) därmed bör ha ansvar för att de asylsökande som inte kan ordna bostad på egen hand tas emot på förläggning och i övrigt får det mottagande som erfordras för att tillgodose de särskilda behov som kan finnas (a.a. s. 27.). Asylsökande som bor på en förläggning har tillgång till ett omfattande socialt stöd och särskild kompetens finns för arbete med den problematik som själva asylsituationen medför (a.a. s. 35).

Utredningen hänvisar till att insatsen skyddat boende inte omnämns i förarbetena till LMA och att insatsen därför inte skulle omfattas av logi-begreppet. Förarbetena till LMA skrevs dock för nästan 25 år sedan. Att skyddat boende inte omnämns i förarbetena går således inte att anföra som argument för att denna boendeform inte omfattas av Migrationsverkets ansvar i dag. Logi-begreppet måste i stället tolkas utifrån de generella uttalandena om Migrationsverkets ansvar för att anordna ett anpassat boende efter den asylsökandes särskilda behov.

Migrationsverket har dessutom i en rättsutredning (Rättsutredning, Gränsdragning mellan socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, dnr 1.3.4-2015-32999, 2015-06-08) dragit slutsatsen att den rimligaste bedömningen är att logi-begreppet i LMA omfattar ett ansvar att tillhandahålla särskilda boendeformer om utlänningen har sådana behov. I rättsutredningen nämns som exempel när en våldsutsatt kvinna är i behov av plats på kvinnojour.

Det finns flera avgöranden från kammarrätter i vilka det klargörs att vuxna asylsökande som har särskilda behov av vård och stöd ska få dessa tillgodosedda av Migrationsverket inom ramen för LMA (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs domar den 5 maj 2017 i mål nr 73-17 och den 21 juni 2017 i mål nr 949-17). Av dessa domar följer att Migrationsverket har en skyldighet att erbjuda logi som är anpassad till de individuella stödbehov som den asylsökande har.

Den föreslagna bestämmelsen i 3 b § LMA kan tolkas som att socialnämnden är skyldig att ge skyddat boende till t.ex. asylsökande så länge de omfattas av personkretsen i 1 § LMA, vilket avser även perioden efter att de förlorat biståndet enligt LMA (jfr HFD 2017 ref. 33). Enligt SKL behöver det utredas och förtydligas hur länge socialnämndens ansvar för skyddat boende till den som avses i 1 § LMA kvar-

står i förhållande till den som får ett utvisningsbeslut som vinner laga kraft och ska utvisas, men inte vill lämna landet frivilligt.

5.2 Definition av skyddat boende

- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att det införs en definition av insatsen skyddat boende i socialtjänstförordningen. Definitionen bör dock avse ett boende inom socialtjänsten som tillfälligt tar emot *våldsutsatta med eller utan barn* som behöver insatser mot hot, våld eller andra övergrepp i förening med ett boende.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att skyldigheten att erbjuda insatsen skyddat boende ska omfatta alla brottsoffer, inbegripet avhoppade gängmedlemmar som utsätts för hot och våld till följd av avhoppet.

Polisen ansvarar inom ramen för sitt uppdrag för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet. I de fall det bedöms vara nödvändigt ansvarar polisen för att erbjuda ett skyddat boende inom ramen för denna verksamhet. Det kan därmed ifrågasättas om alla brottsoffer bör omfattas av socialnämndens skyldighet att tillhandahålla skyddat boende. Enligt 1 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer avses med *våldsutsatta* barn och vuxna som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående. När det gäller dessa våldsutsatta personer är både våldet och den misstänkte förövaren knutet till den egna bostaden. Samma koppling finns inte nödvändigtvis när det gäller övriga brottsoffer. Brottsofferdirektivet reglerar inte vilket organ som ska erbjuda brottsoffer stöd och skydd utan överlåter det åt medlemsstaterna att bestämma. Om socialnämnden ska ansvara för att alla brottsoffer med skiftande behov (missbruk, funktionsnedsättning etc.) ska erbjudas skyddade boenden kommer detta att medföra betydande kostnader för kommunerna. Hur detta ska finansieras av kommunerna omnämns inte i utredningen. Ett annat exempel på skyddssökande som tas upp i utredningen är avhoppade kriminella gängmedlemmar som utsätts för hot till följd av avhoppet. Enligt utredningen är dock antalet avhoppare i behov av skyddat boende litet (här görs en hänvisning till kontakt med polisen). Oavsett omfattningen är det fråga om en grupp som kräver omfattande planering. En avhoppare kan till exempel som regel inte placeras på samma ort som andra avhoppare (se Brås rapport 2016:6 Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar – En nationell kartläggning, sid. 14). Kommunerna måste därmed kunna erbjuda boenden på flera orter med inriktning på denna grupp för att inte utsätta någon avhoppare eller sin egen personal för risk. Enligt SKL bör således den nya skyldigheten att erbjuda skyddat boende inte omfatta alla brottsoffer, inklusive avhoppade gängmedlemmar som utsätts för hot och våld till följd av avhoppet. Definitionen i socialtjänstförordningen bör därmed ändras så att skyldigheten endast omfattar våldsutsatta med eller utan barn. I motivtexten till bestämmelsen bör framgå vad som avses med våldsutsatt i detta fall, dvs. en person som är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående. Eftersom det i hedersärenden

kan förekomma hot och våld från en bred krets av människor, är det viktigt att närståendebegreppet inte tolkas alltför snävt.

5.3 Kvalitetskrav för skyddade boenden

- SKL *delar utredningens uppfattning* att det inte är adekvat att ställa krav på bemanning dygnet runt i de skyddade boendena. Det är tillräckligt att det i socialtjänstförordningen anges att det ska finnas tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att det vid ett skyddat boende ska finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten. Föreståndaren vid det skyddade boendet ska besluta om in- och utskrivning.

SKL anser att det måste vara upp till huvudmannen att utifrån de enskildas behov avgöra vilken bemanning som är nödvändig i det skyddade boendet.

5.4 Tillståndsplikt för skyddat boende

- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att skyddade boenden ska vara tillståndspliktiga. SKL anser dock att det finns behov av en övergångsbestämmelse.

Förslaget kommer innebära en stor omställning för både kommuner och de verksamheter som därmed blir tillståndspliktiga. Det är viktigt att kvinnojourerna ges förutsättningar att bedriva en fortsatt verksamhet. Inom jourerna finns lång erfarenhet av och stor kunskap om insatser för våldsutsatta kvinnor och barn. IVO uppger på sin hemsida januari 2018 att den genomsnittliga handläggningstid för alla handläggningsärenden är sex månader. SKL anser att det därmed finns ett behov av en övergångsbestämmelse. Övergångsbestämmelsen bör innebära att skyddade boenden får fortsätta bedriva sin verksamhet under förutsättning att de inkommer med ansökan om tillstånd senast ett år efter det att lagen träder ikraft.

5.6 Skyddat boende som en insats till barn

- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att barn som följer med en vårdnadshavare till skyddat boende ska få ett eget beslut om insatsen skyddat boende.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska verka för att barnet får god vård och fostran, skolgång och hälso- och sjukvård.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att socialnämnden noga ska följa vården av barnet eller den unge genom regelbundna besök och enskilda samtal eller genom observationer angående barnet.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att en särskild socialsekreterare ska utses för barnet.

- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att socialnämnden ska upprätta en vårdplan för de som vistas i skyddat boende och en genomförandeplan för barn och unga.

En våldsutsatt förälder befinner sig ofta i kris vid ankomst och under den inledande vistelsen i det skyddade boendet. Socialnämnden bör således även medverka för att barn i skyddat boende får god vård och fostran, skolgång och hälso- och sjukvård utifrån ett barnperspektiv.

När det gäller förslaget om att en särskild socialsekreterare ska utses för barnet anser SKL att det finns en skillnad på placering i skyddat boende jämfört med övriga placeringsformer. Utredningen anger att det åligger socialnämnden att fritt organisera verksamheten och att den särskilt utsedde socialsekreteraren lämpligen är den som utreder barnet, har kontakt med föräldrarna, samordnar insatser till familjemedlemmarna och har kontakt med det skyddade boendet. Det är en roll som delvis skiljer sig åt från att vara särskilt utsedd socialsekreterare till barn placerade i familjehem, stödboende eller HVB. Detta kommer att innebära en risk för begreppsförvirring. Enligt SKL bör det därför inte införas ett krav på att det ska utses en särskild socialsekreterare för barn placerade på skyddat boende.

5.6.6 Barnets behov av hälso- och sjukvård tillgodoses

- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska underrätta landstinget om att ett barn eller en ung vuxen (18–20 år) placeras i skyddat boende. SKL tillstyrker vidare att landstinget ska erbjuda barnet eller den unge en hälsoundersökning.

Utredningen anger att underrättelsen ska ske inom ramen för socialnämndens utredning av barnet, varför något särskilt samtycke inte torde krävas i den delen för att socialnämnden ska få lämna information om barnet. Enligt SKL:s mening bör sekretessen i vart fall brytas då socialnämnden har en uppgiftsskyldighet till landstinget enligt lag, se 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Själva hälsoundersökningen förutsätter att barnets vårdnadshavare eller i förekommande fall barnet själv lämnar sitt samtycke till att genomgå en undersökning. Att båda vårdnadshavarna ska samtycka till undersökningen kan medföra vissa tillämpningsproblem. JO har uttalat att det många gånger, när det gäller åtgärder inom hälso- och sjukvården, är tillräckligt att samråd sker med den ena vårdnadshavaren (JO 2003/04 s. 311). Dock ska enligt JO som regel samråd med den andra vårdnadshavaren ske om det finns anledning att misstänka att denne inte samtycker till behandlingen eller om det är fråga om mer ingripande åtgärder. I förevarande fall kommer det i många ärenden inte finnas något samtycke från ena vårdnadshavaren till själva placeringen på det skyddade boendet. För hälso- och sjukvården kan det därmed finnas anledning att misstänka att den ena vårdnadshavaren inte heller samtycker till hälsoundersökningen.

Utredningen anger att barn i skyddat boende alltid bör kunna tas emot av barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Frågan är vad utredningen avser med detta och hur det i så fall ska organiseras. Om det innebär att denna grupp av barn ska ges någon form av företräde till BUP strider det mot den allmänna principen i 3 kap. 1 § HSL att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Insatser från BUP förutsätter dessutom, liksom all annan hälso- och sjukvård utom tvångsvård patientens samtycke.

5.6.8 Barnets rätt till skola och förskola tillgodoses

- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska få besluta om att ansökan om placering vid eller begäran om byte av skolenhet ska få göras med anledning av att barn placeras i skyddat boende när endast en av vårdnadshavarna samtycker till åtgärden, om det krävs med hänsyn till barnets bästa.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att en elev som placeras i ett skyddat boende i en annan kommun ska ha rätt att bli mottagen i en grundskola eller i en grundsärskola i den kommun där eleven vistas.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att en elev som har påbörjat gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan och därefter, till följd av vistelse i skyddat boende, flyttar från kommunen eller samverkansområdet för utbildningen ska ha rätt att fullfölja utbildningen i vistelsekommunen.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att en elev som placerats i skyddat boende i en annan kommun och där har placerats på ny skolenhet ska ha rätt att behålla sin gamla skolplacering i grundskola, grundsärskola, gymnasie- och lärlingsutbildning eller gymnasiesärskola i fyra månader räknat från det att placeringen annars skulle ha upphört. SKL anser att det är rimligt att denna tidsrymd kan förlängas vid särskilda skäl om det kan antas att eleven kommer att återvända till skolenheten inom en relativt snar framtid.
- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att införa ett förtydligande i skollagen (2010:800) om ansvarig kommun för skolskjuts för elever som vistas i skyddat boende.

Om det införs en rätt för barn i skyddade boenden att behålla sin placering i grund- och sarskola, samt i gymnasie- och lärlingsutbildning, innebär detta ett nytt åtagande för kommunerna som måste finansieras. Huruvida hemkommunen får stå för dubbla kostnader styrs av reglerna om interkommunal ersättning och beror på om eleven är kvarskrivnen i hemkommunen eller inte. Här vill SKL erinra om att även en tom skolplacering innebär kostnader för kommunerna.

Enligt SKL:s mening är det nödvändigt med en yttre tidsgräns för hur länge en elev ska ha rätt att behålla sin gamla skolplacering. Efter ett tag torde det inte vara lika självklart att barnet har kvar sin anknytning till den gamla skolan. Skolorna måste kunna planera sin verksamhet och kan inte ha vakanta platser hur lång tid som helst.

SKL anser att fyra månader framstår som en väl avvägd tidsfrist. Det är dock rimligt att denna frist kan förlängas vid särskilda skäl om det kan antas att eleven kommer att återvända till skolenheten inom en relativt snar framtid.

5.6.13 Barnet får en trygg utflyttning från det skyddade boendet

- SKL *har inget att erinra mot* utredningens förslag att socialnämnden ska ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för de som har utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående. Ansvaret innebär bl.a. att främja deras rätt till bostad.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska få besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett skyddat boende har upphört.

SKL ifrågasätter utredningens bedömning att kommunerna enbart genom ett effektivt arbetssätt kommer att kunna halvera den genomsnittliga vistelsetiden i de skyddade boendena. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät från 2017 råder bostadsbrist i 255 av 290 kommuner. Den stora utmaningen för socialnämnden uppstår därmed inför utflytten från det skyddade boendet. Utredningen kommer dock inte med några egentliga lösningar förutom att socialnämnden ska verka för att avtal med allmännyttan och/eller privata företag om bostäder till våldsutsatta och deras barn skapas och upprätthålls.

SKL anser att det är viktigt att socialnämnden kan besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett skyddat boende har upphört. Som exempel på en sådan situation då bestämmelsen ska kunna aktualiseras anförs då en våldsutsatt flyttar tillbaka till våldsutövaren efter en vistelse i skyddat boende, när omständigheterna är sådana att vård enligt LVU inte är uppfyllda. I detta fall är det befogat att tillämpa motsvarande bestämmelse på barn som är placerade i skyddat boende som på andra placerade barn då det handlar om att följa upp en risksituation.

5.7 Möjlighet för barnet att få beslut om insatsen skyddat boende

- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att socialnämnden ska få lämna medgivande till att ett barn som har två vårdnadshavare får placeras i skyddat boende när endast en av vårdnadshavarna samtycker till insatsen, om det krävs med hänsyn till barnets bästa. SKL *är tveksam till* om omprövning av beslutet bör ske efter en månad. SKL *tillstyrker* utredningens förslag att beslutet får delegeras till nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat.

Enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken, FB, har socialnämnden möjlighet att besluta att en åtgärd får vidtas trots att barnets vårdnadshavare inte är överens om detta. Därefter fattar socialnämnden beslutet om själva insatsen, till exempel samtalskontakt enligt 4 kap. 1 § SoL. Frågan om en åtgärd ska få vidtas utan den andra vårdnadshavarens

Samtycke kan ha aktualiserats hos socialnämnden i ett pågående ärende om sociala insatser eller efter information från hälso- och sjukvården. Om ärendet inlett hos socialnämnden genom en begäran om medgivande från en vårdnadshavare, måste det avslutas genom ett formellt beslut (prop. 2011/12 s. 28). I betänkandet anges att socialnämnden med stöd av 6 kap. 13 a § FB kan besluta om att ett barn som har två vårdnadshavare får placeras i skyddat boende när endast en av vårdnadshavarna samtycker till insatsen. Betänkandet är således missvisande och motivtexterna bör ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Även förslaget till ny bestämmelse i 10 kap. 5 § andra stycket SoL behöver formuleras om av samma anledning.

I förarbetena till nuvarande bestämmelse i 6 kap. 13 a § FB anges att nämnden måste göra en bedömning av vilket behov barnet har av insatsen och hur nödvändigt det är att nämnden ingriper (prop. 2011/12:53 s. 26). Det måste finnas ett påtagligt och tydligt behov i det enskilda fallet. I författningskommentaren till förslaget till ändring i 6 kap. 13 a § FB anges att bedömningen med nödvändighet kommer att bygga på en sannolikhetsbedömning av om åtgärden krävs med hänsyn till barnets bästa. Detta framgår dock inte av den förslagna lagtexten. Nu är förutsättningen för att socialnämnden ska få fatta beslut om att en åtgärd får vidtas att beslutet *krävs* med hänsyn till barnets bästa.

Innan socialnämnden fattar beslut enligt 6 kap. 13 a § FB måste vårdnadshavarnas inställning och skälen för deras olika uppfattningar utredas (prop. 2011/12:53 s. 29). Av allmänna principer för socialnämndens handläggning följer att nämnden också är skyldig att försöka få vårdnadshavarna att komma överens innan ett beslut om medgivande fattas. Hur långt dessa skyldigheter sträcker sig får avgöras av förhållandena i det enskilda fallet, med beaktande av vilken sorts åtgärd det rör sig om och vilket behov det finns av ett snabbt beslut. Om en vårdnadshavare inte kan nå trots upprepade försök från socialnämnden, kan nämnden behöva fatta beslut utan att ha inhämtat dennes inställning. Socialnämnden har dock självfallet samma skyldighet att göra en objektiv och fullständig utredning när en vårdnadshavare håller sig undan som annars. Det kan innebära att nämnden i brist på uppgifter från vårdnadshavaren måste inhämta kompletterande underlag från andra för att kunna göra en tillräckligt grundad bedömning. Flera kommuner har framfört en oro för att våldsutsatta som har barn kommer att dra sig för att söka hjälp hos socialtjänsten om den misstänkte våldsutövarens eventuella samtycke till placeringen ska utredas innan skydd kan erbjudas. Här måste lagstiftaren se till att den våldsutsatta med barn kan bege sig till det skyddade boendet och att socialnämnden därefter får utreda ett eventuellt samtycke från den misstänkte våldsutövaren.

HFD har uttalat att när det gäller ett beslut som innebär inskränkningar i vårdnadshavarens rätt att bestämma rörande barnets omvårdnad måste detta, inte minst av rättssäkerhetsskäl, så långt möjligt utformas så att det står klart vad beslutet innebär (se HFD 2015 ref. 5). Ett beslut om medgivande till placering i skyddat boende måste

dock kunna vara ospecificerat, dvs. att det i beslutet inte anges vilket skyddat boende som barnet kommer att placeras på.

SKL är tveksam till om omprövning av beslutet bör ske efter en månad. Frågan är vad socialnämnden vinner på en obligatorisk omprövning vid en viss tidpunkt. Socialnämnden bör fortlöpande pröva om förutsättningarna fortfarande är uppfyllda för beslutet. Som bestämmelsen är formulerad nu är det dessutom otydligt när omprövnings-skyldigheten inträder. Bestämmelsen skulle kunna tolkas som att omprövning kan ske när som helst ”efter en månad”. Om tanken är att omprövning ske på dagen en månad efter det ursprungliga beslutet framgår detta inte av bestämmelsen.

5.8 En trygg och säker dokumentation för barnet

- SKL anser att det är oklart om befintlig lagstiftning tillgodoser barns behov av en trygg och säker dokumentation. Den ökade dokumentationen om barn på skyddade boenden kommer att innebära en stor riskfaktor.
- SKL delar inte utredningens uppfattning om att en sekretessbestämmelse för adressuppgifter till skyddade boenden hos kommunerna är obehövlig. SKL anser att det bör införas en ny sekretessbestämmelse i OSL för uppgifter om adresser till skyddade boenden även hos kommunerna.

När insatsen skyddat boende ska dokumenteras i barnets akt uppstår en ny risksituation. SKL anser att det är oklart om befintlig lagstiftning är tillräcklig för att skydda barn mot en vårdnadshavares insyn. Utredningen grundar sin bedömning om att nuvarande regelverk är tillräckligt på ett antal kammarrättsavgöranden och JO-beslut. Det saknas dock avgörande från högsta instans. En sak man bör ha i åtanke är att det inte går att sekretessbelägga vilken kommun som har fattat ett beslut.

SKL ansluter sig till experten Ylva Lindbloms särskilda yttrande och anser att det finns skäl att införa en ny sekretessbestämmelse för uppgifter om adresser till skyddade boenden även hos kommunerna. Det är inte relevant att utgå från hur problembilden ser ut i dag eftersom uppgifter om skyddade boenden kommer att bli mer åtkomliga hos kommunerna om det införs en ny skyldighet att tillhandahålla och erbjuda sådana boenden. Kommunerna kommer i större utsträckning att driva boenden i egen regi och ingå fler avtal med externa utförare. Uppgifter om vilka skyddade boenden kommunerna har i egen regi och uppgifter om skyddade boenden i ingångna avtal finns inte enbart som en del av den enskildes ärende. Det går därmed inte att sekretessbelägga samtliga uppgifter om skyddade boenden i kommunen med stöd av 26 kap. 1 § OSL. Om adressuppgifterna sekretessbeläggs hos IVO kommer en angelägen förövare att kunna vända sig till kommunerna för att få samma uppgift.

6.4.1 Konsekvenser för kommunerna

- Totalt uppskattar SKL de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting till 2 395 miljoner kronor.

Genom förslaget införs en ny placeringsform och flera andra åtaganden för kommunerna. Vid införandet av nya insatser gäller finansieringsprincipen och hela insatsen ska kostnadsberäknas. Finansieringsprincipen infördes 1993 (prop. 1993/94:150, bilaga 7) och omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Principens innebörd är att kommuner och landsting inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera statliga beslut. När frivilliga uppgifter blir obligatoriska ska kostnadsberäkning göras "från botten", det vill säga ingen hänsyn ska tas till verksamhet som finns på frivillig basis.

Kostnader för skyddat boende

Skyddat boende har av utredningen felaktigt beräknats 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 maj 2015 till april 2016 bodde cirka 3 300 vuxna och ungefär lika många barn i skyddade boenden. Mycket talar för att det faktiska behovet är större än så eftersom många boenden i dag nekar pojkar över 12–13 år samtidigt som 72 procent av boendena uppger att de har nekat kommuner placering på grund av platsbrist. De senaste årens stora flyktingmottagande gör det troligt att antalet personer i behov av skyddat boende kommer öka snabbare än befolkningen som helhet då cirka 70 procent av de som bor på skyddat boende är av utländsk härkomst. Totalt uppskattar SKL behovet av skyddat boende år 2019 till cirka 7 800 personer per år, varav hälften vuxna och hälften barn. Detta är 400 barn och 3 500 vuxna fler än utredningens uppskattning.

Utredningen räknar på kostnader motsvarande HVB-placering på i snitt 2 200 kronor/dygn. SKL delar utredningens uppfattning att HVB-kostnader är en rimlig jämförelse men konstaterar att kostnadsnivån blir avhängig Socialstyrelsens föreskrifter. Utöver en genomsnittlig dygnskostnad behöver det också tas höjd för att olika typer av boenden kommer krävas. Hänsyn behöver också tas för att högriskboenden kan bli kostnadsdrivande samt att kommunerna behöver tomma platser för att täcka variationer i inflöde. SKL 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 för 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 en risk för att vistelsetiden i skyddat boende kommer att bli längre än två månader. Utredningen föreslår också att man ska ha rätt till sin gamla skolplacering i fyra månader, något som vittnar om att placeringstiderna förväntas vara längre än två månader. SKL anser att en mer rimlig längd på insatsen är fyra månader. Den totala kostnaden blir då 2 183

miljoner kronor för insatsen skyddat boende. Att jämföra med utredningens bedömning på 470 miljoner kronor.

Övriga kostnader

SKL delar utredningens uppfattning om kostnader för vårdplan, utredning, statistik och hälsoundersökning men anser att utredningens antagande om antal barn är för lågt. Kostnaden för utredning, uppföljning och hälsoundersökning uppgår enligt SKL till 144 miljoner kronor.

SKL uppskattar kostnaderna per uppföljning och barn till cirka 4 000 kronor. De totala uppföljningskostnaderna blir då 15,6 miljoner kronor.

En beräkning av tolk- och skolkostnader 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 skolkostnader. En genomsnittlig grundskoleplats kostade år 2016 cirka 105 000 kronor per år. Hur många barn som kan bli aktuella för dubbla skolplaceringar framkommer inte i utredningen varför det finns en stor osäkerhet i beräkningen. Givet att behovet av dubbla skolplatser uppstår för var femte barn blir kostnaden cirka 27 miljoner kronor.

Personer med utländsk bakgrund bedöms utgöra merparten av de som bor i skyddade boenden (cirka 70 procent). Tolkkostnader uppskattas av SKL till cirka 5 100 kronor per år och barn samt cirka 5 900 kronor per år och vuxen. Kostnaden för tolk uppskattas till cirka 10 miljoner kronor.

Utredningen uppskattar att det kommer att krävas en utbildningsinsats på 8 timmar per socialsekreterare för totalt 10 000 socialsekreterare. SKL delar utredningens bedömning att minst 8 timmars utbildning per socialsekreterare är nödvändigt, dock 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 SKL de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting till 2 395 miljoner kronor.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande