

Ett fönster av möjligheter

– stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende

*Betänkande av Utredningen om ett stärkt
barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:112

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24742-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Regnér

Regeringen beslutade den 24 november 2016 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att stärka barnrättsperspektivet för barn som vistas i s.k. skyddat boende tillsammans med en av vårdnadshavarna samt förtydliga samhällets och enskilda aktörers respektive ansvar för barnen under tiden i boendet (dir. 2016:99, se bilaga 1). Till särskild utredare förordnades den 25 november 2016 riksdagsledamoten och ordföranden i riksdagens socialförsäkringsutskott Fredrik Lundh Sammeli.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 3 april 2017 departementssekreterarna Erik André, Karin Blomgren, Ola Florin, Marcus Nydén och kanslirådet Christian Olsson. Christian Olsson entledigades den 4 maj 2017 och departementssekreteraren Jenny von Knorring förordnades som ny sakkunnig fr.o.m. den 5 maj 2017.

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 3 april 2017 biträdande chefsjuristen Monica Jacobsson (Inspektionen för vård och omsorg), juristen Sofia Kalin (Skolverket), förbundsjuristen Ylva Lindblom (Sveriges Kommuner och Landsting), utredaren Janna Törneman (Barnombudsmannen) och juristen Katrin Westlund (Socialstyrelsen).

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 16 januari 2017 juristen Marit Birk, som har tagit ett övergripande ansvar för betänkandet. Samma datum anställdes utredaren Mikael Thörn som sekreterare.

Juristen Stefan Zetterlind anställdes som sekreterare fr.om. den 1 september t.o.m. den 30 november 2017.

Leg. psykologen och leg. psykoterapeuten Åsa Landberg har varit utredningen behjälplig med att synliggöra barns röster samt med granskning i olika delar.

Utredningen vill rikta ett särskilt stort tack till alla barn och unga som medverkat i intervjuer och delat med sig av sina erfarenheter av att vistas på skyddat boende.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende* (SOU 2017:112).

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2017

Fredrik Lundh Sammeli

/Marit Birk
Mikael Thörn

”Alla de barn och ungdomar som inte orkar, kan, vill eller vågar komma fram och berätta om deras otäckta upplevelser bakom lycketa dörrar, om deras rädslor, deras ångest, deras bestående men. Det måste finnas en mer djupgående förståelse och kunskap om dom...”

Jasmine 23 år

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken.....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	33
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	34
1.4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	35
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn	43
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	45
1.7 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	46
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter	56
1.9 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)	57
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	61

2	Utredningens uppdrag och arbete	63
2.1	Direktiven.....	63
2.2	Hur arbetet i utredningen har bedrivits	64
2.3	Betänkandets disposition	66
3	Bakgrund.....	67
3.1	Barns utsatthet för våld i nära relationer – omfattning och mönster.....	70
3.2	Konsekvenser av att som barn ha bevittnat eller utsatts för våld.....	74
3.3	Allmänt om skyddat boende.....	77
3.3.1	Framväxt av skyddade boenden i Sverige och våra nordiska grannländer.....	82
3.4	Rättslig reglering av skyddat boende.....	83
3.5	Socialtjänstens ansvar för barn som behöver stöd och skydd	91
3.5.1	Barnets rätt till stöd och skydd	91
3.5.2	Utredning och beslut om insatser	94
3.5.3	Placeringsformer för barn utanför det egna hemmet	97
3.5.4	Dokumentation och uppföljning	101
3.6	Barnets rätt till skolgång	104
3.7	Barnets rätt till hälso- och sjukvård.....	106
3.8	Rättsvårdande myndigheters skydd till våldsutsatta	107
3.9	Barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.....	109
4	Problembeskrivning.....	115
4.1	Inledning	115
4.1.1	Ingen hör eller ser	116
4.1.2	Handläggningen hos socialtjänsten.....	118
4.1.3	Situationen för barnet i det skyddade boendet.....	124
4.1.4	Tryggt boende efter vistelsen	137

4.1.5	Några goda exempel.....	138
5	Överväganden och förslag	143
5.1	Skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen.....	144
5.1.1	Socialnämndens ansvar att det finns skyddade boenden	149
5.1.2	Samarbete mellan kommuner	152
5.1.3	Ansvaret för skyddat boende till asylsökande tydliggörs.....	155
5.1.4	Polisens respektive socialtjänstens ansvar	160
5.2	Definition av skyddat boende	160
5.2.1	En bred definition av skyddat boende föreslås	163
5.3	Kvalitetskrav för skyddade boenden.....	168
5.3.1	Särskilda krav på skyddade boenden som tar emot barn	175
5.3.2	Föreståndare och övrig personal i det skyddade boendet.....	178
5.3.3	Krav på skyddade boenden kan regleras närmare i andra föreskrifter än lag eller förordning	179
5.3.4	Beslut om inskrivning och utskrivning	179
5.4	Tillståndsplikt för skyddat boende	180
5.4.1	Skyddat boende får en särskild tillståndsgrund.....	183
5.4.2	Tillsyn av skyddade boenden	187
5.5	Obligatorisk registerkontroll	188
5.6	Skyddat boende som en insats till barn.....	189
5.6.1	Barn ska få ett beslut om insatsen skyddat boende	191
5.6.2	Beslut om skyddat boende med utgångspunkt i utredning och riskbedömning.....	195
5.6.3	Socialnämndens ansvar att barnets behov av stöd- och hjälpinsatser tillgodoses.....	198
5.6.4	En socialtjänst som följer barnets vistelse	203
5.6.5	Vårdplan och genomförandeplan.....	207
5.6.6	Barnets behov av hälso- och sjukvård tillgodoses.....	208

5.6.7	Hälso- och sjukvårdens samarbete med andra aktörer.....	213
5.6.8	Barnets rätt till skola och förskola tillgodoses.....	214
5.6.9	Förstärkta rättigheter avseende skolgången för barn och unga som vistas eller har vistats i skyddat boende.....	218
5.6.10	Rutiner i kommuner och samverkan mellan kommuner.....	221
5.6.11	Vägledning om skyddat boende bör tas fram.....	222
5.6.12	Barnet är skyddat från våld under tiden i skyddat boende.....	223
5.6.13	Barnet får en trygg utflyttning från det skyddade boendet.....	232
5.6.14	Trygg utflytt och fortsatta insatser.....	233
5.6.15	Socialnämnden ska ta initiativ och bevaka att åtgärder vidtas avseende bostäder.....	236
5.7	Möjlighet för barnet att få beslut om insatsen skyddat boende.....	238
5.7.1	Behov av förändring.....	242
5.7.2	Samtycke till skyddat boende för barnet.....	243
5.7.3	Interimistisk ensam vårdnad.....	244
5.7.4	LVU som grund för beslut om skyddat boende...	245
5.7.5	Utökade möjligheter till beslut utan den ena vårdnadshavarens samtycke.....	246
5.7.6	Beslutet om skyddat boende med bara en vårdnadshavares samtycke ska omprövas.....	252
5.7.7	Alternativa lösningar eller behålla nuvarande ordning?.....	253
5.8	En trygg och säker dokumentation för barnet.....	257
5.8.1	Barnets beslut om skyddat boende ska dokumenteras.....	258
5.8.2	Uppdraget till utföraren ska dokumenteras.....	259
5.8.3	Sekretess för barnets dokumentation.....	259
5.8.4	Adressuppgifter till skyddade boenden ska kunna sekretessbeläggas hos IVO.....	262
5.9	Offentlig statistik och kvalitetsuppföljning.....	265
5.9.1	Bristande tillgång till statistik.....	265

5.9.2	Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet	266
5.9.3	Kommunernas uppgiftsskyldighet	266
5.9.4	Barns vistelse i skyddat boende ska ingå i den officiella statistiken	268
5.9.5	Uppföljning av kvaliteten i skyddat boende	271
5.10	Information till barn om deras rättigheter.....	273
5.10.1	IVO:s informationsmaterial till barn och unga som är placerade ska omfatta även barn i skyddat boende	275
5.11	Stärkt kunskap om barn i skyddat boende.....	276
5.11.1	Skyddat boende bör inkluderas i befintliga kompetensstöd	280
5.12	Stöd- och utbildning till skyddade boenden.....	284
5.13	Behov av mer forskning om barn i skyddat boende.....	285
6	Konsekvenser.....	287
6.1	Regleringsalternativ	289
6.2	Vilka berörs av förslagen?	290
6.3	Konsekvenser för den enskilde	292
6.4	Ekonomiska konsekvenser.....	294
6.4.1	Konsekvenser för kommunerna	294
6.4.2	Konsekvenser för de som driver skyddade boenden.....	298
6.4.3	Konsekvenser för staten.....	302
6.4.4	Övriga ekonomiska konsekvenser.....	304
6.4.5	Sammanfattning ekonomiska konsekvenser	305
6.5	Jämförelse mellan övervägda alternativ.....	306
6.6	Överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden och med EU-rätten	307
6.7	Konsekvenser för jämställdheten.....	308
6.8	Konsekvenser för integrationen.....	309
6.9	Konsekvenser för brottsligheten.....	310

6.10	Ikraftträdande.....	310
7	Finansiering	313
7.1	Från ideell verksamhet till kommunalt ansvar – kort tillbakablick	314
7.2	Rättsliga förutsättningar för finansieringen	315
7.2.1	Individnivå	315
7.2.2	Den affärsmässiga förbindelsen.....	316
7.3	Ideella föreningar som utförare av insatsen skyddat boende	318
7.3.1	Finansiering av ideellt drivna skyddade boenden.....	319
7.3.2	Upphandling kontra verksamhetsbidrag.....	321
7.3.3	Utredningens iakttagelser.....	322
7.3.4	Finansiering i Norge, Danmark och Finland.....	323
7.4	Utredningens förslag till finansiering.....	325
7.4.1	Våld i nära relationer innebär kostnader för samhället	325
7.4.2	Finansieringsprincipen	326
7.4.3	Motiv för höjda ramanslag.....	326
8	Författningskommentar	329
8.1	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	329
8.2	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	331
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	331
8.4	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	332
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn	338
8.6	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	339

8.7 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 340

Särskilt yttrande 349

Referenser 353

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:99 373

Bilaga 2 Utredningens möten och studiebesök 387

Bilaga 3 Utredningens samtal med barn och unga..... 391

Bilaga 4 Barnombudsmannens samtal med barn och unga..... 395

Bilaga 5 Skyddat boende i Danmark, Finland och Norge..... 403

Förkortningar

Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
BBIC	Barnets behov i centrum
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalken (1962:700)
Brottsofferdirektivet	Europeiska unionens råds direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer
Brå	Brottsförebyggande rådet
Buudir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
Dir.	direktiv
Dnr	diarienummer
Ds	promemoria i departementsserien
EIGE	European Institute for Gender Equality
FB	Föräldrabalken (1949:381)
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FN	Förenta nationerna
FREDA	Standardiserade bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen

HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
HVB	Hem för vård eller boende
Istanbulkonventionen	Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet
IOP	Idéburet offentligt partnerskap
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JO	Justitieombudsmannen
Kap.	kapitel
KL	Kommunallagen (2017:725)
LMA	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LOKK	Landsorganisation af Kvindekrisecentre
LOU	Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LSS	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MFoF	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
NCK	Nationellt centrum för kvinnofrid
NOU	Norges offentlige utredninger
NTU	Nationella trygghetsundersökningen
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	proposition
PSL	Patientsäkerhetslagen (2010:659)
PTSD	Posttraumatiskt stressyndrom

PuL	Personuppgiftslagen (1998:204)
ROKS	Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
RÅ	Regeringsrättens årsbok
S	Socialdepartementet
SCB	Statistiska centralbyrån
SIP	Samordnad individuell plan
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
Skoll	Skollagen (2010:800)
Skr.	Regeringens skrivelse
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
THL	Institutet för hälsa och välfärd
TvL	Tandvårdslagen (1985:125)
WHO	World Health Organisation
ÄktB	Äktenskapsbalken (1987:230)

Sammanfattning

Uppdraget

Den 24 november 2016 beslutade regeringen att tillsätta en utredning om stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende. Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att stärka barnrättsperspektivet för barn som vistas i skyddat boende tillsammans med en vårdnadshavare, med utgångspunkt i barnets grundläggande mänskliga fri- och rättigheter och barnets bästa enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. I uppdraget har ingått att

- lämna förslag till hur insatsen skyddat boende kan lagregleras och definieras samt föreslå hur en tillståndsplikt kan utformas
- föreslå åtgärder som bidrar till att förtydliga det ansvar som samhället och enskilda aktörer redan i dag har för barn i skyddat boende
- föreslå hur barnet ska synliggöras och göras mer delaktigt i frågor som rör barnet under tiden i skyddat boende
- föreslå hur barnets rätt till skolgång, hälso- och sjukvård, tandvård och stöd och behandling ska säkerställas
- föreslå hur beslut som rör insatsen skyddat boende ska kunna ingå i den officiella statistiken.

Hur utredningen har arbetat

Utredningen har talat med barn och unga som själva har erfarenhet av att vistas i skyddat boende. Barnens berättelser har varit mycket värdefulla för arbetet eftersom de ger en inblick i hur tillvaron på skyddat boende kan gestalta sig ur barnets perspektiv. Genom möten och studiebesök har utredningen samlat information från ett stort

antal berörda yrkesföreträdare, forskare, professionella nätverk, organisationer, myndigheter och verksamheter. I enlighet med uppdraget har utredningen också gjort studiebesök i Danmark, Finland och Norge och där träffat företrädare för myndigheter och verksamheter inom området.

Behovet av ett nytt regelverk

Barn som vistas i skyddat boende tillhör en av de mest sårbara grupperna i vårt samhälle. För det första har barnen direkt eller indirekt utsatts för våld med potentiellt förödande konsekvenser för deras liv. För det andra har barnen inte fått sin plats i boendet som en insats utifrån barnens egna behov. I stället är de medföljare till en våldsutsatt vuxen (nästan alltid barnets mamma) vars förmåga att vara en trygg och stödjande förälder av förklarliga skäl ofta är nedsatt. För det tredje får barnen vanligtvis inte de stöd- och behandlingsinsatser som deras utsatthet motiverar.

Traditionellt sett har skyddat boende erbjudits av ideella kvinnojourer. Samtidigt har det offentliga ansvar för att ge stöd och skydd till brottsoffer gradvis skärpts under många år. Denna utveckling har återkommande väckt frågor om ansvarsförhållandet mellan kommunerna och de ideella aktörerna. Det är i dag klart att socialnämnden ansvarar för att våldsutsatta barn och vuxna samt barn som bevittnat våld får det stöd och den hjälp de behöver, t.ex. i form av skyddat boende. Därtill har Sverige anslutit sig till såväl Europarådets s.k. Istanbulkonvention som EU:s brottsofferdirektiv, enligt vilka denna insats ska kunna erbjudas vid behov. Även om ansvaret för att ge insatserna i juridisk mening är tydligt förekommer det fortfarande att kommuner hänvisar våldsutsatta och deras barn till kvinnojourer utan att fatta beslut, följa upp beslutet och kontrollera att verksamheten och genomförandet av insatserna når upp till kravet på god kvalitet.

Vidare saknas en enhetlig syn på den närmare innebörden av insatsen skyddat boende, en insats som inte är reglerad eller juridiskt definierad. Skyddat boende har i praktiken kommit att betyda allt från ett hotellrum till en professionell verksamhet med dygnet runt-bemannning och särskilda säkerhetsanordningar. I dag krävs inget tillstånd för att genomföra insatsen. Denna avsaknad av enhetliga krav

medför uppenbara risker för berörda barn och vuxna och försvårar dessutom utvecklingsarbete i verksamheterna.

Våra nordiska grannländer har reglerat skyddat boende

Utvecklingen av skyddade boenden i Sverige har historiskt sett påmint om utvecklingen i Danmark och Norge. I alla tre länder har kvinnojourser drivit utvecklingen för att ge skydd och stöd åt våldsutsatta kvinnor och medföljande barn. I Finland var däremot barnrättsorganisationer centrala för tillkomsten av skyddade boenden, vilket bl.a. har inneburit att ett barnrättsperspektiv redan från början varit tongivande i dessa verksamheter. Under senare år har våra grannländer gått längre än Sverige genom att i lag reglera insatsen skyddat boende och på olika sätt verka för en professionalisering av insatsen. Barnen är egna rättssubjekt och kvalitetskraven har höjts. Tillsyn och/eller tillståndsplikt spelar här en framträdande roll. I kombination med de höjda kraven har detta bidragit till en kvalitetsutveckling i dessa boenden.

Barn som bevittnat eller utsatts för våld

Enligt artikel 6 i FN:s konvention om barnets rättigheter har varje barn rätt till liv, överlevnad och utveckling. Barnet ska vidare enligt artikel 19 i samma konvention skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp. Studier tyder på att ungefär vart tionde barn i Sverige någon gång har upplevt våld mellan närstående vuxna. Mörkertalet antas vara betydande. Överlappningen mellan att som barn bevittna våld och att själv utsättas för våld är mycket stor. Båda formerna av utsatthet har mycket allvarliga konsekvenser, såväl akut som på kort och lång sikt. Det lilla barnets hjärna är särskilt sårbar för upplevelser av våld som bl.a. riskerar att skada hjärnans strukturering. Våldet får även negativa långsiktiga följder för barns psykiska och fysiska hälsa samt för deras utveckling. Våldet förstör och försvårar barnets förutsättningar inom alla områden, t. ex. möjligheten att kunna gå i skolan och att tillgodogöra sig undervisningen. Forskningen visar att självskadebeteende och kriminalitet är vanligare bland barn som har utsatts för våld än bland andra barn. Det är även

väl belagt att den som upplevt våld löper ökad risk att som vuxen både utsättas eller utsätta andra för våld.

Ett fönster av möjligheter som återstår att öppna

Barn som vistas i skyddat boende har i allmänhet bevittnat eller själva utsatts för våld. Våldet har inte sällan pågått under flera år före vistelsen, ibland under barnets hela liv. Officiell statistik saknas, men Socialstyrelsen uppskattar att runt 3 000 barn (och lika många vuxna) någon gång vistas i skyddat boende under ett år. Barn som följer med en vårdnadshavare till skyddat boende är i regel kända av socialtjänsten. Den generella svårigheten att upptäcka våld mot barn i nära relationer gäller alltså inte för denna grupp. Forskningen tyder på att våldets destruktiva följdverkningar väsentligt kan reduceras genom stöd- och behandlingsinsatser. I likhet med tidigare granskningar inom området konstaterar utredningen dessvärre att stödet till barn i skyddat boende ofta är obefintligt eller bristfälligt. Tiden i skyddat boende måste uppfattas som det fönster av möjligheter den faktiskt är, och detta budskap återspeglas i betänkandets titel. Samhället har ett utmärkt tillfälle att uppmärksamma behoven hos barnen i skyddat boende och att genom stödinsatser verka för att boendet ska bli en vändpunkt i deras liv.

Barnet är inte ett eget rättssubjekt

Eftersom barn som vistas i skyddat boende vanligen betraktas som medföljare till en vårdnadshavare får de inget eget beslut om denna insats. Därigenom saknas krav på dokumentation och socialnämnden kan inte följa upp barnets behov av stöd och hjälp före, under och efter vistelsen. Det är vidare oklart om barnet överhuvudtaget är föremål för en socialtjänstinsats. Därmed är det också oklart om barnets vistelse omfattas av tillsynsansvaret hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och tillämpningsområdet för lex Sarah. I normalfallet saknas dokumentation om barnet hos såväl socialtjänsten som det skyddade boendet. Detta innebär att det är svårt för barn som har vistats i skyddat boende att i efterhand få närmare upplysningar om sin vistelse. Sammantaget blir kunskapen om hur dessa barn har det

begränsad. Utan beslut om insatsen för barn finns heller inget underlag för officiell statistik över antalet barn som vistas i boendena.

Barnets rättigheter tillgodoses inte

Barn som placeras i skyddat boende tillsammans med en vårdnadshavare utreds inte alltid. När en utredning påbörjas förekommer det att den avslutas i samband med att vårdnadshavaren beviljas insatsen skyddat boende. I båda fallen riskerar våldet att osynliggöras ur barnets perspektiv.

Bristande samverkan och rutiner leder till att barnet många gånger blir utan skolgång eller förskola, ibland under hela barnets vistelsetid i det skyddade boendet, som i vissa fall kan uppgå till uppåt ett år. Vistelsen innebär vanligen ett eller flera avbrott i barnets skolgång med negativa konsekvenser för barnets lärande.

Dessutom saknas rutiner för att säkerställa barnets behov av vård. Trots att tidigare studier har pekat på att runt en fjärdedel av barnen i skyddat boende uppfyller samtliga kriterier för posttraumatiskt stressyndrom, är barn- och ungdomspsykiatri (BUP) en frånvarande aktör för de allra flesta barn i skyddat boende.

I boendet får barnet heller inte alltid relevant information om sin vistelse och riskerar att inte känna sig delaktig i det som händer.

Såväl de barn som de experter på området som utredningen träffat lyfter fram att umgänge med den misstänkte förövaren under barnets tid i det skyddade boende är ett stort problem. Från barnets synpunkt innebär detta umgänge många gånger att en fredad zon går förlorad och att både barnets och den medföljande vårdnadshavarens säkerhet sätts på spel.

Det är ovanligt att socialnämnden följer upp barnets eller ens den medföljande vårdnadshavarens vistelse i det skyddade boendet. Ofta avslutas kontakten helt när vistelsen upphör. De barn som trots allt får insatser under sin tid i skyddat boende, kan lämnas helt utan stöd efter vistelsen. Att socialtjänstens kontakt med familjen bryts är särskilt allvarligt för de kvinnor som har utländsk bakgrund eftersom de i högre grad än andra kvinnor saknar nätverk, kunskaper i svenska språket och anknytning till arbetsmarknaden.

Till följd av bostadsbrist och otillräcklig planering saknar många barn tillgång till ett permanent boende efter vistelsen. Tillfälliga boendelösningar är vanliga, t.ex. i vandrarhem. Ibland återplaceras även barn i ett skyddat boende. Av dessa skäl bedöms vistelsetiderna i skyddat boende bli allt längre.

Kännetecknen för välfungerande verksamhet

Skillnaden mellan och inom kommunerna när det gäller att tillvarata barns rättigheter i skyddat boende varierar kraftigt. Om gällande regelverk tillämpas rätt är det redan i dag möjligt för barn i dessa boenden att få behov och rättigheter tillgodosedda i högre utsträckning än vad som faktiskt är fallet. Kännetecknande för sådan verksamhet är enligt utredningens iakttagelser att

- området prioriteras av politiker och chefer
- samverkan inom kommunen och mellan socialtjänsten och det skyddade boendet fungerar
- kompetensen i frågor om våldsutsatta barn och skyddat boende är god på alla nivåer i organisationen.

Även en fråga om jämställdhet och jämlikhet

Ett av regeringens jämställdhetspolitiska delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. En överväldigande majoritet av de som placeras i skyddat boende är kvinnor och barn medan våldsutövarna vanligtvis är män. Stärkta insatser till barn och kvinnor i skyddat boende kan ge förutsättningar för att undkomma upprepat våld.

Barn är också framtidens vuxna. Förstärkta insatser i rätt tid förebygger både våldsutövande och våldsutsatthet liksom annan ohälsa på längre sikt.

Uppskattningsvis har runt 70 procent av de barn och kvinnor som vistas i skyddat boende utländsk bakgrund. För att utlandsfödda ska ha samma möjligheter som andra att leva ett liv fritt från våld, kan det ibland krävas stora och långsiktiga insatser från samverkande aktörer. Att rättigheterna stärks för barn med utländsk bakgrund kan gynna

deras familjers etablering i det svenska samhället och motverka diskriminering.

Utredningens förslag i korthet

Med ett stärkt barnrättsperspektiv i skyddat boende menar utredningen att barnet

- är ett eget rättssubjekt
- tas emot oavsett ålder och kön
- får boende med särskild barnkompetens
- får relevant information
- får behov utredda och att insatsen följs upp
- får sina egna stödbehov tillgodosedda
- får hälso- och sjukvård
- får säker skolgång
- är delaktigt i vad som händer
- är skyddat från våld
- får en trygg utflyttning.

Skyddat boende regleras i socialtjänstlagen och definieras juridiskt

Skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen som en boendeinsats för den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Barn får tas emot i ett sådant boende endast tillsammans med en vuxen vårdnadshavare. Skyddat boende blir därmed en ny placeringsform. Med detta följer att socialnämnden ska utreda, fatta beslut om och följa upp insatsen. Skyddat boende ska vidare definieras i socialtjänstförordningen och avse ett boende inom socialtjänsten som tillfälligt tar emot enskilda som behöver insatser till skydd och stöd mot hot, våld eller andra övergrepp i förening med ett boende. Insatserna ska syfta till att skydda och stödja enskilda från att fortsatt utsättas för hot, våld eller andra övergrepp. Insatsen ska vid behov

kunna erbjudas den som utsatts för brott av andra än närstående, exempelvis i samband med människohandel eller prostitution.

Kvalitetskrav i skyddat boende

Ett skyddat boende ska ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna erbjuda skydd mot hot, våld eller andra övergrepp. Boendet ska ha tillgång till personal dygnet runt som utan dröjsmål kan uppmärksamma om en boende behöver stöd och hjälp.

På de skyddade boenden som tar emot barn kommer det ställas ytterligare krav. Boendet ska vara lämpligt för barn oavsett ålder och kön och där ska även finnas personal med kunskaper om barns behov och rättigheter. I boendet ska det också finnas en barnansvarig person. Inför anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande ska de skyddade boenden som tar emot barn göra en kontroll i belastnings- eller misstankeregistret.

Skyddade boenden ska vara tillståndspliktiga

En enskild verksamhet som driver skyddat boende ska ansöka om tillstånd hos IVO för att få bedriva verksamheten. Kommuner och landsting som driver skyddat boende ska anmäla denna verksamhet till IVO. IVO utövar redan i dag tillsyn över skyddade boenden. Det nya förfarandet med tillstånds- och anmälningsplikt innebär inte någon ändring vad gäller kommunens yttersta ansvar för att de insatser som ges till enskilda i form av skyddat boende är av god kvalitet. Likaså kvarstår kommunens ansvar för kontroll och uppföljning av insatser som socialnämnden lämnar över till en annan utförare, t.ex. en enskild verksamhet som driver skyddat boende.

Skyddat boende blir en ny placeringsform

Socialnämnden ska enligt utredningens förslag fatta beslut enligt 4 kap. 1 § SoL även vad gäller de barn som följer med en vårdnadshavare till skyddat boende. Om barnet har två vårdnadshavare, måste dock båda samtycka till insatsen. I de allra flesta fall bedömer utredningen att ett sådant samtycke kommer att kunna erhållas. I de fall då

detta inte blir möjligt ska socialnämnden få besluta om åtgärden med bara den ena vårdnadshavarens samtycke, om detta krävs med hänsyn till barnets bästa.

Det finns redan i dag ett regelverk för barn som placerats utanför hemmet, t.ex. i ett hem för vård eller boende (HVB). Det nu gällande regelverket kommer med utredningens förslag även att omfatta den nya placeringsformen skyddat boende. För barn i skyddat boende betyder det att socialnämnden ska verka för att barnet får god vård, lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som barnet behöver. Socialnämnden ska vidare noga följa vården av de barn och unga (18–20 år) som vistas i ett skyddat boende, bl.a. genom regelbundna personliga besök i boendet och enskilda samtal med barnet eller den unge. Det ska också finnas en särskilt utsedd socialsekreterare för barn och unga som placeras i skyddat boende. Socialnämnden ska upprätta en vårdplan för den som placeras i skyddat boende och en genomförandeplan för barn och unga som vistas i sådant boende.

Barnet ska få tillgång till hälso- och sjukvård

En viktig förutsättning för att barn i skyddat boende ska få den hälso- och sjukvård som de behöver är att deras behov synliggörs. Barn och unga ska därför, på motsvarande sätt som gäller vid andra placeringar utanför hemmet, erbjudas en hälsoundersökning. Kommunen ska även ingå en överenskommelse med landstinget om ett samarbete i fråga om barn och unga som placeras i skyddat boende, på samma sätt som gäller vid andra placeringar. De allvarliga konsekvenserna av att leva med våld innebär att barnen, i olika grad, behöver professionell hjälp att bearbeta sina upplevelser. Utredningen bedömer att alla barn i skyddat boende vid behov måste få tillgång till behandling inom BUP.

Barnets rätt till skolgång ska säkerställas

När barnet behöver byta skola till följd av vistelsen i skyddat boende behövs båda vårdnadshavarnas samtycke. För att säkerställa att barn i skyddat boende ska kunna fullfölja sin skolgång även när det saknas samtycke från båda vårdnadshavarna, ska socialnämnden få besluta

om åtgärden med bara en vårdnadshavares samtycke, om det krävs med hänsyn till barnets bästa.

Elever som vistas i skyddat boende i en annan kommun än hemkommunen ska, på samma sätt som gäller för elever som vistas i HVB, ha rätt att bli mottagen i en grundskola eller grundsärskola där eleven vistas. Elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan ska ha rätt att fullfölja sin utbildning i den nya vistelsekommunen, och kunna fullfölja den tidigare utbildningen i hemkommunen om de återvänder dit.

För elever som till följd av sin vistelse i skyddat boende riskerar att förlora sin tidigare skolplats ska det finnas en möjlighet att under en viss tid få behålla platsen. Även rätten till skolskjuts förstärks.

Barnet ska vara fredat från våld

Utredningen har inte haft i uppdrag att lämna förslag som avser umgänge med barn som vistas i skyddat boende. Utredningen har dock återkommande tagit del av uppgifter som väcker allvarliga frågor om hur barnets bästa beaktas vid umgänge med den förälder som samtidigt är misstänkt förövare och som vistelsen i skyddat boende avser att skydda barnet ifrån. Utredningen föreslår därför att särskilda utbildningsinsatser ska riktas till domstolar och familjerätter om barns situation i skyddat boende. Utredningen föreslår vidare att regeringen bör uppdra åt Socialstyrelsen att utveckla en modell för barns umgänge med en misstänkt förövare som utgår från barnets perspektiv och förövarens ansvar för våldet. Regeringen bör vidare låta utreda hur bestämmelsen om umgängesstöd tillämpas i praktiken.

Barnet ska få en trygg utflyttning

Tillgång till permanent bostad samt fortsatt vård och stöd är viktiga förutsättningar för att tiden efter vistelsen i skyddat boende ska bli trygg för barnet. Socialtjänsten behöver planera för detta redan i inledningsskedet av barnets placering.

På grund av de svårigheter att erhålla bostad som i dag råder för den som utsatts för våld i nära relationer bör socialnämnden särskilt beakta denna grupp när den vidtar åtgärder, eller bevakar att åtgärder vidtas, för att skapa en god samhällsmiljö, t.ex. vad gäller tillgång till bostäder. Kommuner bör även förstärka samarbetet med kommunala

och lokala bostadsföretag i syfte att förbättra möjligheten för våldsutsatta och deras barn att få tillgång till boende.

Officiell statistik och kvalitetsuppföljning

Barns vistelse i skyddat boende ska ingå i den officiella statistiken. Statistiken bör kompletteras av kvalitetsuppföljningar och Socialstyrelsens öppna jämförelser.

Information för stärkt delaktighet

IVO ska ta fram information till barn och unga i skyddat boende på motsvarande sätt som gäller för andra placeringsformer utanför hemmet. Ett nationellt och enhetligt informationsmaterial som riktar sig till barn som placeras i skyddat boende bör utvecklas och spridas.

Stärkt kunskap om barn i skyddat boende

Kunskap om det nya regelverket ska spridas via befintliga strukturer för kompetensstöd och i första hand genom det nationella och regionala kompetensstöd som Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet i dag ger på regeringens uppdrag. Även Sveriges Kommuner och Landsting bör på ett tydligt sätt knytas till och ingå i arbetet med kunskapspridningen, liksom andra relevanta aktörer inom området. Chefer och politiker inom socialtjänst och hälso- och sjukvård är centrala målgrupper för att säkerställa att reglerna tillämpas i praktiken.

De verksamheter som bedriver skyddat boende bör erbjudas kompetensstöd för att kunna efterleva de nya kraven och fortlöpande utveckla kvaliteten i sina verksamheter. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att ansvara för det nationella kunskapsstödet till dessa verksamheter.

Konsekvenser

Nya krav på bemanning och kompetens är kostnadsdrivande för de verksamheter som genomför insatsen skyddat boende. Ideella föreningar vars verksamhet i dag endast bygger på oavlönat arbete kommer exempelvis att behöva anställa personal. Utredningen bedömer att de flesta boenden som i dag bedriver verksamhet i form av skyddat boende, med hänsyn tagen till nödvändig kvalitetshöjning, kommer att kunna bedriva skyddat boende även fortsättningsvis. För kommunerna kommer de nya kraven att leda till högre arbetsbelastning. För staten kommer förslagen att leda till kostnader för IVO.

Förslagen förväntas få flera positiva effekter för barnets rättigheter samt för jämställdheten. Bland annat bedöms mäns våld mot kvinnor minska och förutsättningarna för jämställd hälsa förbättras. Även den ekonomiska jämställdheten främjas, genom att kvinnor i högre utsträckning än i dag kommer att ersättas för sina arbetsinsatser i skyddat boende.

Finansiering

Socialtjänsten har redan i dag ett ansvar att vid behov kunna erbjuda skyddat boende. Utredningens förslag innebär dock en tydlig ambitionshöjning och därför ska den s.k. finansieringsprincipen tillämpas. Genom statlig finansiering tillförs kommunerna resurser så att barn som vistas i skyddat boende tillsammans med en vårdnadshavare får skydd och stöd av god kvalitet. I förlängningen kommer denna finansiering att leda till stora vinster såväl för barnen och deras föräldrar som för samhället i stort, eftersom rätt insatser i rätt tid verkar våldsförebyggande på sikt. Våld i nära relationer kostar samhället miljarder kronor varje år. Dessa kostnader förväntas minska.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.