



Barnkonsekvensanalys

- Föräldrars ersättningsskyldighet för placerade barn och ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare

Bakgrund

Det utreds för närvarande om socialnämnden i Helsingborg ska börja begära ersättning enligt 8 kap. 1 § andra stycket SoL från föräldrar när deras barn bereds vård utanför hemmet. Vidare utreds huruvida särskilt förordnade vårdnadshavare ska ansvara för att ansöka om underhållsstöd hos Försäkringskassan istället för att få motsvarande ersättning från socialnämnden.

Socialnämnden arbetar aktivt för att genomföra vårdnadsöverflyttning beträffande barn och unga som är placerade i familjehem och där återförening med barnets föräldrar inte är till barnets bästa. När en vårdnadsöverflyttning är gjord och en dom kommer från domstolen skrivs ett avtal med särskilt förordnad vårdnadshavare där kommunen står för en del av det ekonomiska ansvaret för barnets försörjning. Ersättning utgår i form av en arvodesdel och en omkostnadsdel. Resterande del ska sökas via socialförsäkringssystemet. I de aktuella avtalen med särskilt förordnade vårdnadshavare görs i dagsläget inte alla de avdrag som SKR rekommenderar. Exempel på detta är avdrag för underhållsstöd. Istället betalar socialnämnden de nya vårdnadshavarna samma ersättning som när de var familjehem genom en arvodesdel och en omkostnadsdel utan reducering.

Socialförvaltningens hantering av föräldrars ersättningsskyldighet och särskilt förordnade vårdnadshavares ansvar för barnets försörjning kan komma att påverka barns rättigheter. Denna barnkonsekvensanalys syftar därför till att utreda hur förslaget kan komma att påverka dessa barns rättigheter.

Barnkonsekvensanalysen har genomförts av barnrättsstrategerna Cornelia Hultberg, Andrea Kenne, Elin Hallenheim och Frida Andersson, på uppdrag av socialdirektören.

Berörda barn och deras åsikter

Förvaltningens förslag till reviderad hantering av föräldrars ersättningsskyldighet för placerade barn och särskilt förordnade vårdnadshavares ansvar för barnets försörjning berör placerade och vårdnadsöverflyttade barn samt alla barn som är, eller kan komma att bli, aktuella för placering inom socialnämnden i Helsingborgs ansvarsområde. Inga barn har hörts av socialförvaltningen inom ramen för denna barnkonsekvensanalys utan den grundas istället på Barnombudsmannens rapporter *Vem bryr sig – när samhället blir förälder* samt *Våga fråga – röster från barn i familjehem*.

När socialnämnden beslutar att placera ett barn utanför det egna hemmet behöver man både se till barnets behov av omvårdnad samt deras rättigheter. Alla de aktörer som är delaktiga i placeringsbeslutet och genomförandet har ett stort ansvar i att tillgodose barnets rättigheter.

I rapporten *Vem bryr sig – när samhället blir förälder* beskrivs vikten av att barn görs delaktiga i besluten och att deras åsikter görs hörda. Många barn beskriver hur de upplever att de känner att de inte gjorts delaktiga och hur det bland annat är svårt att få kontakt med sin socialsekreterare. Forskning visar på att en av anledningarna till att det kan vara svårt att komma i kontakt med sin socialsekreterare kan bero på att i genomsnitt har en socialsekreterare en timme om dagen då de har möjlighet och tid att ha kontakt med barn, unga och vårdnadshavare.

I rapporten *Våga fråga – röster från barn i familjehem* framkommer att det finns en förväntan från barnen att deras socialsekreterare ska kunna hjälpa barnet och vara ett stöd, bland annat i kontakten med ens biologiska föräldrar. Många barn beskriver socialsekreteraren som ens fasta punkt och trygghet under en placering.

Barnen man intervjuat berättar att de ofta känner att de slits mellan olika familjer, och hur de på olika sätt försöker passa in i flera sammanhang. Centralt i deras berättelser är relationen till släkten och den biologiska familjen. Barnen har skilda uppfattningar om huruvida de vill ha kontakt med sin biologiska familj, men samtliga barn beskriver hur de vill vara delaktiga i beslutet kring det, så att de kan få vara med och påverka. Ett av barnen beskriver: "För mig var det naturligtvis enklast att låta bli, det var jobbigt att åka iväg och träffa henne, det tog min tid. Det var inte bara jättekul. Men mitt familjehem peppade mig att träffa min mamma och det gav mig en relation som jag känner att jag nu i efterhand skulle ha saknat."

Barnen berättar om behovet av att känna att man tillhör och är en del av den familj som man bli placerad i. Ett barn i rapporten förklarar att: "Det känns som att vi är riktiga syskon, en riktig familj. Jag tycker inte att det är några konstigheter."

Vidare beskriver rapporten vikten av en individanpassad placering, då risken för sammanbrott vid placeringen är hög. Därför är det än viktigare med en god kontakt mellan barnet och socialsekreteraren så att vårdbehovet kan fastställas, rätt placeringsform kan väljas samt för att insatsen ska bli bra. Barnen berättar om hur uppbrott och separationer leder till oro och att de har svårt att knyta an till människor. Ett barn förklarar det såhär: "Jag tycker att det är jobbigt att behöva lära känna nya hela tiden."

Den samlade bilden av de barn och unga som blivit hörda inom ramen för rapporterna visar på en önskan om ökad delaktighet; både innan, under och efter en placering. Utan barnets delaktighet går det inte att fastställa barnets bästa.

Rättsliga utgångspunkter

I 7 kap. 1 § FB regleras föräldrars underhållsskyldighet för sina barn. Föräldrarna ska var för sig ansvara för barnets underhåll efter sin förmåga. När barnet inte bor med en förälder fullgörs underhållsskyldigheten genom att den föräldern betalar underhållsbidrag. En särskilt förordnad vårdnadshavare har inte någon



försörjningsskyldighet för barnet utan den skyldigheten kvarstår hos barnets föräldrar enligt 7 kap. 1 § FB. I och med att vårdnaden flyttas över tar särskilt förordnad vårdnadshavare över ansvaret för att barnet får de bidrag till sin försörjning som barnet har rätt till, 6 kap. 2 § FB.

I 8 kap. 1 andra stycket § SoL regleras socialnämndens möjlighet att begära ekonomisk ersättning från föräldrar när deras barn bereds vård utanför hemmet. Föräldrarnas skyldighet att bidra till kommunens kostnader gäller oberoende av om barnet är placerat med stöd av SoL eller LVU. Ersättningsskyldigheten inträder i samband med att heldygnsvården påbörjas och gäller för såväl tillfälliga som stadigvarande placeringar.

I förarbetena till bestämmelsen i 8 kap. 1 § SoL framgår att vissa remissinstanser, däribland Socialstyrelsen, anført att *"det kan vara olyckligt att genom kostnadsansvar ytterligare belasta föräldrarna i svåra situationer, särskilt när det gäller barn som har tagits om hand mot föräldrarnas vilja."* Vidare framhåller man att de förväntade intäkterna utifrån kostnadsansvaret måste anses ha marginell betydelse. Man kommer dock fram till bedömningen att föräldrar som har barn som vårdas i ett annat hem än det egna inte bör fritas från sin försörjningsskyldighet gentemot barnet, precis som andra föräldrar. Man menar att *"Ett sådant ansvar är viktigt när det gäller att försöka upprätthålla samhörighetskänslan mellan föräldrar och barn som genom omständigheterna inte kan vistas tillsammans."*¹

I SOU 2022:71 *Tryggare hem för barn* lyfts behovet av fortsatt stöd till särskilt förordnade vårdnadshavare från den placerande kommunen efter en vårdnadsöverflytt till familjehemsföräldrar. Av betänkandet framgår att ett av de starkaste skälen till att familjehemsföräldrar tvekar inför att vilja ta över vårdnaden över barnet är behovet av stöd gällande kontakten med barnets föräldrar men även stöd kopplat till barnets särskilda behov.²

Barnkonventionen

Barnkonventionens grundprinciper regleras i artikel 2, 3, 6 och 12 och är vägledande för hur konventionens samtliga artiklar ska tolkas och tillämpas. Enligt Barnkonventionen ska barnets bästa beaktas i första hand. Vid bedömningen av barnets bästa enligt artikel 3.1 ingår att ta hänsyn till barnkonventionen i sin helhet. De rättigheter i konventionen som är relevanta i det enskilda fallet ska läsas i ljuset av principen om barnets bästa. I bedömningen ska framgå hur barnets rättigheter har säkerställts på bästa sätt. Att barnets bästa särskilt ska beaktas innebär att barnets bästa inte alltid behöver bli utslagsgivande för beslutet i den aktuella frågan om det finns andra berättigade intressen som väger tyngre.

Förbudet mot diskriminering framgår i artikel 2 och innebär att inga barn får diskrimineras på någon grund. Artikel 2 utesluter inte positiv särbehandling. Mot bakgrund av att den aktuella gruppen barn som berörs av förslagen får anses särskilt

¹ Prop. 1979/80:1 s. 368 ff.

² SOU 2022:71 *Tryggare hem för barn*, sida 154 ff.

utsatta är det angeläget utifrån diskrimineringsförbudet att barnens rättigheter säkerställas på bästa sätt utifrån de olika handlingsalternativen.

Artikel 6 fastslår barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. För att utvecklas så långt det är möjligt kan flera andra rättigheter aktualiseras. Rätten till alternativ omvårdnad, rätten till hälso- och sjukvård för optimal fysisk och psykisk hälsa och rätten till skydd mot fysiskt och psykiskt våld är några exempel.

Barns rätt till delaktighet och inflytande regleras i artikel 12 och innebär att barn har rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör dem.

Vidare har följande av barnkonventionens artiklar identifierats som aktuella och har särskilt beaktats i denna analys och bedömning:

- Nämndens verksamhet ska ha en god kvalitet och skattemedel ska användas på bästa möjliga sätt för att barns rättigheter ska få genomslag. – Artikel 4
- Utgångspunkten är att barn har rätt till omsorg av sina föräldrar och att de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar ska respekteras. Barnkonventionen betonar att föräldrar och vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling, men med statens stöd. – Artikel 5, 7 och 18
- Barn får inte skiljas från sina föräldrar förutom när det är nödvändigt för barnets bästa. Ett barn som är skilt från sina föräldrar har rätt till att upprätthålla ett personligt förhållande till, och direkta kontakter med, båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. – Artikel 9
- Barn som inte kan stanna kvar i sin familjemiljö har rätt till alternativ omvårdnad och ska ha rätt till särskilt skydd och stöd från staten. – Artikel 20
- Barn har rätt till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. – Artikel 24
- Barn har rätt till skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, vilket inbegriper vanvård och försumlig behandling. – Artikel 19

Analys och bedömning av barnets bästa

Föräldrars ersättningsskyldighet för placerade barn

Utgångspunkten i barnkonventionen är att barn har rätt till omsorg av sina föräldrar och att de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar ska respekteras. Detta inbegriper en rätt för barn att få sin försörjning och ekonomiska trygghet tillgodosedd av sina föräldrar. Det får antas att många föräldrar som av någon anledning inte kan ha sitt barn boende hos sig ser det som självklart att fortsätta fullgöra sin försörjningsskyldighet för barnet. Bestämmelsen i 8 kap. 1 § andra stycket SoL är även ett uttryck för normaliseringsprincipen, som är en av de vägledande principerna som styr socialtjänstens verksamhet.

En identifierad risk med förslaget är dock att föräldrars incitament att lämna samtycke till att deras barn placeras utanför hemmet i vissa fall kan försvagas om

placeringen innebär en ersättningsskyldighet. Detta gäller alltså enbart de föräldrar som har betalningsförmåga och som därmed också kommer bli ersättningsskyldiga, men som är negativa till en sådan ersättningsskyldighet. Detta resonemang ligger i linje med vad Socialstyrelsen anfört i förarbetena om att det kan vara olyckligt att genom kostnadsansvar ytterligare belasta föräldrarna i svåra situationer. Om vårdnadshavare i mindre omfattning ansöker om stöd, eller samtycker till vård och stöd som innebär en kostnad för familjen, kan detta i sin tur leda till att färre barn som bedöms vara i behov av heldygnsvård faktiskt ges denna insats. Detta gäller främst ärenden där behov av vård finns men det saknas samtycke och då det inte finns förutsättningar att ge vård med stöd av tvångslagstiftningen. Förslaget kan i dessa fall medföra negativa konsekvenser för barns rätt att utvecklas så långt det är möjligt (art. 6 samt skyddsartiklarna såsom art. 19) och ett försvagat skydd för barn som är i behov av heldygnsvård (art. 20).

Vid situationer där barn bedöms vara i behov av vård utanför hemmet, men där en vårdnadshavare inte samtycker mot bakgrund av ersättningsskyldigheten, kommer barnets försörjning bli ytterligare en del i socialsekreterarens motivationsarbete riktad till föräldern. Detta ligger i socialsekreterarens grunduppdrag men eftersom socialnämnden idag inte nyttjar möjligheten att utkräva ersättning från föräldrar utvidgas socialsekreterares uppdrag i viss utsträckning. Motsvarande motivationsarbete skulle även kunna aktualiseras vad gäller placerade barns rätt till umgänge med sina föräldrar (art. 9) om umgängestillfällen används för att diskutera barnets försörjning istället för att fokusera på själva umgänget.

I detta avseende ser barnrättsstrategerna positivt på förslaget att uppdraget att utreda föräldrars betalningsförmåga och eventuellt föra talan i förvaltningsrätt för att begära in uteblivna ersättningar ska ligga på administratör på Barn, unga och familj, och inte huvudsakligen på barnets socialsekreterare. Det är sannolikt att det är resurskrävande att bemöta och motivera föräldrar som motsätter sig sin ersättningsskyldighet. Det vore olyckligt om socialsekreterare behöver prioritera det motiverande arbetet vad gäller föräldrars försörjningsansvar på bekostnad av tid och utrymme att fokusera på den övriga föräldraförmågan, barnets vård och att träffa andra barn och deras familjer. En sådan prioritering kan ha negativa konsekvenser för barns rätt till delaktighet (art. 12). De barn som hörts i Barnombudsmannens rapporter betonar vikten av en god tillgänglighet och relation till sin socialsekreterare. Barns delaktighet är centralt för att kunna fastställas vårdbehovet, välja rätt placeringsform samt för att insatsens resultat ska bli bra för barnet.

Socialnämndens ansvar för att respektera föräldrars ansvar för sina barn samt att motivera föräldrar att fullgöra försörjningsskyldigheten följer av artikel 5, 7 och 18. Artiklarna i barnkonventionen som betonar föräldrars ansvar får därför viktas mot de risker för barns rättigheter som har identifierats. De identifierade riskerna är kopplade till artiklarna i barnkonventionen som slår fast barns rätt till delaktighet, optimal utveckling och hälsa samt rätt till skydd.

Bedömningen i förarbetena till 8 kap. 1 § SoL att föräldrars försörjningsskyldighet kvarstår även när barnet är placerat i samhällsvård får anses vara ett uttryck för en normaliseringsprincip. Det finns inget resonemang i förarbetena kring hur föräldrars

ersättningsskyldighet riskerar att påverka *barnets* rätt till vård, skydd och stöd. Det saknas därför vägledning om hur rättigheterna ska vägas mot varandra.

Mot bakgrund av de risker som har identifierats, och med beaktande av barnets rätt att få sin försörjning tillgodosedd av sina föräldrar, menar barnrättsstrategerna att övervägande skäl talar för att barns rättigheter i större utsträckning får genomslag enligt den nuvarande ordningen där socialnämnden inte begär in ersättning från föräldrarna. Bedömningen är alltså att barns rätt till delaktighet, optimal utveckling och hälsa samt rätt till skydd väger tyngre än normaliseringsprincipen och barnkonventionens artiklar som betonar respekten för föräldraansvaret. Vid denna bedömning har det särskilt beaktats att de förväntade intäkterna får anses ha marginell betydelse och att nämndens resurser ska användas på bästa möjliga sätt för att barns rättigheter ska få genomslag (art. 4).

Särskilt förordnade vårdnadshavares ansvar för barnets försörjning

En vårdnadsöverflytt till familjehem är en komplicerad och tidskrävande process för ansvarig socialsekreterare. I samband med att vårdnaden flyttas över avslutas generellt kontakten med socialtjänsten. Detta innebär att de nya vårdnadshavarna själv behöver stå för planering, samarbete och kontakt med de biologiska föräldrarna i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. I uppdraget som särskilt förordnad vårdnadshavare inbegrips enligt föräldrabalken ett ansvar att tillgodose barnets rätt till försörjning och ekonomisk trygghet.

Förslaget att särskilt förordnade vårdnadshavare, med stöd från socialförvaltningen, ska ansöka om underhållsstöd hos Försäkringskassan kan inte anses påverka processen med vårdnadsöverflyttning i någon beaktansvärd utsträckning. Förslaget kan därför inte anses påverka placerade barns rätt till stabilitet och trygghet i negativ riktning. Detta trots att familjehemsföräldrar anför att ett av de främsta skälen till att inte vilja bli vårdnadshavare för ett placerat barn är att stödet från socialtjänsten gällande kontakten med barnets föräldrar upphör. Denna problematik hamnar utanför frågan om underhållsstöd eftersom barnets försörjning kommer tillgodoses genom Försäkringskassan och inte genom samarbete med barnets biologiska föräldrar.

Idag används kommunala skattemedel för att betala underhållsstöd till familjehem, genom familjehemmens omkostnadsdel. Att kommunala skattemedel används för att betala underhållsstöd till familjehem kan ifrågasättas utifrån nämndens ansvar för att skattemedel ska användas på bästa möjliga sätt för att barns rättigheter ska få genomslag (art. 4). Det handlingsalternativ som bäst överensstämmer med barnkonventionen är att särskilt förordnade vårdnadshavare ansöker om underhållsstöd hos Försäkringskassan istället för att detta bekostas av kommunala skattemedel.

