

Barn i storstad

Socialtjänstens arbete med barn som anmäls
för brott och/eller missbruk



LÄNSSTYRELSEN
I SKÅNE LÄN

2004:6

ISSN 1402-339



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

2004:02

ISBN 91-7281-125-0



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

2004:09

ISSN 1403-168

Rapporten är utgiven av:

Länsstyrelsen i Skåne län

Tel: 040/044-252000

E-post: lansstyrelsen@m.lst.se

Länsstyrelsen i Stockholms län

Tel: 08-7854000

E-post: lansstyrelsen@ab.lst.se

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Tel: 031-605000

E-post: lansstyrelsen@o.lst.se

Tryckeri:

Länsstyrelsen i Skåne län

Upplaga:

750 Exemplar

Rapporten kan hämtas i digital form på respektive Länsstyrelses hemsida

Rapporten är sammanställd av:

Länsstyrelsen i Skåne län
Samhällsbyggnadsenheten
Joonas Terje

Länsstyrelsen i Stockholms län
Gunnel Hedman Wallin

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Christine Ståhle

Foto:

Fotograferat av Gordana Tadic.

Vy över Malmö stad.

I förgrunden Rosengård. I bakgrunden syns bygget av Turning Torso i Västra Hamnen.

Förord

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götalands län har under 2003 genomfört en verksamhetstillsyn av socialtjänstens arbete med barn under 15 år som aktualiserats hos socialtjänsten på grund av brott och/eller missbruk.

I denna rapport sammanställs resultaten från de länsvisa granskningarna. Vår förhoppning är att innehållet i rapporten ska bidra till en förmedling av kunskaper och erfarenheter mellan storstäderna.

De seminarier som erbjuds i respektive län under första kvartalet 2004 hoppas vi kommer att bidra till en kompetensförhöjning och dialog kring socialtjänstens riskbedömningar.

Vi vill rikta ett varmt tack till de företrädare i kommunerna och stadsdelarna som på olika sätt medverkat vid genomförandet.

Denna rapport har sammanställts av socialkonsulenterna Gunnel Hedman Wallin, Christine Ståhle och Joonas Terje.

Eva Carlström
Socialdirektör

AnneMarie Danon
Enhetschef

Bengt Andersson
Socialdirektör

Innehåll

INLEDNING	7
BAKGRUND TILL GRANSKNINGEN.....	7
GENOMFÖRANDE.....	9
METOD	9
GRANSKNINGSUNDERLAG	9
ORSAK TILL ANMÄLAN	10
KÖNSMÄSSIGA SKILLNADER.....	11
BEFOLKNINGEN I STADSDELARNA	11
LIKHETER OCH SKILLNADER MELLAN STORSTADSLÄNEN	13
MÅNGA ANMÄLNINGAR LEDER INTE TILL UTREDNING.....	13
KONTAKT VID FÖRHANDBEDÖMNINGAR VARIERAR	14
BESLUTEN OM ATT INLEDA UTREDNING ELLER EJ TAR LÅNG TID.....	15
BESLUTEN ATT INTE INLEDA UTREDNING SAKNAR MOTIVERING.....	15
BRISTANDE HELHETSSYN I UTREDNINGARNA	15
BARNENS SYNPUNKTER FRAMKOMMER INTE ALLTID	16
BRA SAMARBETE MED FAMILJERNA	16
MEDVETENHETEN OM GENDERPERSPEKTIVET VARIERAR.....	17
BARNETS INSTÄLLNING TILL INSATSEN BÖR FRAMGÅ	17
SYSTEMATISKT ARBETE MED BROTTSOFFER SAKNAS	17
RISKBEDÖMNINGAR.....	19
VAD SÄGER FORSKNINGEN OM RISKFAKTORER OCH SKYDDANDE FAKTORER?	19
HUR KAN FORSKNINGENS RESULTAT FÖRENAS MED PRAKTISKT SOCIALT ARBETE?	20
AVSLUTANDE KOMMENTARER.....	23
REFERENSLITTERATUR.....	25
INTERNETADRESSER.....	25

Inledning

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götalands län har under 2003 genomfört en verksamhetstillsyn av socialtjänstens arbete med barn under 15 år som aktualiserats hos socialtjänsten på grund av kriminalitet och/eller missbruk. Syftet var att granska hur socialtjänsten i storstädernas områden med stor invandrabefolkning lever upp till bestämmelserna i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) om att *”i nära samarbete med hemmet sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd som de behöver”*. Resultatet av granskningarna har redovisats i tre länsvisa rapporter som kan hämtas från respektive länsstyrelses hemsida.

Denna rapport är en sammanställning av resultat från de länsvisa granskningarna. Syftet är att uppmärksamma skillnader och likheter i socialtjänstens arbete i storstäderna och att förmedla kunskaper och erfarenheter. Rapporten kommer att presenteras vid seminarier i respektive län under första kvartalet 2004.

Bakgrund till granskningen

Bakgrunden till granskningen är den oro som finns kring ungdomars ökande missbruk och kriminalitet. Socialtjänsten har ett ansvar att följa barn och ungdom som visar tecken på ogynnsam utveckling och att aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk. Samhällets strävan är att ungdomar som begår brott skall hållas utanför kriminalvården och socialtjänsten har därför huvudansvaret för barn under 18 år. För barn under 15 år som begår brott har socialtjänsten hela ansvaret.

Ungdomar med annan etnisk bakgrund är överrepresenterade inom viss tvångsvård. Många av dem lever i de segregerade stadsdelarna som finns i våra storstäder. Länsstyrelserna valde därför att göra tillsynen i stadsdelar i Malmö, Göteborg och Stockholm, där en stor andel av befolkningen har utländsk bakgrund.

I de granskade områdena finns många problem av strukturell natur. De mest utsatta områdena har också varit aktuella för statliga storstadspolitiska satsningar genom lokala utvecklingsavtal sedan 1999. Fosie, Rosengård, Södra Innerstaden i Malmö samt Rinkeby, Tensta och Botkyrka i Stockholms län och Gunnared, Lärjedalen, Bergsjön i Göteborg har omfattats av sådana avtal och satsningar. Några är fortfarande aktuella.

Genomförande

Metod

Länsstyrelserna har tagit del av uppgifter från förvaltningar och nämnder, granskat socialtjänstens dokumentation, intervjuat personal inom socialtjänsten samt inom vissa stadsdelar intervjuat familjer som varit i kontakt med socialtjänsten.

Länsstyrelserna har gemensamt tagit fram mallar för aktgranskning, intervjufrågor samt bestämt granskningsperioden. Aktgranskningsmallen utgår från de livsområden som används inom Socialstyrelsens nationella projekt Barns Behov i Centrum, BBiC.

I Skåne län har tillsynen genomförts hos stadsdelsfullmäktige Fosie, Rosengård och Södra Innerstaden i Malmö. I Stockholms län omfattar tillsynen tre stadsdelsnämnder inom Stockholms stad, Rinkeby, Spånga-Tensta och Kista samt Botkyrka socialnämnd (endast Norra Botkyrka). I Västra Götalands län har tillsynen genomförts hos stadsdelsnämnderna Bergsjön, Gunnared, Kortedala och Lärjedalen i Göteborg.

Länsstyrelserna begärde inledningsvis en förteckning över ungdomar under 15 år som aktualiserats på grund av missbruk och/eller kriminalitet under andra och tredje kvartalet 2002. I remissen begärdes också en beskrivning av nämndernas organisation och de insatser som används i arbetet med målgruppen.

På socialkontoren genomfördes dels gruppintervjuer med personal och chefer, dels genomfördes en granskning av tillgängliga akter och annan dokumentation.

Ett antal familjer har också intervjuats. Syftet med intervjuerna var att få en bild av familjernas uppfattning om socialtjänsten. Medverkan från familjerna har varierat i de tre länen. I Stockholms län deltog fyra av 10 tillfrågade familjer, i Skåne län deltog en av två tillfrågade familjer och i Västra Götalands län deltog fem av 30 tillfrågade familjer.

I Stockholm och Västra Götaland valde länsstyrelsen själva ut familjerna och kontaktade dem per brev, i Skåne valde socialtjänsten ut familjerna och länsstyrelsen kontaktade per telefon.

Granskningsunderlag

Granskningen har genomförts under perioden januari-juni 2003. Granskade ärenden gäller barn under 15 år som aktualiserats för missbruk eller brott under andra och tredje kvartalet 2002 (1 april – 31 september 2002).

246 anmälningar eller ansökningar har ingått i granskningen. I några områden, t ex Rosengård i Malmö angavs att antalet ökade markant efter den granskade perioden. Likaså

var det i flera fall så att antalet aktualiseringar gällande missbruk var lägre än normalt. Inte sällan upptäcks missbruk i samband med en utredning som öppnats utifrån andra orsaker.

Av 246 aktualiseringar ledde 80 stycken, d v s 33 procent, till att socialtjänsten bedömde att barnens förhållanden behövde utredas vidare. Den procentuella andelen är genomsnittlig för varje län. Stor variation finns inom länen. I Stockholms län skilde det sig mellan 15 procent och 85 procent i andelen inledda utredningar.

I tabellen nedan redovisas fördelningen av antalet inkomna aktualiseringar och andelen inledda utredningar mellan de tre länen och totalt.

Län	Pojkar		Flickor		Aktualiseringar totalt	Inledda utredningar totalt	
	Aktualiseringar	Utredning	Aktualiseringar	Utredning	Antal	Antal	Procent
Skåne	63	21	12	4	75	25	33 %
Stockholm	65	20	26	7	91	27	30 %
Västra Götaland	61	21	19	7	80	28	35 %
Totalt	189	62	57	18	246	80	33 %

Tabell 1. Fördelningen av antalet inkomna aktualiseringar och andelen inledda utredningar mellan de tre länen och totalt.

Orsak till anmälan

Tabell 2 visar fördelningen av anmälningsorsak mellan länen. Att siffrorna skiljer sig från tabell 1 beror på att endast anmälningar (ej ansökningar) visas. Observera att några personer även anmälts av fler orsaksskäl.

I stort sett samtliga anmälningar kommer från polisen och gäller misstanke om brott. Ett mindre antal anmälningar handlar om oro för att barnet missbrukar. I ca en tredjedel av polisanmälningarna är brottsorsaken snatteri. Inom rubriken *annat* ryms brott som skadegörelse, olaga intrång, sexuellt ofredande, brott mot knivlagen, bedrägligt beteende, olaga hot, häleri/olovligt brukande av moped, bråk i skolan. Anmälningsorsakerna varierar en del mellan länen. Missbruk var under granskningsperioden betydligt mer förekommande i Västra Götalands län än i de övriga två länen. I Stockholm och Skåne var stöld mer förekommande än i Västra Götaland. Våldsbrott förekommer mer frekvent i Stockholm och Skåne. Under kategori annat har Stockholm ca dubbelt så många anmälningar som de övriga två länen.

Orsak till anmälan	Skåne län		Stockholms län		Västra Götalands län	
	Utredning	Ej utredning	Utredning	Ej utredning	Utredning	Ej utredning
Missbruk	2	0	2	1	8	7
Snatteri	2	14	2	26	2	22
Stöld	3	12	8	5	0	3
Våldsbrott	11	13	6	13	7	3
Annat	7	11	12	22	5	11
Totalt	25	50	30	67	22	46

Tabell 2. Fördelningen av anmälningsorsak mellan länen.

Könsmässiga skillnader

Majoriteten av anmälningarna gäller pojkar. Flickornas andel är ungefär en tredjedel. Vad gäller inledda utredningar finns inga större könsmässiga skillnader (se tabell 1). Inga större avvikelser i fördelningen mellan könen finns när det gäller anmälningsorsakerna missbruk och snatteri. Vid stöld, våldsbrott och annat har andelen flickor sjunkit till mellan en femtedel och en sjundedel (se tabell 3).

Orsak till anmälan	Pojkar			Flickor			Totalt
	Totalt	Utredning	Ej utredning	Totalt	Utredning	Ej utredning	
Missbruk	14	9	5	6	3	3	20
Snatteri	48	3	45	20	3	17	68
Stöld	25	10	15	6	1	5	31
Våldsbrott	43	19	24	10	5	5	53
Annat	58	20	38	10	4	6	68
Totalt	188	61	127	52	16	36	240

Tabell 3. Könsfördelningen mellan olika anmälningsorsaker.

Befolkningen i stadsdelarna

De stadsdelar som granskats har ett invånarantal som varierar mellan ca 15 000 och 40 000 personer. Andelen barn mellan 7-15 år (i Skåne 6-15 år) varierar mellan 8 och 20 procent av befolkningen. Gemensamt för stadsdelarna som granskats är att de har en relativt sett hög andel invånare med utländsk bakgrund. Definitionen som här använts har varit invånare som är utrikes födda. Således har inte svenska eller utländska

medborgare födda i Sverige medräknats i dessa siffror även om en eller bägge föräldrarna är födda utomlands.

Andelen varierar mellan 27 och 75 procent. Vissa svårigheter finns i att sammanställa befolkningsstatistiken då städerna redovisat sina siffror lite olika, t ex åldersgruppindelning och detaljeringsnivån för invånarantal. Detaljfakta finns på respektive kommuns hemsidor.

Geografisk indelning		Befolkningssiffrorna gäller 2002-12-31		
Län	Kommun / stadsdel	Invånarantal	Andel barn (6) 7-15 år	Andel utlandsfödda
Skåne	Malmö - Fosie	39 200	12 %	35 %
	Malmö - Rosengård	21 500	20 %	59 %
	Malmö - Södra Innerstaden	32 000	8 %	31 %
Stockholm	Norra Botkyrka	35 000	14 %	75 %
	Stockholm - Kista	30 000	12 %	47 %
	Stockholm - Rinkeby	16 000	15 %	68 %
	Stockholm – Spånga - Tensta	34 500	15 %	40 %
Västra Götaland	Göteborg - Bergsjön	14 596	12 %	50 %
	Göteborg - Gunnared	21 019	14 %	45 %
	Göteborg - Kortedala	25 825	9 %	27 %
	Göteborg - Lärjedalen	23 196	16 %	45 %

Tabell 4. Invånarantal samt andel barn 7-15 år (Skåne 6-15) och utlandsfödda i respektive stadsdel.

Likheter och skillnader mellan storstadslänen

Ett syfte med länsstyrelsernas granskning är att uppmärksamma skillnader och likheter i socialtjänstens arbete i storstäderna. Länsstyrelserna har (som redovisats i metodavsnittet) gemensamt arbetat fram upplägget av granskningen. Det har däremot inte funnits en gemensam bedömningsgrund utan varje länsstyrelse har självständigt gjort sina bedömningar och skrivit sina tillsynsbeslut. I detta avsnitt lyfts de brister och positiva omdömen som är gemensamma i länsstyrelsernas granskningar, oavsett att gemensam bedömningsmall inte funnits. Likaså redovisas vissa skillnader som det finns anledning att uppmärksamma.

Många anmälningar leder inte till utredning

Socialtjänstens huvudsakliga möjlighet att upptäcka barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt är genom de aktualiseringar som görs till socialtjänsten, antingen genom att familjen själv söker hjälp för barnet eller genom att det kommer in anmälan från någon annan.

Av 11 kap. 1 § SoL framgår att en nämnd utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda en åtgärd av nämnden. Vid ansökan ska en utredning alltid göras så att sökande kan få ett beslut. Vid anmälan ska ett särskilt beslut fattas om att inleda utredning eller ej.

I Göteborg och Malmö ingår ett fåtal ansökningar från föräldrar i granskningen, i Stockholm enbart anmälningar. Majoriteten av anmälningarna i alla tre länen kommer från polisen och gäller olika former av brott. Göteborg har betydligt fler anmälningar om missbruk, 15 (inklusive tre ansökningar) medan Malmö och Stockholm bara har enstaka sådana. I Göteborg kommer också ett relativt stort antal anmälningar från skolan.

Alla tre länsstyrelserna har funnit att det är många anmälningar (två tredjedelar av samtliga aktualiseringar¹) som leder till beslut att *inte* inleda en utredning av barnets situation. Det ska dock nämnas att i några fall är anledningen till att inte inleda utredning att barnet tidigare utretts av socialtjänsten och att det finns en pågående insats.

I Stockholms län har utredningar inletts för totalt 32 procent av anmälningarna med en spännvidd från 85 procent till 15 procent. I både Göteborg och Malmö har utredningar inletts för 33 procent av anmälningarna och spännvidden är där inte så stor mellan nämnderna, (högst andel 55 procent). Beträffande ansökningarna har utredning genomförts för samtliga.

¹ Begreppet aktualiseringar innefattar både anmälningar och ansökningar. I sammanhanget bör noteras att samtliga ansökningar ledde till beslut att inleda utredning

Länsstyrelsernas bedömningar skiljer sig åt i fråga om fler anmälningar borde ha lett till utredning. Länsstyrelserna i Malmö och Stockholm har i sina granskningar kommit fram till att nämnderna borde ha inlett utredningar i fler fall än som skett. Länsstyrelsen i Stockholm skriver i sin rapport ”att barnens behov borde utretts i ett antal fall där socialtjänsten inte gjort detta”. Länsstyrelsen i Skåne skriver att ”anmärkningsvärt många anmälningar av allvarlig natur inte lett till utredning”. Länsstyrelsen i Västra Götaland har i sin granskning inte funnit detta, men anser att socialtjänsten i ett fall borde ha träffat barnet och föräldrarna vid förhandsbedömningen; ”Länsstyrelsen har i granskningen inte funnit anledning att ifrågasätta beslutet att inte inleda utredning”.

Kontakt vid förhandsbedömningar varierar

När en anmälan kommit in till socialnämnden ska den bedömas individuellt och särskilt beslut fattas om att inleda utredning eller ej. Inför beslutet om utredning ska inledas finns möjlighet att göra en så kallad förhandsbedömning. En förhandsbedömning är inte en mindre utredning och ska göras inom en begränsad tidsperiod, en till två veckor. Vid en förhandsbedömning får endast kontakt tas med de föräldrar och barn som anmälan berör samt anmälaren, om behov finns att förtydliga anmälan.

I intervjuer med socialtjänstens personal har länsstyrelserna frågat efter vad socialtjänstens grundar ett beslut om att inleda eller inte inleda utredning av barnets behov på. De faktorer som uppges påverka ett beslut är huvudsakligen brottets karaktär, om det finns tidigare kännedom om den unge eller familjen och familjens reaktionssätt i den aktuella situationen. I en stadsdel i Malmö påtalas även vikten av att bedömningarna baseras på det svenska samhällets värdegrund, mänskliga rättigheter och barnperspektivet.

Det är vanligt att socialtjänsten försöker träffa barn och föräldrar till ett bedömningssamtal men förfarandet varierar mellan nämnderna. Vissa nämnder *kallar* alltid till en träff, andra skriver och *erbjuder* föräldrar/barn att ta kontakt. En nämnd beslutar i stor utsträckning utan kontakt att utredning inte ska inledas, men skickar sedan anmälningarna till förebyggande verksamheter som erbjuder kontakt.

I Malmö *kallades* samtliga barn, som blivit föremål för anmälan, tillsammans med sina föräldrar till samtal hos socialtjänsten.

Två stadsdelar i Göteborg har utvecklat ett särskilt arbetssätt (strukturerade samtal) inom ramen för den förhandsbedömning som används vid anmälningar om snatterier eller viss annan förstagångskriminalitet.

Ett annat arbetssätt är att erbjuda barn/ungdomen att delta i ett strukturerat program². Dessa erbjuds barn och föräldrar utan att utredning inleds eller inom ramen för förhandsbedömningen. Ytterligare en modell som används för anmälningar om ”enklare brott” eller

² I stadsdelen Lärjedalen i Göteborg erbjuds ett s k Förstagångsprogram.

I stadsdelen Rinkeby i Stockholm erbjuds Revansch, ett konsekvensprogram. Ungdomen ska be om ursäkt och ev. göra rätt för sig i affären. Då får han/hon ett intyg att detta är gjort som ska åter till socialtjänsten för bekräftelse.

snatterier är att skicka ett informationsbrev till familjerna med erbjudande att kontakta socialtjänsten vid behov.

I flera fall har det inte haft någon avgörande betydelse om föräldrar och barn kommit på samtal eller ej. Beslut om att inte inleda utredning tas även utan att socialtjänsten fått kontakt med familjen.

Besluten om att inleda utredning eller ej tar lång tid

Tiden från det att socialtjänsten får en anmälan tills de fattar beslut om att utreda eller inte inleda utredning ska göras inom en begränsad tidsperiod. Alla tre länsstyrelserna har funnit att förhandsbedömningarna i många fall tar alldeles för lång tid, ibland flera veckor och även månader.

Besluten att inte inleda utredning saknar motivering

Handläggningen av anmälningarna varierar, men en brist som alla tre länsstyrelserna funnit är att besluten att inte inleda utredning i stor utsträckning saknar motivering.

Bristande helhetssyn i utredningarna

Länsstyrelserna har granskat 80 utredningar. Alla tre länsstyrelserna har funnit att utredningarna i stor utsträckning saknar helhetssyn/helhetsperspektiv på de förhållanden som barnen lever under. Det är oftast en mycket begränsad del av barnet och dess förhållanden som beskrivs. Föräldrarnas förmåga, familjens integrering i samhället, barnens hälsa och utveckling och familjernas ekonomiska förhållanden belyses alltför lite eller inte alls i utredningen.

Under de senaste åren har frågan om hur socialtjänsten uppmärksammar barnens situation i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd lyfts fram. I denna granskning gäller att många av barnen lever i familjer som är fattiga och aktuella hos socialtjänstens ekonomigrupper. Men vad detta innebär för barnen framgår inte av utredningarna.

Samtliga arbetsgrupper uppger att de har tillgång till mallar för utredningsarbetet, men att de används i olika utsträckning. Några använder sig istället av utredningsplaner eller checklistor. Mallarna är huvudsakligen lokalt utarbetade, med undantag av socialtjänsten i Gunnared som använder BBiC-projektets mall.

Länsstyrelsen i Västra Götaland lyfter fram stadsdelsnämnden Gunnared som ett positivt undantag ifråga om utredningarna. Gunnared ingår i Socialstyrelsens nationella BBiC-projekt (Barnens Behov i Centrum) och genomför utredningarna enligt en särskild metod. Följande livsområden för barnet belyses alltid i utredningarna: hälsa, skola, identitet, relationer, socialt beteende, känslomässig utveckling och förmåga att klara sig själv. Genom att beskriva barnets förhållanden och föräldrarnas förmåga inom de olika livsområdena ges en helhetsbild av barnets situation i utredningarna.

Barnens synpunkter framkommer inte alltid

Generellt gäller att socialtjänsten under utredningstiden har talat med barn och föräldrar. Det förekom dock ett antal utredningar där samtal med barnet saknades. Alla tre länsstyrelserna har granskat utredningar där samtal med barnen saknas. I något fall beror det på att barn helt vägrat prata med socialsekreteraren. Även när socialtjänsten har samtalat med barnen framgår inte alltid deras synpunkter på sin situation och på de insatser som föreslås.

Bra samarbete med familjerna

Alla tre länsstyrelserna har hos socialtjänsten funnit ett engagemang och en öppenhet i att få till stånd ett bra samarbete med familjerna och en strävan att i samförstånd komma fram till lämpliga insatser. Samtliga arbetsgrupper uppgav vid intervjuerna att en gemensam värdegrund i arbetet med barn och ungdomar var ett familj- och nätverksinriktat synsätt. Några arbetsgrupper framhöll även vikten av att få föräldrar som abdikerat att återta sitt föräldraansvar.

I länsstyrelsernas granskning framgår i merparten av utredningarna att föräldrarnas synpunkter har tagits till vara. Barnens synpunkter framkom i något mindre omfattning. I de flesta utredningarna är föräldrarna överens med socialtjänsten om bedömningen och föreslagen insats.

Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar dock i sin granskning att föräldrarna företräddes oftast av bara mamman. Papporna var perifera i socialtjänstens utredningar, vare sig de bodde med barnet eller inte.

Länsstyrelserna lyckades inte få till stånd så många familjeintervjuer som planerats. Totalt 10 familjer som har haft kontakt med socialtjänsten har intervjuats i granskningen. I intervjuerna framför familjerna både positiva och negativa uppfattningar om kontakten med socialtjänsten.

Majoriteten var nöjda med kontakten med socialtjänsten (8 av 10). De beskriver att de fått bra information och de tyckte att socialtjänsten lyssnat på dem och beaktat deras synpunkter. Även om familjerna i huvudsak var nöjda med den hjälp de fått uppgav några att deras egna förslag till en förändrad situation (att flytta eller få hjälp till trygga fritidsaktiviteter för barnet) hade socialtjänsten inte kunna hjälpa till med. Det missnöje några föräldrar framförde mot socialtjänsten gällde att det dröjde för länge innan socialtjänsten uppfattade allvaret i barnets problematik och man ansåg att man hade kunnat undvika behovet av omfattande insatser om socialtjänsten agerat tidigare.

Medvetenheten om genderperspektivet varierar

Majoriteten av anmälningarna hos alla nämnderna gäller pojkar. Frågeställningen om flickor och pojkar bedöms lika eller inte är aktuell i olika grad hos nämnderna; från att inte tidigare ha reflekterat över detta till fortlöpande diskussion i arbetsgrupperna. Ingen av länsstyrelserna har funnit någon skillnad i fråga om andelen inledda utredningar.

Barnets inställning till insatsen bör framgå

Länsstyrelserna konstaterar att i de utredningar som har förslag till insats har den baserats på en individuell bedömning. Socialnämnderna förefaller vara öppna för föräldrarnas synpunkter och har i stor utsträckning kommit fram till lämplig insats i dialog med föräldrarna. Länsstyrelserna finner detta positivt, men vill framhålla vikten av att barnens inställning till föreslagen insats dokumenteras.

Länsstyrelserna har inte haft anledning att ifrågasätta socialtjänstens bedömningar och förslag till insatser för de barn som erbjudits stödinsatser. En reflektion i sammanhanget är dock att en stor andel av de utredningar som granskades inte gav en helhetsbild av barnens behov och förhållanden, vilket är en förutsättning för att kunna bedöma deras behov av stödinsatser.

Länsstyrelsen i Skåne har även uppmärksammat att vissa beviljade insatser inte verkställs på grund av t ex brist på familjehem och kontaktpersoner.

Systematiskt arbete med brottsoffer saknas

Något systematiskt arbete riktat till unga brottsoffer fanns inte hos någon nämnd. I alla tre länen hänvisar de granskade nämnderna till kommuncentral verksamhet. På några håll erbjuds medling. I intervjuerna framhålls att många barn är både brottsoffer och förövare och det finns en medvetenhet om att många unga brottsoffer inte får tillräcklig hjälp idag.

Riskbedömningar

I lagstiftningen betonas att socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn och ungdom som visar tecken på ogynnsam utveckling (5 kap. 1 § SoL). Intentionen med bestämmelsen är att klargöra att socialnämnden både har stöd för och en skyldighet att följa utvecklingen och återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp när man får kännedom om att barn *visar tecken på* att utvecklas ogynnsamt. Grundläggande i den svenska barnavårdslagstiftningen är begreppen risk och prognos. Socialarbetare förväntas kunna identifiera vilka missförhållanden eller situationer som utgör risker för ett barn, bedöma graden av risk utifrån en given situation och även göra prognoser av enskilda barns framtida utveckling.

Vad säger forskningen om riskfaktorer och skyddande faktorer?

Ett flertal aktuella studier och kunskapsammanställningar finns publicerade som handlar om riskfaktorer, skyddsfaktorer, riskbeteenden och riskbedömningar för barns utveckling. Vi kommer här endast översiktligt redovisa vad forskningen säger utifrån den litteratur vi tagit del av.

Det förefaller finnas en överensstämmelse inom forskningen att det går att identifiera ett antal specifika riskfaktorer som har ett samband med att utveckla ett kriminellt beteende. Enstaka riskfaktorer innebär sällan någon påtagligt ökad risk, men ju större antal riskfaktorer för ett enskilt barn desto större risk.

I forskningen om skyddsfaktorer konstateras att skyddsfaktorer samspelar ungefär som riskfaktorer. Förekomsten av många skyddsfaktorer ökar utsikterna för god anpassning precis som förekomsten av ett stort antal riskfaktorer försämrar utsikterna.

Risk- och skyddsfaktorer påverkar sannolikheten för riskbeteenden. De garanterar inte en minskning eller ökning av riskbeteenden. I huvudsak är det samma risk- och skyddsfaktorer som identifierats för kriminalitet och bristande skolanpassning. Det förefaller även som om det inte har påvisats några skillnader mellan kön när det gäller riskfaktorer för kriminalitet.

Risk- och skyddsfaktorer kan identifieras inom olika områden; individuella, i familjen, kamratgruppen, skolan eller närmiljön.

Individ: Riskfaktorer som rör individen är till exempel temperament, impulsivitet, aggressivitet, kognitiva svårigheter och attityder som favoriserar ett antisocialt beteende. En tidig problemdebut är också en viktig riskfaktor. Exempel på individuella skyddsfaktorer är att ha social kompetens, vara intelligent och duktig i skolan. Dessutom är det skyddande att vara charmfull, attraktiv och lätt att tycka om.

Familj: Riskfaktorer som rör familjen är bristande överblick och sviktande uppfostran, dålig kommunikation och vägledning mellan föräldrar och barn, antisocialitet och

missbruk, allvarliga konflikter mellan föräldrarna, dålig känslomässig kontakt mellan föräldrar och barn. Skyddsfaktorer som kan kopplas till familjen är att växa upp i en familj där det finns tydliga regler för vad som förväntas av barnet, där föräldrar visar obetingad kärlek, där föräldrar har insyn i sina barns liv och där föräldrar styr genom diskussion och inte genom att självsvåldigt bestämma eller låta barnet bestämma.

Kamrater: Antisocialt beteende hos kamrater, riskbeteende på fritiden och relationsproblem med kamraterna, men även få eller inga kamrater kan vara riskfaktorer. Skyddande faktorer är att ha kamrater som är välanpassade (inte har antisociala eller prokriminella attityder) och att delta i aktiviteter som står i motsats till eller är ett alternativ till problembeteende.

Skola: Riskfaktorer som rör skolan är svagt deltagande/engagemang, dåliga skolprestationer, konfliktrelationer med lärarna, bristande skoltrivsel och låga akademiska förväntningar. Skyddsfaktorer som kan kopplas till skolan är att lärarna har höga förväntningar på eleverna, att det finns en social ordning, att föräldrar är involverade i skolan och att elever som behöver hjälp får det snabbt.

Närmiljö: Riskfaktorer som rör närmiljön är att växa upp i områden som kännetecknas av brist på socialt stöd, fattigdom, trångboddhet, arbetslöshet och där det finns kriminella subkulturer som stödjer ett negativt och normbrytande beteende. Exempel på skyddande faktorer är en närmiljö som kännetecknas av social kontroll, vuxna som är engagerade i lokala organisationer och ett socialt skydds nät.

Ungdomar med beteendeproblem är dock inte en homogen grupp. I forskningen har även framkommit att riskfaktorer och prognoser är olika för ungdomar som visar problem tidigt respektive sent och att de aktiva riskfaktorerna är olika för ungdomar med tidig debut. Flera forskare har påvisat att individuella egenskaper och uppfostringsmetoder kan förknippas med tidiga beteendeproblem. Ungdomar som debuterar senare kan däremot förknippas med sociala faktorer och faktorer i omgivningen som kamrater med avvikande beteende.

Ungdomar med tidig problemdebut kännetecknas till exempel av dålig föräldradygghet och föräldrauppsikt, en historia med antisocialt beteende i barndomen, av att kamrater avvisat dem och av att de sökt sig till avvikande kamrater. Ungdomar med senare problemdebut är i mindre grad präglade av tidigare antisocialt beteende, utan viktiga faktorer för deras beteendesvårigheter i ungdomen är dålig föräldravägledning under tidig barndom, familjekonflikter och stark anknytning med avvikande kamrater.

Hur kan forskningens resultat förenas med praktiskt socialt arbete?

En fråga som dyker upp i det här sammanhanget är hur forskningsresultat och teorier om riskfaktorer och skyddande faktorer kan bli användbara kunskapskällor för socialtjänstens arbete med barn och ungdomar.

Från lagstiftarens sida finns det klart uttalat att man anser det finns behov av en kunskapsutveckling inom socialtjänstområdet. I stora drag är det två områden som ringas in. Det ena rör frågor som hänger ihop med socialarbetarnas kompetens och socialtjänstens organisation och ledning. Det andra handlar om kunskapsproduktion och kunskapsutveckling inom socialt arbete. I regeringens proposition 2000/01:80 konstaterades att ”det bör tas ett samlat grepp kring kunskapsläget inom socialtjänsten”. Enligt regeringen är det en förutsättning, för att kommunerna ska kunna leva upp till målen i kvalitetsparagrafen³, att det finns en strategi för kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten.

Sedan ett par år tillbaka har Socialstyrelsen haft i uppdrag av regeringen att genomföra ett utvecklingsprogram för Nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten. De bärande tankarna för Socialstyrelsens utvecklingsprogram har formulerats så här:

”Ett gediget kunnande hos socialtjänstens personal är inte bara en nödvändighet för att tillgodose klienters och brukares behov. Om det sociala arbetet utgår från vetenskapligt beprövade metoder och arbetssätt bidrar det dessutom till att hävda det sociala arbetets värde och legitimitet.”

Inom ramen för programmet har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits på flera olika områden inom praktik, högre utbildning och forskning för att skapa förutsättningar för en långsiktig utvecklingsprocess. Programarbetet är i sitt slutskede och en slutrapport kommer att överlämnas till socialtjänstministern i april 2004. Den fråga som nu är aktuell att ta ställning till är hur arbetet mot en kunskapsbaserad socialtjänst ska gå vidare.

I länsstyrelsernas granskning konstateras att det finns en tydlig ambition bland socialsekreterarna att utveckla arbetssätt och metoder för att så tidigt som möjligt fånga upp barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Det är dock viktigt att det skapas reella möjligheter och förutsättningar för socialtjänstens personal att utveckla sitt kunnande. Tillgång till relevant forskning och ny kunskap och inte minst tid för eftertanke och reflektion över arbetssätt och arbetsmetoder efterlystes i de personalintervjuer länsstyrelserna genomförde. Hög arbetsbörda och stor personalomsättning utgör ofta hinder för en kontinuerlig kunskapsutveckling av socialtjänstens barnavård.

³ I 3 kap. 3 § socialtjänstlagen står skrivet att ”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.”

Avslutande kommentarer

I länsstyrelsernas granskning kan vi konstatera att det finns stora likheter mellan storstadslänen i hur socialtjänsten arbetar med barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt (granskningen avser dock endast barn under 15 år som aktualiserats till socialtjänsten för att de begått brott och/eller använt droger).

Granskningen har genomförts i stads- och kommundelar där det finns omfattande strukturella hinder som försvårar livet för familjerna i de aktuella områdena. Arbetslöshet, bostadsbrist, fattigdom och segregation är frågor som socialtjänsten endast marginellt kan påverka. Strukturella problem är inget som kan lösas med insatser på individuell nivå utan kräver samverkan och planering på alla samhällsnivåer. Socialtjänsten har dock ett ansvar för att medverka i samhällsplaneringen enligt 3 kap. 1 och 2 §§ SoL.

Socialnämnderna har även ett särskilt ansvar för samverkan enligt 5 kap. 1a § SoL. De problem som finns är inte enbart socialtjänstens ansvar att lösa. Även skola, polis, sjukvård och andra myndigheter har ansvar inom sitt område samt ett samverkansansvar.

Vissa skillnader i metoder och arbetssätt i socialtjänstens bedömnings- och utredningsarbete har uppmärksammats vid granskningen. En tydlig strävan hos flera socialnämnder är att utveckla arbetsformer för att erbjuda barn och familjer generella råd- och stödinsatser, som inte behöver föregås av en utredning av barnets behov. Dessa råd- och stödinsatser erbjuds oftast inom ramen för socialtjänstens förebyggande verksamheter. Olika arbetssätt till trots leder många anmälningar till beslutet att barnets behov inte behöver utredas vidare. Om det betyder att socialtjänsten inte fångar upp barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt kan inte entydigt besvaras utifrån länsstyrelsernas granskning. Det är däremot en viktig frågeställning att analysera, diskutera och reflektera över. Länsstyrelsen i Västra Götaland, som under ett antal år begärt in statistik från kommunerna över antalet anmälningar och inledda utredningar i länet, konstaterar att andelen inledda utredningar minskat varje år sedan statistiken började föras.

Länsstyrelserna vill avslutningsvis lyfta fram de områden som vi bedömer behöver utvecklas för att socialnämnderna ska kunna leva upp till lagstiftningens krav och intentioner för barn i behov av skydd och stöd.

- Socialtjänsten ska med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som visat tecken på ogynnsam utveckling. Det innebär ett ansvar för socialtjänsten att försöka urskilja och bedöma när anmälan är en signal på att ett barn riskerar att utveckla ett asocialt livsmönster. Samtidigt ska socialtjänsten inte göra fler och mer omfattande utredningar än nödvändigt. Länsstyrelsernas uppfattning är att kontakt med barn och föräldrar ger en säkrare bedömning för om utredning skall inledas eller inte och ger en möjlighet att nå familjen med information om socialtjänsten.

- Information som kommer in till socialtjänsten om enskilda personer får inte ordnas i sökbart skick⁴ om inte socialtjänsten lägger upp ett ärende och därmed en personakt. Den bestämmelsen innebär svårigheter för socialtjänsten att följa utvecklingen hos barn som visat tecken på ogynnsam utveckling när den inkommande informationen inte leder till en utredning. Länsstyrelserna anser att återkommande informationer om att barn begår brott behöver tas tillvara så att socialtjänsten kan följa barnets utveckling.
- Socialnämndernas handläggning av anmälningar har brister i en rad avseenden: tiden från aktualisering till beslut måste kortas, beslut att inte inleda utredning ska motiveras, dateras och undertecknas, pågående insats bör omprövas vid ny anmälan. Länsstyrelserna anser att rutiner och riktlinjer för socialtjänstens handläggning av anmälningar behöver utarbetas. Tidskrav och övriga handläggningskrav bör framgå av riktlinjerna.
- Länsstyrelserna konstaterar i sin granskning att socialtjänsten har ambitionen att möta barn och familjer i ett tidigt skede, vilket bland annat innebär att erbjuda insatser utan föregående utredning. Länsstyrelserna vill dock poängtera vikten av att socialnämnderna i det egna kvalitetsarbetet följer upp om de arbetssätt och metoder som används leder till att barn som riskerar att utvecklas ogynnsamt fångas upp.
- Utredningsarbetet och dokumentation av utredningarna behöver förbättras så att barnens förhållanden bättre belyses utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen är socialtjänstens underlag för att bedöma om ett barn riskerar att utvecklas ogynnsamt och vilka insatser ett barn och dess familj kan behöva. En utredning ska dock inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. En helhetssyn på barnfamiljernas situation där socialtjänstens ekonomienhet och barn- och ungdomsgrupper samverkar behöver också utvecklas.
- Barnens rätt att komma till tals måste tillgodoses och deras beskrivning av sin situation ska framgå i utredningarna, liksom deras syn på föreslagna insatser.
- Länsstyrelserna vill understryka vikten av att ett jämställdhets- och genderperspektiv finns med i socialtjänstens bedömningar och att frågorna hålls aktuella och fortlöpande diskuteras i till exempel handledning.
- Den kunskap som finns från forskningen om risk- och skyddsfaktorer för barns utveckling bör användas på ett mer systematiskt sätt i socialtjänstens bedömnings- och utredningsarbete. En kunskapsbaserad socialtjänst ställer krav på att socialtjänstens arbetssätt och metoder baseras på god och tillförlitlig information om insatsens värde, resultat och effekt för brukarna. Socialnämnderna har ansvar för att socialtjänstens personal får den kontinuerliga kompetensutveckling som är nödvändig för att uppnå det.

⁴ Se Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Referenslitteratur

Risk och prognos i socialt arbete med barn – forskningsmetoder och resultat.

Dagmar Lagerberg & Claes Sundelin . Centrum för utvärdering av socialt arbete. Gothia. (2000).

Institutionsbehandling av ungdomar – Vad säger forskningen?

Tore Andreassen. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Statens Institutionsstyrelse. Gothia. (2003).

Drog- och riskbeteenden hos Stockholmsungdomar.

Knut Sundell. FOU-rapport 2003:2. Socialtjänstförvaltningen, Forsknings- och Utvecklingsenheten, Stockholm.

Olika grupper av unga kriminella kräver olika åtgärder.

Henrik Andershed. Artikel i Psykologtidningen 22/01.

Kriminell utveckling – tidiga riskfaktorer och förebyggande insatser.

BRÅ-rapport 2001:15

Regeringens proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen.*

Regeringens proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*

Regeringens proposition 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*

Internetadresser

Länsstyrelsen i Stockholms län

www.ab.lst.se

Länsstyrelsen i Skåne län

www.m.lst.se

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

www.o.lst.se

Aktuella kommuner

www.botkyrka.se

www.goteborg.se

www.malmo.se

www.stockholm.se