

Till statsrådet Ingela Thalén

Genom beslut i regeringen den 10 december 1998 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet i socialdepartementet Maj-Inger Klingvall att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor (S 1998:07).

Utredningen skall bl.a. definiera begreppet barnmisshandel, beskriva utvecklingen av barnmisshandel samt söka förklaringar till denna, föreslå lämpliga åtgärder inom hälso- och sjukvårdens område för att höja kvaliteten i stöd- och behandlingsarbetet, inventera förskolans, skolans och skolbarnsomsorgens behov av kunskap kring barnmisshandel, redovisa polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder, föreslå insatser för att förbättra socialtjänstens arbete med barn som utsatts för misshandel och med deras familjer, uppmärksamma olika samverkansformer samt föreslå åtgärder för att avlägsna hinder för samverkan, kartlägga rehabiliteringen av förövare samt arbeta utåtriktat och opinionsbildande. I direktiven sägs vidare att utredningen skall inte behandla frågor om mobbning och sexuella övergrepp. Kommitténs arbete skall vara slutfört senast den 31 mars 2001.

Den 22 mars 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2001:24) för kommittén. Tilläggsdirektivet redovisas i bilaga 2. Kommittén fick härmed förlängd utredningstid och skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2001.

Kommittén har antagit arbetsnamnet Kommittén mot barnmisshandel. I kap.1 lämnas en kortfattad redogörelse för utredningsuppdraget samt arbetet med detta.

Direktiven till utredningen (dir. 1998:105) redovisas i bilaga I.

Den 10 december 1998 förordnade statsrådet Maj-Inger Klingvall EU-parlamentarikern Ewa Hedkvist Petersen till ordförande i kommittén. Den 1 februari 1999 förordnades som ledamöter i utredningen riksdagsledamot Berit Adolfsson (t.o.m. 24 februari 1999), f.d. riksdagsledamot Sivert Carlsson, riksdagsledamot Torgny Danielsson, riksdagsledamot Margareta Israelsson, f.d. kammarrättspresident Reidunn Laurén, riksdagsledamot Johan Pehrson, riksdagsledamot Kerstin-Maria Stalin, stadssekreterare Zsolt Szanto. Den 25 februari 1999 förordnades riksdagsledamot Cecilia Magnusson till ledamot i kommittén.

Den 1 februari 1999 förordnades som sakkunniga i utredningen utredare Karin Berensson, Landstingsförbundet, departementssekreterare Agneta Björklund, Socialdepartementet, förbundssekreterare Gigi Isacsson, Svenska Kommunförbundet, departementssekreterare Eva-Lotta Johansson, Kulturdepartementet (fr.o.m. 1 januari 2001 Näringsdepartementet), hovrättsassessor Carl Josefsson, Justitiedepartementet (t.o.m. 31 mars 1999), avdelningsdirektör Suzanne Julin, Socialstyrelsen, enhetschef Peter Martens, Brottsförebyggande rådet (t.o.m. 31 januari 2001), generaldirektör Louise Nordenskiöld Sylwander, Barnombudsmannen samt departementssekreterare Lena Wiman, Utbildningsdepartementet (t.o.m. 30 november 1999). Den 1 april 1999 förordnades hovrättsassessor Anne Holm, Justitiedepartementet, till sakkunnig i kommittén, den 1 december 1999 ämnesrådet Barbara Martin Korpi, Utbildningsdepartementet samt den 1 februari 2001 utredare Charlotte Nilsson, Brottsförebyggande rådet.

Den 3 maj 1999 förordnades som experter i utredningen lagman Göran Ewerlöf (t.o.m. 2 mars 2000), socionom Cecilia Kjellgren, fil.dr., docent Dagmar Lagerberg samt professor, barnhälsovårdsöverläkare Claes Sundelin. Den 2 mars 2000 förordnades rådmann Meit Camving till expert i utredningen och den 1 oktober 2000 psykolog Ingela Palmér.

Vidare har kommittén till sig knutit två referensgrupper bestående av representanter för barnrätts- och fackliga organisationer.

Som huvudsekreterare i kommittén tjänstgör sedan den 22 mars 1999 generalsekreterare Bodil Långberg och som sekreterare sedan den 16 augusti 1999 kammarrättsassessor Annika Falkenborn och socialchef Birgitta Freij. Kommitténs assistent på deltid var under tiden den 1 april 1999 t.o.m. 17 mars 2000 Anita Arnimo, under

tiden den 20 mars 2000 t.o.m. 10 juli 2000 Cecilia Andersson, under tiden den 11 juli 2000 t.o.m. den 18 mars Cecilia Åström och från den 19 mars 2000 Sara Sigfridsson. Sekretariatet har under utredningstiden haft två praktikanter från Ersta Sköndal högskola Ymer Ilirzon och Helena Lindskog.

Kommittén lämnade den 27 april 2000 sitt delbetänkande "Barnmisshandel – Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder" (SOU 2000:42).

Vidare har kommittén gett ut rapporten "Barn och misshandel. En rapport om kroppslig bestraffning och annan misshandel i Sverige vid slutet av 1900-talet" (SOU 2001:18).

Kommittén mot barnmisshandel får härmed överlämna sitt slutbetänkande "Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda" (SOU 2001:72).

Stockholm augusti 2001

Ewa Hedkvist Petersen

Sivert Carlsson

Torgny Danielsson

Margareta Israelsson

Reidunn Laurén

Cecilia Magnusson

Johan Pehrson

Kerstin-Maria Stalin

Zsolt Szanto

*/Bodil Långberg
Annika Falkenborn
Birgitta Freij*

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	21
Summary	43
Författningsförslag	67
1 Kommittéuppdraget och dess genomförande	83
1.1 Kommitténs uppdrag	83
1.2 Kommitténs arbete.....	84
2 Barnmisshandel i samhället – en inledning	89
2.1 Barns röster om misshandel	89
Samtalen till BRIS om barnmisshandel.....	91
2.2 Med fokus på barnperspektivet.....	92
2.2.1 Olika slags barnperspektiv	93
2.2.2 Grunden i ett barnperspektiv.....	94
2.2.3 Närbesläktade begrepp.....	95
2.2.4 Vägledning i barnkonventionen.....	96
2.2.5 Uttrycket barnets behov	97
2.2.6 Barn är också medborgare	97
2.2.7 Många intressekonflikter.....	98
2.2.8 Ökat intresse för barnperspektivet.....	99
2.3 Barns sociala trygghet	99
2.3.1 Barnets ändrade förhållanden.....	100
2.3.2 Vad är social välfärd?	101

2.3.3	Samspel mellan olika miljöer	102
2.3.4	Barns behov av stöd	103
2.3.5	Varför är det viktigt att främja barns livsvillkor?.....	104
2.3.6	FN:s konvention om barnets rättigheter.....	106
2.4	Barnmisshandel i historien.....	107
2.4.1	Skyddslagstiftningens framväxt	107
2.4.2	Förbud mot kroppslig bestraffning	109
2.5	Synen på aga/kroppslig bestraffning – några utblickar	109
2.5.1	Anti-agalagar i andra länder	109
2.5.2	Exempel på hur Sverige för ut sina erfarenheter av anti-agalagen	110
2.5.3	Barnen och EU	111
2.5.4	FN:s konvention om barnets rättigheter och synen på aga.....	112
3	Definition av barnmisshandel	115
3.1	Våra utgångspunkter	115
3.2	Samhällelig omsorgsbrist	116
3.3	Det behövs en definition av barnmisshandel.....	116
3.3.1	Vilka skäl finns för att definiera barnmisshandel? ...	118
3.3.2	Hur skall definitionen användas?	119
3.4	Förslag till definition.....	120
4	Förekomsten av barnmisshandel.....	125
4.1	Förekomsten av kroppslig bestraffning och annan misshandel.....	125
4.2	Polisanmäld misshandel och andra brott mot barn.....	131
4.2.1	Misshandel mot barn.....	131
4.2.2	Olaga hot och ofredande mot barn.....	133
4.2.3	Övriga brott mot barn	134
5	Samverkan	135
5.1	En strategi för samverkan	135
5.1.1	Varför skall vi samverka?	136
5.1.2	Att ha ett barnperspektiv.....	138

5.1.3	Lokalt utvecklingsarbete	140
5.1.4	"Working Together" – en engelsk strategi om samverkan	140
5.1.5	Strategi om samverkan för barn som far illa	142
5.1.6	Det är dags nu... ..	148
5.1.7	Nya lagbestämmelser om samverkan	149
5.2	Samverkan – hur kan arbetsformerna se ut?	151
5.2.1	Hinder för samverkan	153
5.2.2	Framgångsfaktorer för samverkan.....	153
5.2.3	Samarbete – i vems intresse?	154
5.2.4	Är samverkan alltid önskvärt?	155
5.3	Samrådsgrupper	156
5.4	Andra former av samverkan	157
5.5	Många har tänkt på samverkan.....	159
5.6	Familjecentralen – stöd till barn och föräldrar – ett gott exempel på samverkan	160
6	Anmälan till socialnämnden	163
6.1	Ordet anmälan.....	165
6.2	När är man skyldig att anmäla?.....	167
6.3	Barnets ställning	171
6.4	Vikten av handlingsplaner och annat stöd.....	174
6.5	Återkoppling från socialtjänsten.....	177
6.6	Hänvisning till 71 § socialtjänstlagen i andra lagar	180
6.7	Påföljd när någon låter bli att anmäla	183
6.7.1	Värdet av sanktioner	184
6.7.2	Vilka sanktionsmöjligheter finns i dag?	185
6.7.3	Disciplinpåföljd för hälso- och sjukvårdspersonalen.....	188
6.8	Anmälningsskyldigheten inom kriminalvården	190
6.9	Sekretesskyddet för enskilda anmälare	192

7	Socialtjänsten	195
7.1	Grunden för socialtjänstens arbete	195
7.2	Socialtjänsten är ett konfliktfyllt verksamhetsområde	196
7.2.1	Kommittén har gjort egna studier.....	199
7.2.2	Det politiska ansvaret för socialtjänstens verksamhet.....	200
7.3	Socialstyrelsen och länsstyrelserna har tillsyn över socialtjänsten.....	201
7.3.1	Lagstiftningen har skärpt kraven på socialnämndens arbete.....	202
7.3.2	Tillsynen för år 1999	202
7.3.3	Tillsynen för år 2000	203
7.4	Barnavårdsutredningen	205
7.5	Kompetens inom socialtjänsten.....	208
7.5.1	Grundutbildning	208
7.5.2	Kompetensutveckling för personalen.....	210
7.6	En god arbetsmiljö ger bättre service.....	214
7.7	Socialt utvecklingsarbete.....	216
7.7.1	Förbättring av barnavårdsutredningar	216
7.7.2	Socialstyrelsens uppdrag till stöd för socialtjänsten	218
7.8	Utveckling av arbetsmetoder och samverkan.....	219
7.8.1	Metodutveckling	219
7.8.2	Vikten av att bedöma barns och ungas behov av skydd.....	221
7.8.3	Uppdrag om kommunal ansvarsfördelning.....	223
7.9	Förutsättningar för en god kvalitet på verksamheten.....	223
7.10	Östgötaprojektet – en studie över anmälningar om barnmisshandel	225
8	Förskolan, skolan och fritidshemmet.....	229
8.1	Förskola, skola och fritidshem kan bli bättre.....	229
8.2	Helhetssyn i skolan	231

8.3	Barnkonventionen och styrdokumentet för förskolan, skolan och fritidshemmet och utsatta barn.....	232
8.3.1	FN:s konvention om barnets rättigheter	232
8.3.2	Skollagen.....	233
8.3.3	Läroplanerna.....	234
8.4	Förebyggande arbete.....	235
8.4.1	Barns rätt till delaktighet och inflytande i förskolan, skolan och fritidshemmet.....	236
8.4.2	Samverkan	238
8.4.3	Arbetsformer.....	239
8.4.4	Skolan är viktig i det brottsförebyggande arbetet	241
8.4.5	Årliga kvalitetsredovisningar	241
8.5	Förskolans, skolans och fritidshemmets arbete med utsatta barn	242
8.5.1	Uppmärksammas utsatta barn?.....	242
8.5.2	Anmälningsskyldigheten.....	243
8.5.3	Handlingsplan	245
8.6	Skolhälsovård/elevvård	247
8.7	Kompetens.....	248
8.7.1	Lärarnas grundutbildning.....	251
8.7.2	Kompetensutveckling.....	252
8.7.3	Handledning.....	253
9	Hälso- och sjukvården.....	255
9.1	Hälso- och sjukvårdens kontakt med barnmisshandel.....	256
9.1.1	Hälso- och sjukvård med inriktning på barn	256
9.1.2	Verksamheter som möter föräldrar med bristande omsorgsförmåga.....	257
9.1.3	Övriga verksamheter	258
9.1.4	Tandvården.....	259
9.2	Det svåra är att se och att göra en anmälan	260
9.3	Barnperspektivet bör lagfästas	261
9.3.1	Begreppen barnets bästa och barnets rätt att komma till tals.....	262
9.3.2	Barnperspektivet i andra lagar	262
9.3.3	Barns ställning i hälso- och sjukvården	263

9.4	Barns och ungdomars rätt till psykiatrisk vård och behandling.....	269
9.5	Barnkompetensen inom hälso- och sjukvården.....	270
9.5.1	Alla behöver en grundläggande kompetens	272
9.5.2	Viss personal behöver särskild kompetens.....	274
9.6	Hälso- och sjukvårdshuvudmannens ansvar.....	279
9.6.1	Rutiner om barnmisshandel	279
9.6.2	Fortbildning.....	281
9.7	Organisationsförändringar inom hälso- och sjukvården ...	282
10	Psykiska reaktioner och behandling vid barnmisshandel	285
10.1	Traumatiska händelser.....	287
10.2	Konsekvenser av barnmisshandel sett ur ett utvecklingspsykologiskt perspektiv	289
10.3	Behandlingsarbete för barn som utsatts för misshandel....	291
11	Att förebygga barnmisshandel	295
11.1	Behovet av forskning.....	298
11.1.1	Nationellt riskbarncentrum	298
11.1.2	Angelägna forskningsområden	299
11.1.3	Epidemiologisk bevakning	301
11.2	Att förebygga på samhällsnivå.....	303
11.2.1	Socialpolitiska insatser.....	303
11.2.2	Samhälleliga normer och värderingar	304
11.2.3	FN:s konvention om barnets rättigheter	305
11.2.4	Lagstiftning.....	306
11.3	Stöd till barn och unga	307
11.3.1	Förskola, skola och fritidshem	307
11.3.2	Ungdomsmottagningar	308
11.3.3	Särskilda insatser för barn i riskmiljöer.....	309

11.4	Stöd som huvudsakligen riktar sig till föräldrar och andra vuxna.....	311
11.4.1	Mödrahälsovården.....	312
11.4.2	Barnhälsovården.....	312
11.4.3	Information till föräldrar.....	315
11.4.4	Föräldrastödmottagningar bör finnas.....	315
11.4.5	Socialtjänsten.....	316
11.5	Behandlingsinsatser kan också vara förebyggande.....	317
11.5.1	Barn som utsatts för barnmisshandel.....	317
11.5.2	Rehabilitering av förövare.....	318
11.6	Samverkan.....	318
11.7	Insatser från frivilligorganisationer.....	319
11.8	Det viktiga vardagsarbetet.....	319
12	Vårt utåtriktade arbete.....	321
12.1	Föräldraboken.....	321
12.2	Fatta förstå.....	322
12.3	Att misstänka barnmisshandel.....	323
13	Barnmisshandel i straffrätten.....	325
13.1	Straffbestämmelser.....	326
13.1.1	Misshandel (3 kap. 5 §).....	327
13.1.2	Grov misshandel (3 kap. 6 §).....	328
13.1.3	Vållande till kroppsskada eller sjukdom (3 kap. 8 §).....	329
13.1.4	Framkallande av fara för annan (3 kap. 9 §).....	329
13.1.5	Olaga tvång (4 kap. 4 §).....	330
13.1.6	Grov fridskränkning (4 kap. 4 a §).....	330
13.1.7	Olaga hot (4 kap. 5 §).....	331
13.1.8	Ofredande (4 kap. 7 §).....	331
13.1.9	Förolämpning (5 kap. 3 §).....	332
13.2	Bör straffbestämmelserna ändras?.....	332
13.2.1	Många former av barnmisshandel är straffbara.....	333

13.2.2	Bör kriminaliseringen utvidgas?	334
13.2.3	Bör misshandel som riktar sig mot barn särregleras?	337
13.3	Straffvärdet av brott som drabbar barn	338
13.3.1	Hur bestäms straffet för brott?	338
13.3.2	Brott som drabbar närstående barn	339
13.3.3	Utredningens betydelse	340
13.4	Åtal för brott	342
13.4.1	Gällande bestämmelser	342
13.4.2	Åtal vid brott mot närstående barn	343
13.4.3	Anmälan till åklagar- eller polismyndighet om brott mot barn	344
14	Utredningar vid barns död.....	345
14.1	Forskning och statistik om mord, dråp och misshandel med dödlig utgång	346
14.2	Två typer av utredningar när barn dött	347
14.3	Målgrupp	347
14.4	Utredningar av dödsorsaker	348
14.5	Dödsfallsutredningar	349
14.6	Våra bedömningar och förslag	352
14.6.1	En modell för dödsfallsutredningar i Sverige	354
14.6.2	Sekretessfrågor	356
15	Kriminalvårdens rehabilitering av förövare	357
15.1	Stöd i föräldraskapet	358
15.2	Nationellt program Våld i Nära Relation	358
15.3	Ett behandlingsprogram för dömda för våld mot barn.....	359
15.4	Kompetens	360
15.5	Bättre registerdata	360
15.6	Arbetet i dag	361

16	Kostnads- och andra effekter	363
17	Författningskommentar	369
17.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	369
17.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	372
17.3	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	374
17.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område	375
17.5	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)	377
17.6	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	379
17.7	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	380
17.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt	383
17.9	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ...	384
	Reservation och särskilda yttranden	385
	Referenser	393
 Bilagor		
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	403
	<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv	415

Förkortningar

ACPC	Area Child Protection Committee
BAMSE	Barn, misshandel och sexuella övergrepp (enhet i Linköping)
BHV	Barnhälsovård
BVC	Barnvårdscentral
BRIS	Barnens Rätt I Samhället
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
CUS	Centrum för Utvärdering av Socialt arbete (Socialstyrelsen)
dir.	direktiv
FB	Föräldrabalken
FoU	Forskning och utveckling
FN	Förenta Nationerna
HD	Högsta domstolen
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
IFO	Individ- och familjeomsorg
JO	Justitieombudsmannen
kap.	kapitel
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
Lpf 94	Läroplan för de frivilliga skolformerna
Lpfö	Läroplan för förskolan
Lpo 94	Läroplan för obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
LYHS	Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
MHV	Mödrahälsovård
MVC	Mödravårdscentral

NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd I
prop.	proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SoL	Socialtjänstlag (1980:620)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
UNICEF	United Nations Children's Fund

Sammanfattning

Frågor om barnmisshandel har under de senaste åren på nytt varit föremål för diskussioner på såväl nationell som lokal nivå. Barnmisshandel har behandlats i riksdagsmotioner och i den offentliga debatten av bl.a. Barnombudsmannen och barnrättsorganisationerna. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har visat att antalet anmälningar till polisen om misshandel riktad mot barn har ökat.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i december 1998 en parlamentarisk kommitté för att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor. Kommitténs ledamöter och sekretariat tillsattes under våren 1999 och utredningen påbörjade därefter sitt arbete. Utredningen antog namnet Kommittén mot barnmisshandel. Uppdraget skulle i sin helhet vara slutfört den 31 mars 2001 men med ett delbetänkande om polisens och åklagarnas arbetsmetoder som skulle redovisas, efter beslut om förlängning, senast den 1 maj 2000. I april 2000 avlämnades delbetänkandet "Barnmisshandel – Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder" (SOU 2000:42). Kommittén har även för slutbetänkandet fått en förlängd utredningstid och skall senast den 31 augusti 2001 redovisa uppdraget.

Vi redovisar härmed, i enlighet med direktiven, slutbetänkandet "Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda" (SOU 2001:72).

Enligt direktiven är den långsiktiga målsättningen för utredningen att skapa bättre förutsättningar för att förhindra att barn misshandlas, för en bättre samverkan mellan de verksamheter som skall utreda och åtgärda barnmisshandel, för förbättrad kunskap hos berörda yrkesgrupper och för bättre möjligheter till stöd och hjälp till berörda.

Enligt samma direktiv skall utredningen ha ett barnperspektiv i arbetet och utgå från FN:s konvention om barnets rättigheter. Det är framförallt artikel 3 barnets bästa, artikel 12 åsiktsfrihet och rätt att bli hörd samt artikel 19 skydd mot övergrepp som varit viktiga i

vårt arbete. Men även artiklarna 34 skydd mot sexuellt utnyttjande och artikel 39 rehabilitering har varit av vikt i arbetet. Vi har i våra förslag utgått från barnets bästa och har i flera fall förslag om insatser som gynnar alla barn och därmed också barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Kap. 2 Barnmisshandel i samhället – en inledning

I detta kapitel beskriver vi utgångspunkterna för vårt arbete. Vi inleder med röster från barn om barnmisshandel, resonerar om begreppet barnperspektiv samt om betydelsen av social trygghet för barn och barnfamiljer. Vidare en kort historik om barnmisshandel och slutligen något om synen på aga i andra länder.

I avsnittet om "barns röster" ges en bild av hur utsatta barn kan uppleva sin situation. Barnens Hjälptelefon hos BRIS (Barnets Rätt I Samhället) tar varje år emot många samtal från barn om barnmisshandel. Vi återger exempel på vad barn berättar.

63 procent av samtalen kommer från flickor och 37 procent från pojkar. De flesta barnen är drygt tolv år gamla. De misshandlade barnen bor oftare tillsammans med en ensamstående far eller i styvfamilj än vad som är brukligt vid ett "genomsnittssamtal". Oftast äger misshandel rum i hemmet. I drygt åtta av tio fall sker den fysiska misshandeln av en familjemedlem. Detta gäller även i drygt hälften av de betydligt färre samtalen om psykisk misshandel.

I avsnittet "Med fokus på barnperspektivet" beskrivs hur barnkonventionen vunnit insteg i hela samhället. Barnet ses som en självständig individ med rätt till inflytande över beslut som rör både den personliga situationen och samhället i stort. Barnperspektivet blir framförallt tydliggjort i artikel 3 om *barnets bästa i främsta rummet* och artikel 12 om *barnets rätt att säga sin mening*, vilka tillsammans utgör fundamenten i ett barnperspektiv. Vad som är ett barnperspektiv är inte en gång för alla givet. Grundläggande i ett barnperspektiv måste vara respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Men barn är också beroende av vuxna. Barn kan inte tillerkännas ett eget självbestämmande fullt ut och behöver därför vuxna som tar ansvar för att skydda deras integritet.

En grundläggande intressekonflikt gäller barnets behov och rättigheter i förhållande till vårdnadshavarens ansvar och intressen,

dvs. hur tungt föräldransvaret väger i förhållande till barnet som eget rättssubjekt. Även när myndigheter verkligen försöker sätta barnets bästa i främsta rummet kan beslutet komma i konflikt med föräldrarnas intressen.

I barnkonventionen uttrycker konventionsstaterna att familjen är den naturliga miljön för barnens utveckling och välfärd. Bl.a. detta beskrivs i avsnittet om barns sociala trygghet. Familjen bör därför ges stöd så att den kan ta sitt ansvar. I vissa fall krävs samhällets professionella stöd, från t.ex. hälso- och sjukvård eller socialtjänst. I några fall behöver barn skydd.

Barns välfärd påverkas av familjens förhållanden, men även av t.ex. förskola och skola. Om barnet har goda förhållanden i förskolan eller i skolan, kan detta bli en motvikt till andra brister i den sociala situationen. Man kan konstatera att det blivit färre vuxna i barns uppväxtmiljöer, något som sannolikt mest drabbar de utsatta barnen med svaga sociala nätverk.

Skall samhället satsa på breda välfärdslösningar eller på riktade åtgärder till barn som växer upp i s.k. riskmiljöer? Eller är det direkta och individuella insatser som ger bäst resultat? Svaret om behövliga insatser finns inom alla nivåer. Många familjer klarar sig tack vare en god generell välfärd. För barn i utsatta områden kan behövas extra resurser för att förebygga allvarigare problem. För det enskilda barnet som växer upp i en riskmiljö, fordras särskild uppmärksamhet från vuxenvärlden.

I avsnittet "Barnmisshandel i historien" konstateras att barnmisshandel är ett tidlöst och internationellt problem. Våld och övergrepp mot barn har förekommit i alla tider och i de flesta kulturer. Rätten för föräldrar att aga sina barn var självklar i äldre tider.

Sverige fick sin första barnavårdslagstiftning år 1926. Samhället fick då för första gången en möjlighet att omhänderta vissa barn som utsattes för misshandel eller vanvård i hemmet. Våld mot barn var dock fortfarande accepterat i uppfostrande syfte.

År 1962 präglade den amerikanske läkaren C. Henry Kempe uttrycket "The Battered Child Syndrome". De tidigare framlagda hypoteserna om mystiska infektionssjukdomar som drabbade vissa barn kunde nu avskrivas och ses som skademönster typiska för misshandlade barn. För första gången lyftes den tidigare osynliggjorda misshandeln av barn fram som ett stort och verkligt samhällsproblem. Medvetenheten om barnmisshandeln förändrades

alltså under dessa årtionden från att ha varit ett odefinierat problem tillhörande sjukvården till ett konkret samhällsproblem.

I Sverige förbjöds skolagan i folkskolestadgan 1958. Det skulle dock dröja ytterligare tjuogoett år innan Sveriges riksdag den 1 juli 1979 antog den s.k. anti-agalagen (6 kap. 1 § föräldrabalken). Bestämmelsen slår fast att barn inte får "utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling".

I avsnittet "Synen på kroppslig bestraffning – några utblickar" konstateras att det för närvarande finns tio länder som uttryckligen har förbjudit såväl fysisk som psykisk misshandel av barn. I flera länder pågår diskussioner och lagstiftningsarbete i denna fråga.

Sverige kommer på FN:s specialsession om barn, hösten 2001, bl.a. att fokusera på barnmisshandel genom att i en rapport informera om genomförandet av aga-förbudet i Sverige. Även SIDA lyfter fram den svenska attityden i förhandlingar med länder, som kan bli aktuella för ekonomiskt bistånd till skola och undervisning.

För första gången har det inom EU satts på pränt att barn har rättigheter. Detta skedde vid regeringskonferensen i Nice år 2000 vid vilken medlemsländerna proklamerade en stadga som samlat uttrycker EU-medborgarnas rättigheter inom olika områden. Barn betraktas nu som en egen intressegrupp med egna behov och rättigheter.

Kap. 3 Definition av barnmisshandel

Vi föreslår följande definition:

Barnmisshandel är när en vuxen person

utsätter ett barn för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar eller försummar att tillgodose barnets grundläggande behov.

Med barn avses varje människa under 18 år.

Vi föreslår en övergripande definition av begreppet barnmisshandel och menar att en sådan definition gör det möjligt för myndigheter, organisationer och andra att konkretisera vad definitionen innebär för den egna verksamheten.

Att definiera barnmisshandel såsom brottsbalken definierar misshandel, ger inte en rättvisande bild av vad barn far illa av, vad barn inte får utsättas för eller vilka åtgärder man inte får underlåta att vidta för att ett barn inte skall fara illa eller riskera att fara illa.

Vår definition är därför vidare än den straffrättsliga definitionen av misshandel i 3 kap. 5 § brottsbalken.

Fysisk misshandel kan vara att den vuxne slår barnet med eller utan tillhygge, nyper, sparkar, knuffar, kastar, skakar, luggar, river eller biter barnet, trampar eller stampar på barnet eller tvingar in föremål i barnets mun. Fysisk misshandel är också att förgifta, bränna, skälla, riva, försöka dränka eller kväva barnet.

Som psykisk misshandel räknas t.ex. orimligt hårda bestraffningar, förlöjligande, kritik, hån, nedvärdering, avvisande, utfrysning, orimliga krav eller konstant vägran att lyssna på barnets synpunkter. Psykisk misshandel kan också vara att barnet tvingas bevittna (se eller höra) våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld eller hot om våld är ett ofta förekommande inslag.

Kränkningar kan exempelvis vara att på ett förnedrande sätt kommentera barnets utseende, språk eller begåvning, säga att barnet är odugligt eller att syskon är mycket sötare och mer framgångsrika, förolämpa barnet fysiskt eller verbalt inför kamrater eller vuxna, läsa barnets dagbok eller liknande.

Fysisk försummelse gäller alla aspekter av barnets fysiska hälsa och utveckling, dvs. hygien, kost och omvårdnad, årstidsanpassade kläder, möjlighet till vila och sömn, skydd och husrum, tillsyn, förebyggande hälsovård, medicinsk vård inklusive tandvård samt skydd mot olyckor.

Psykisk försummelse kan t.ex. vara otillgänglighet och likgiltighet för barnet (med flytande gräns mot psykisk misshandel), underlåtenhet att ge barnet erfarenheter och att lära barnet vad som är rätt och fel.

Kap. 4 Förekomsten av barnmisshandel

Vi presenterade i januari 2001 en rapport "Barn och misshandel" (SOU 2001:18). I rapporten konstateras att kroppslig bestraffning, aga, som uppfostringsmetod har minskat samt att det ökade antalet anmälningar till polisen om barnmisshandel sannolikt beror på en ökad vaksamhet och mindre tolerans från vuxna för våld mot barn.

I vår studie "Föräldrantervju 2000" som ingår i ovannämnda rapport, svarade 8,3 procent av föräldrarna ja på frågan om de använt sig av någon form av fysisk bestraffning under det sista året. Motsvarande siffra 1980 var 51,3 procent. Fortfarande anger dock 4 procent av mellanstadieelever och 7 procent av yngre vuxna att

de någon gång under uppväxttiden utsatts för svårare kroppslig bestraffning utförd med tillhyggen.

Cirka 1 procent av barn och ungdomar utsätts för mycket allvarliga och ovanliga bestraffningsformer, t.ex. hot med kniv eller skjutvapen. Det är osäkert om det skett någon minskning av dessa mycket allvarliga bestraffningsformer. Siffran har varit i princip oförändrad under de senaste åren.

Vi har i rapporten också belyst konsekvenserna för barn av våld i nära relation. Våra studier visar att ungefär 10 procent av alla barn någon gång upplevt våld i hemmet och att ungefär 5 procent upplever det ofta.

I kapitlet redovisar vi också antalet anmälningar om barnmisshandel till polisen under år 2000; 938 anmälningar om misshandel riktad mot barn mellan 0–6 år samt 5 625 anmälningar om misshandel mot barn mellan 7–14 år. Närmare tre fjärdedelar av den polisanmälda misshandeln mot yngre barn begicks av en bekant förövare inomhus, jämfört med 45 procent vad gäller de äldre barnen. En annan skillnad är misshandel utomhus av obekant som utgör 22 procent av brotten mot 7–14-åringar, jämfört med 10 procent av brotten mot 0–6-åringar.

Det är viktigt att vara medveten om att misshandel mot barn är brott med ett stort mörkertal. Detta innebär att kriminalstatistiken över polisanmälda brott säger relativt lite om den *faktiska omfattningen* av barnmisshandel.

Dessutom är det mycket troligt att det skett en förändring av anmälningsbenägenheten under 1990-talet, vilket ytterligare försvårar möjligheten att dra slutsatser om den faktiska utvecklingen.

Kap. 5 Samverkan

Vi föreslår att regeringen ger Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Skolverket ett gemensamt uppdrag att utarbeta en strategi för samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Strategin är avsedd som ett stöd främst för det lokala samarbetet, där vi anser att det viktigaste arbetet äger rum för utsatta barn. Berörda verksamheter bör ha ett lagstadgat ansvar att samarbeta. *Vi föreslår* därför att nya paragrafer om samverkan införs i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i skollagen. Polislagen har redan en motsvarande paragraf. *Vi föreslår* att social-

tjänsten enligt lag ges ett särskilt ansvar att verka för att samverkan kommer till stånd. Med det yttersta och det utredande ansvaret som grund, har socialtjänsten en given roll som samordnare och spindeln i nätet. *Vi föreslår* också att Kungl. Maj:ts Cirkulär (1970:513) om samarbete mellan socialnämnd, skola och polis upphävs. Bestämmelserna i cirkuläret synes inte ha tillämpats på många år.

Lokalt samarbete bör ske, dels på en allmän nivå för att uppmärksamma förhållanden och miljöer som innebär att barn och unga far illa eller riskerar att fara illa, dels på en individuell nivå – exempelvis i ärenden om barnmisshandel. Det är alltid de lokala förutsättningarna och förhållandena som skall styra samarbetet och vilka parter som skall arbeta tillsammans.

För ett barn som utsatts för t.ex. misshandel, anser vi att arbetsformer runt en "barnkonferens" kan utvecklas. En barnkonferens är en struktur för ett samverkansmöte i komplicerade barnvårdsärenden, där de olika huvudmännen samarbetar med barnet – allt utifrån barnets ålder och mognad – med familjen och eventuellt med andra berörda. Syftet är att utveckla arbetsmetoder och erbjuda insatser utifrån barnets behov och där det är berörda verksamheters ansvar att delta. Utveckling av metoder och insatser bör ske med koppling till utvärdering och forskning inom socialt arbete.

I kapitlet ställs frågan om samverkan är en framgångsrik arbetsform och därefter följer en genomgång av olika förutsättningar för samarbete. Många människors behov och problem är i dag så komplexa att ingen huvudman ensam kan åstadkomma någon bra lösning. Det fordras olika sorters kompetenser och resurser för att finna goda insatser för det misshandlade eller försummade barnet och för barnets familj. När någon större olycka eller katastrof inträffar i samhället, visar olika verksamheter att samarbete är nödvändigt för att hjälpa de drabbade människorna.

Kap. 6 Anmälan till socialnämnden

Resultaten av olika undersökningar visar att endast en liten andel av de barn som misstänks fara illa anmäls till socialnämnden. Graden av rapportering skiljer sig mellan olika yrkesgrupper som har anmälningskyldighet men är låg inom samtliga.

Bestämmelser om anmälningsskyldighet finns i 71 § socialtjänstlagen (1980:620, SoL). Den 1 januari 2002 träder en ny socialtjänstlag i kraft (SFS 2001:453). En bestämmelse som i sak motsvarar 71 § SoL finns i 14 kap. 1 § i den nya lagen.

Vi föreslår att ordet "skydd" i 71 § SoL (14 kap. 1 §) ersätts av orden "skydd eller stöd". De anmälningsskyldiga har svårt att avgöra när anmälningsskyldigheten inträder. I lagtexten är skyldigheten knuten till ett barns behov av skydd. Förarbetena anger att anmälan skall ske även när barn kan antas behöva stöd eller hjälp. Med den föreslagna formuleringen bör det bli lättare för de anmälningsskyldiga att bedöma när en anmälan skall göras. Den nya lydelsen har också andra fördelar.

Vi föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att utfärda allmänna råd om information till den som gjort en anmälan enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §). Olika undersökningar visar att frånvaron av återkoppling kan leda till att yrkesverksamma avstår från att anmäla. Det upplevs som frustrerande att inte få veta vad som händer efter det att en anmälan gjorts. Bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) hindrar visserligen socialnämnden från att fritt lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Vissa uppgifter kan dock lämnas.

Vi föreslår att hänvisningar till 71 § SoL förs in i skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125), lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i polislagen (1984:387). Socialnämnden har en skyldighet att informera om anmälningsskyldigheten. Olika uppgifter visar emellertid att socialnämnden har svårt att nå ut överallt. Därför behövs även andra åtgärder för att öka medvetenheten om anmälningsskyldigheten och dess närmare innebörd. Socialtjänstlagen behandlar socialnämndens arbete. De som arbetar med barn inom förskolor, skolor, barnhälsovården, tandvården etc. kan antas ha en större kunskap om och känna sig mer berörda av sin egen lagstiftning. Vi bedömer det också som sannolikt att frågor som rör anmälningsskyldigheten kan få en större uppmärksamhet från bl.a. verksamhetsledningen om hänvisningsbestämmelser införs.

Vi föreslår att frågan om en motsvarighet till tjänstefelsansvaret för enskilt verksamma personer som låter bli att göra anmälan enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §) blir föremål för utredning i särskild ordning. Det är ett allvarligt problem att många yrkesverksamma inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Ofta framförs uppfattningen

att det behövs utökade möjligheter för samhället att reagera i dessa fall. I dag kan i vart fall vissa anmälningsskyldiga som låter bli att göra en anmälan riskera att dömas till ansvar för tjänstefel enligt brottsbalken eller åläggas disciplinpåföljd enligt arbetsrättsliga bestämmelser. Det torde dock inte kunna hänföras till tjänstefel när personal inom enskilt bedrivna verksamheter låter bli att anmäla.

Vi föreslår att anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §) utvidgas till att uttryckligen gälla myndigheterna inom kriminalvården och dess anställda. Kriminalvården kan ha anledning att reagera över barns förhållanden i flera olika situationer. Vi föreslår också att en hänvisning till 71 § tas in i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Kap. 7 Socialtjänsten

Vi föreslår kompetenshöjande åtgärder inom socialtjänsten. Ett av examensordningens övergripande mål för socionomutbildningen, *föreslås* kompletterat med att studenterna skall ha förvärvat kunskaper om barns livsbetingelser och om utsatta barns situation och livsvillkor. Den personal som handlägger komplicerade barnvårdsärenden bör ha en specialkompetens. *Vi föreslår* att ett program för kompetensutveckling – exempelvis vidareutbildning – utarbetas inom ramen för Socialstyrelsens nationella stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten.

Vi utgår ifrån att grundbultar i socialt arbete bl.a. är personalens kompetens, ett gott bemötande och samverkan. Med kvalitetsparagrafen i åtanke – att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet samt att arbetet skall utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet – förordar vi kompetenshöjande insatser. Att göra ett omhändertagande och kunna hantera de komplexa problem som detta innebär och den kris som barnet och familjen befinner sig i kräver särskild kunskap.

Länsstyrelserna granskar årligen kommunernas sociala arbete. Socialstyrelsen kommenterar och sammanställer en rapport över iakttagelserna. I tillsynsrapporten för år 2000 konstateras att barnperspektivet i utredningarna har fått större genomslag, helhetslösningar för barnet och familjen eftersträvas, kvalitetsutveckling och samverkan har förbättrats. Lokala öppenvårdsresurser har ut-

vecklats, ofta i samarbete med andra. Brister finns dock fortfarande i handläggning och dokumentation. Det finns en tendens hos kommunerna att lösa komplicerade problem med lokal öppenvård i första hand; sådana åtgärder är inte alltid tillräckliga. Tillsynsmyndigheterna anser det oroande att socialtjänsten har svårigheter att rekrytera och behålla kompetent personal. Detta i sin tur kan ge negativa effekter för den enskilde personen som ofta befinner sig i en utsatt situation.

Vi föreslår att det under två år anslås statliga medel om 10 miljoner för vardera året för arbetet med att utveckla arbetsmetoder och insatser för barn som utsatts för misshandel eller försummelse och med deras familjer. Utvecklingsarbetet bör ske i samverkan mellan socialtjänst, skola, polis, hälso- och sjukvård samt eventuellt andra. Berörda verksamheter bör bidra med sammanlagt minst motsvarande belopp som sökta projektmedel. Projekten bör ha anknytning till en forsknings- och utvecklingsenhet eller till någon akademisk institution för socialt arbete.

När en anmälan kommer in till socialnämnden kan det i vissa fall finnas skäl att tala med barnet utan vårdnadshavarens vetskap. LVU-utredningen har pekat på detta behov under utredningstiden. Vi ansluter oss till deras bedömningar och *föreslår* att denna fråga utreds.

Vi har tillsammans med länsstyrelsen i Östergötland och länets tretton kommuner gjort en studie över anmälningar om barnmisshandel under år 2000. Studiens avsikt var att belysa socialtjänstens arbete med en anmälan men också bedömningar och samspelet med andra huvudmän som sker runt en anmälan. I rapporten har kartlagts insatser i anmälda ärenden, vem som har gjort anmälan, samråd m.m. De flesta anmälningarna kommer från skolan (20 procent av samtliga anmälningar). Barnvårdscentralen är den instans som endast anmäler ett fåtal ärenden (2 procent av samtliga anmälningar). Polisens och åklagarnas insatser finns med. Även om polisen utreder barnmisshandelsärenden med förtur, visar det sig att i endast två tredjedelar av de anmälda ärendena har beslut fattats under året; i övriga ärenden saknas uppgift. Studien visar även på behov av system för löpande statistik. Statistiken måste följas över tid för att bli ett instrument för uppföljning och analys. Också i den här studien pekar länsstyrelsen på kommunernas höga arbetsbelastning för handläggare inom barn- och ungdomsvård. Rapporten ger en bild av barns utsatthet.

Kap. 8 Förskolan, skolan och fritidshemmet

I kapitlets inledning diskuteras vikten av en helhetssyn i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi delar elevvårdsutredningens uppfattning att hälsa och lärande går hand i hand. I skollagen (1985:1100) benämns en grupp barn som *barn i behov av särskilt stöd*. Detta uttryck är emellertid inte definierat. *Vi föreslår* att skollagskommittén i sitt arbete beaktar gruppen barn som omfattas av detta uttryck och anser att även barn utsatta för misshandel eller andra övergrepp skall ingå. Vidare *föreslår vi* att rektors ansvar för dessa barn tydliggörs.

Vi föreslår att Skolverket ges i uppdrag att genomföra nationella granskningar om barns inflytande och delaktighet i förskolan och skolan. Barn har rätt till delaktighet och inflytande i förskolan och skolan enligt skollagen och läroplanen. Vi anser att elever som har inflytande i skolans vardag utvecklar goda relationer och förhållningssätt till vuxna i skolan. Detta kan även leda till bättre förutsättningar för upptäckt av och åtgärder för barn som far illa. I en skola där elever möter många vuxna under en dag och där dialogen mellan vuxna och barn inte är utvecklad som arbetsform är det svårare att upptäcka barn som far illa.

Vi föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utfärda allmänna råd om anmälningsskyldigheten till socialnämnden. Våra kontakter med företrädare för förskola och skola har gett vid handen att det finns ett behov av en för varje skola uppgjord plan eller rutin för hur man skall hantera fall när barn far illa eller riskerar att fara illa. Planen skall utarbetas för att vara ett stöd och en hjälp för personal som möter utsatta barn. Vi anser att varje förskola ock skola skall ha en sådan plan.

Vi föreslår att kommunen i den årliga utvärderingen av de inkomna kvalitetsredovisningarna skall uppmärksamma hur skolorna arbetar med barn som far illa.

Vi föreslår att i målbeskrivningarna i examensordningen tas in särskilda skrivningar avseende utbildning till lärare om barns behov och utveckling och särskilt uppmärksamma barn som far illa. Vi menar att en god kompetens är förutsättningen för att barn som far illa eller riskerar att fara illa skall uppmärksammas och få hjälp.

Vi föreslår att kommunerna uppmärksammas på sitt ansvar för kompetensutveckling av personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet kring bl.a. området barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Kap. 9 Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården kommer i kontakt med barnmisshandel på många olika sätt. Vissa verksamheter har anledning att vara uppmärksamma på frågor som rör barn och barns utveckling trots att de inte ens möter barn. Exempel på sådana verksamheter är vuxenpsykiatri och missbruksvården. Inom alla sådana verksamheter bör finnas rutiner som vägleder personalen i en situation där man misstänker att ett barn misshandlas eller försummas. Inom den hälso- och sjukvård där man möter barn ställs andra krav på personalen. Förutom det medicinska omhändertagandet är bemötandet och sättet att förhålla sig till barn av central betydelse.

Vi föreslår att bestämmelser om barnets bästa tas in i de lagar som reglerar verksamheten inom hälso- och sjukvårdens område, dvs. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125) och lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS. När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Barnets bästa skall alltid utvärderas men behöver inte vara utslagsgivande. Även om de olika verksamheterna inom hälso- och sjukvården möter barnmisshandel på vitt skilda sätt har de en sak gemensam, nämligen svårigheten att uppmärksamma de barn som far illa och att anmäla till socialnämnden att barn kan antas behöva nämndens skydd. Ett lagfäst barnperspektiv är ett sätt att öka uppmärksamheten på barn och barns behov och förhållanden. Därmed ökar möjligheten att upptäcka de barn som far illa.

Vi föreslår vidare att LYHS kompletteras med en bestämmelse som ger barn rätt att komma till tals. En sådan bestämmelse kan ses som ett led i arbetet med att komma fram till vad som är bäst för barnet.

Vi föreslår att frågan om *en* vårdnadshavares möjlighet att ensam besluta om vård och behandling av barn skall behandlas i den av regeringen aviserade översynen av 1998 års vårdnadsreform. Förövare av barnmisshandel är ofta någon av barnets föräldrar. Vi har gjort uppmärksamma på att lagstiftningen om gemensam vårdnad fört med sig konsekvenser för barns möjligheter att få psykiatrisk vård och behandling. Om en av vårdnadshavarna motsätter sig att barnet ges vård eller behandling är det inte ovanligt att barnet avvisas.

Vi föreslår att det i examensordningens målbeskrivningar avseende utbildning till barnmorska, läkare, psykolog, sjuksköterska

och tandläkare tas in särskilda skrivningar om barn och om utsatta barns situation. En gott bemötande av barn som misshandlas förutsätter att hälso- och sjukvårdspersonalen har kunskaper om barn och om barns normala utveckling. Endast de som har sådana kunskaper kan förväntas reagera på sådant som avviker från det normala.

Vi föreslår att förhandlingar inleds snarast med sjukvårdshuvudmännen om utarbetande av rutiner inom hälso- och sjukvården. Det är väsentligt att sjukvårdshuvudmännen tar fram sådana rutiner och utbildar personalen kring dessa. Barnmisshandelsärenden förekommer inte så ofta inom hälso- och sjukvården. Personalen har därför inte möjlighet att förvärva särskild erfarenhet av att hantera dem. Samtidigt är det av största vikt att rätt åtgärder vidtas och att handläggningen är snabb. En bra hantering förutsätter därför att det på arbetsplatsen finns rutiner där den anställde ges tydliga direktiv om vilka åtgärder som bör vidtas och i vilken ordning kring barnmisshandel.

Kap. 10 Psykiska reaktioner och behandling vid barnmisshandel

Tillgången till tidiga och kvalificerade stöd- och behandlingsinsatser kan vara avgörande för utsatta barns framtida livskvalitet. De skador som barnet fått kan läkas till ett ärr, istället för att alltid vara ett öppet sår.

Stöd- och behandlingsinsatser för barn som utsatts för misshandel är viktiga för att kunna ge möjlighet till läkande processer, samt stöd och hjälp i barnets fortsatta utveckling. Ett barn som utsatts för fysisk misshandel får inte bara synliga kroppsliga skador, utan också inre, psykiska skador. Misshandel är en traumatisk upplevelse som kan påverka hela personligheten, lek och inlärning, förmåga till relationer, och kan även ge upphov till beteendestörningar.

Även att bevittna våld eller bli utsatt för psykisk misshandel är en traumatisk upplevelse som kan ge konsekvenser för barnets fortsatta utveckling.

Kap. 11 Att förebygga barnmisshandel

I dag kan man säga att alla, oavsett verksamhetsområde, är överens om att förebyggande arbete är viktigt sett ur ett både mänskligt och ekonomiskt perspektiv. Vi menar att sådana insatser borde få en större betydelse i det vardagliga arbetet.

De studier som utförts av oss och av andra visar på vilken komplex bakgrund som föreligger vid misshandel, försummelse eller andra övergrepp mot barn. Den komplexa bakgrundsbilden betyder att arbetet med att förebygga misshandel av barn kräver en bred ansats. I kapitlets inledning resoneras därför om värdet av generella insatser. Bland annat sägs att gruppen barn, som är i riskzon är föränderlig över tid och att om man begränsar insatserna till att gälla färre barn så missar man majoriteten av utsatta barn även om arbetet är effektivt. Sedan följer ett resonemang om värdet av socialpolitiska insatser, lagstiftning som också har en pedagogisk funktion, betydelsen av att påverka samhällets normer och värderingar samt vikten av att fortsätta genomförandearbetet av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Vi föreslår att möjligheten att inrätta ett Nationellt riskbarncentrum utreds. I ett land med höga ambitioner att förbättra barns och familjers villkor är det rimligt att man har ett nationellt forskningscentrum vid en akademisk institution med kvalificerad tvärfacklig kompetens kring utsatta barn. Ett Nationellt riskbarncentrum bör knytas till en aktiv klinisk verksamhet på regional nivå i vilken det finns hög kompetens kring barn som far illa eller riskerar att fara. Detta ger möjlighet till en aktiv dialog mellan forskning och klinisk verksamhet. Ett sådant centrum bör också ha ett nära samarbete med universitet och högskolor samt beakta pågående forskning inom området utsatta barn.

Ett Nationellt riskbarncentrum kan ansvara för epidemiologisk forskning, arbeta med kvalificerade utvärderingar av insatsbehov och kort- och långsiktiga behandlingsinsatser samt samla fall av särskilt komplexa och ovanliga fall av misshandel och andra övergrepp. Det yttersta syftet är att stödja och hjälpa utsatta barn. Ett nationellt centrum höjer frågornas forskningsmässiga värde och kommer att samla de bästa forskarna inom ämnesområdet. Ett sådant centrum har också lättare att föra upp viktiga frågor på både en nationell och europeisk dagordning.

Vi föreslår att regeringen beslutar att utreda möjligheten att inrätta "föräldrastödmottagningar". Vi konstaterar att bl.a. barn-

hälsovården och skolan på många sätt kan stödja och hjälpa föräldrar utifrån sina respektive kunskaper, men vi anser att det saknas en officiell instans med bred kompetens för föräldrar med problem kring barn och ungdomar att vända sig till.

Vi diskuterar former för förebyggande arbete med tidiga insatser och stöd till barn och unga samt till familjer med barn. Vi anser att förskolan, skolan och fritidshemmet kan spela en viktig roll i detta arbete precis som socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan göra. När det gäller hälso- och sjukvården har vi speciellt lyft fram mödra- och barnhälsovården. Vi menar att dessa verksamheter har ett speciellt ansvar för att följa anknytningsprocessen mellan föräldrar och barnet, men också för att mobilisera föräldrarnas resurser när så behövs.

Vi vill gärna lyfta fram de öppna förskolornas och familjecentralernas värdefulla roll i det förebyggande arbetet liksom frivilligorganisationerna insatser.

Även goda stöd- och behandlingsinsatser för barn utsatta för misshandel och andra övergrepp samt rehabilitering av förövare är på olika sätt viktiga delar av det förebyggande arbetet.

Vi föreslår att Statistiska centralbyrån (SCB) ges i uppdrag att vart tredje år kartlägga skolelevers erfarenheter av våld i hemmet, i skolan och på fritiden. Vi menar att barns och ungdomars egna erfarenheter och upplevelser av misshandel och andra övergrepp bör tas till vara i både det förebyggande och åtgärdande arbetet.

I rapporten "Barn och misshandel" (SOU 2001:18) konstateras att det föreligger ett stort behov av såväl kontinuerlig epidemiologisk bevakning av barns utsatthet för våld som att de särskilda förhållanden som vissa barn lever under bör specialstuderas. *Vi föreslår* att SCB ges i uppdrag att vart tredje år kartlägga föräldrars erfarenheter och attityder till våld mot egna barn. Vår studie, Föräldraundersökning 2000, bygger till stor del på den s.k. SUSA-studien från 1980. Däremellan har inte någon liknande studie gjorts. Vi menar att sådana studier behöver göras oftare för att man på ett bra sätt skall kunna följa utvecklingen.

Vi föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att vart femte år tillsammans med sammanställningen av utredningar vid barns död redovisa avsiktligt våld mot barn. Sådant våld mot barn bör med jämna mellanrum specialstuderas i skade- och dödsorsaksregistret. Genom kunskap från registerstudier samt från utredningar vid barns död kan lärdom erhållas för exempelvis förebyggande insatser och ett bättre omhändertagande.

Kap. 12 Vårt utåtriktade arbete

Enligt direktiven skall kommittén under utredningstiden arbeta aktivt och utåtriktad. Vi beslutade att genomföra detta uppdrag i tre steg och med tre helt olika informationsaktiviteter. Målgrupper har varit föräldrar och andra vårdnadshavare, barn och unga samt yrkesgrupper som arbetar med barn.

Till föräldrar och andra vårdnadshavare gjordes Föräldraboken, upplaga 500 000, som huvudsakligen delades ut via apotek, barnavårdscentraler och postkontor. Många beställningar har kommit från skolor och socialtjänst som kan använda Föräldraboken i föräldrasamtal eller föräldrautbildning. Föräldraboken har översatts till åtta språk (arabiska, engelska, kurdmanji, persiska, somaliska, sourani, spanska och turkiska) samt finns också på lätt svenska. För att sprida information om boken producerades en videofilm samt diverse annat material.

Den andra aktiviteten hette "Fatta förstå" och vände sig till skolbarn i år 4-7, ca 453 000 elever. Syftet var att stärka barn och ungdomars självkänsla samt informera om samhällets hjälpmöjligheter för barn som far illa eller riskerar att fara illa. Rapartisterna Petter och Ayo har skrivit en text, Fatta förstå, om barns och ungas rättigheter. Raplåten spelades in på en CD-skiva och förpackades i ett konvolut i vilket det också fanns information om vart man kan vända sig om man behöver samhällets stöd och hjälp. Vid utskicket till skolorna kompletterades CD-skivan med ett brev till ansvarig lärare med tips på hur skivan kunde användas i undervisningen. Skivan tilldelades ett Gulddagg av Sveriges reklamförbund för bästa radioreklam under år 2000.

Raplåten har också spelats in på en musikvideo och har bl.a. visats på SF-biografer runt om i landet. Aktiviteten genomfördes i nära samarbete med BRIS, Rädda Barnen, UngSIOS och Unga Örnar.

Den tredje och sista aktiviteten "Att misstänka barnmisshandel" vände sig till yrkesgrupper som arbetar med barn upp till 10 års ålder. Syftet var att informera om tecken på barnmisshandel samt medvetandegöra dem om sin anmälningsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620, fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §).

Informationsaktiviteten består av en CD-skiva med dramatiseringar av situationer som kan inträffa i en förskola eller skola, ett material "Tecken på barnmisshandel och försummelse" samt ett häfte kallat "Vad gör vi när vi upptäcker att barn far illa?". Lärare i

är 1–3, skolhälsovård, förskola, barnhabilitering och BVC har erhållit materialet. Totalt har ca 70 000 ”paket” av materialet skickats ut. Även arbetsplatsernas fackliga ombud har informerats om materialet. Aktiviteten genomfördes i nära samarbete med LO, SACO och TCO.

Kap. 13 Barnmisshandel i straffrätten

Vår bedömning är att det inte finns skäl för att utöka kriminaliseringen av barnmisshandel eller för att göra annan ändring i brottsbalkens straffbestämmelser.

Vi föreslår i stället att en särskild straffskärpningsgrund införs i 29 kap. 2 § brottsbalken för sådana fall där brottet inneburit att ett barn kränkts av en närstående eller tidigare närstående person. Enligt gällande bestämmelser skall det beaktas som försvarande vid bedömningen av brottets straffvärde, att brottet riktar sig mot barn. I vissa fall måste omständigheterna vid brott mot barn emellertid bedömas som dubbelt försvarande. Vi syftar här först och främst på de fall där brottet förövats mot ett barn som är närstående till den tilltalade. Omständigheterna kan i dessa fall anses försvarande inte bara på grund av att brottet förövats mot ett barn i skyddslös ställning utan dessutom på grund av att barnet berövas sin trygghet. Som särskilt försvarande bör även anses att brott förövats i närvaro av ett närstående barn. En vanlig situation är att barnet bevittnar hur pappa misshandlar mamma. Även i dessa fall gör sig trygghetsaspekten gällande.

Vi föreslår vidare att åtalsbestämmelserna i 3 kap. 12 § och 5 kap. brottsbalken ändras i fråga om brott som riktar sig mot barn som är närstående till gärningsmannen. I dessa fall skall brott få åtalas av åklagare om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Åklagare är i dag skyldiga att väcka åtal för de flesta brott. Det finns emellertid ett fåtal brott som nu är av intresse som får åtalas endast efter anivelse från målsäganden eller som får åtalas endast av målsäganden själv. Om sådana brott riktar sig mot ett barn skall barnets vårdnadshavare ange brottet eller väcka åtal. Ofta är det just barnets vårdnadshavare eller någon som står vårdnadshavaren nära som förövat brott mot barn. Vårdnadshavaren kan därför sakna anledning att medverka till att åtal väcks. I sådana fall bör åklagare ges en möjlighet att väcka åtal.

Vi föreslår också – för att ändringen av åtalsbestämmelsen i 5 kap. brottsbalken skall framstå som meningsfull – att bestämmelsen i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen (1980:100) ändras så att det blir möjligt att lämna uppgift till åklagarmyndighet eller polismyndighet om misstanke om brott enligt 5 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år.

Kap. 14 Utredningar vid barns död

Vi föreslår att ett system med dödsfallsutredningar prövas under en period av tre år med Socialstyrelsen som huvudman. Styrelsen bör tillsätta en expertgrupp för detta uppdrag. Vi anser att det finns flera skäl till att samhället bör ta ett särskilt ansvar i de fall där barn dött på grund av yttre våld. Det rör sig om synnerligen allvarliga brott. Förövarna är i allmänhet föräldrar och offren små barn. Ingen kan ge dem livet tillbaka, men samhället kan i efterhand söka klarlägga vad som hänt. Kunskapen kan sedan användas i förebyggande och åtgärdande arbete.

Målgruppen avgränsas till barn under 18 år som dött på grund av mord, dråp eller misshandel, vilket i genomsnitt innebär ca 10–12 utredningar per år. I målgruppen inkluderas därmed inte bara den klassiska barnmisshandeln, d.v.s. att en förälder misshandlar ett barn, utan också våldet mellan ungdomar. Det är vår uppfattning att det är viktigt att utreda allt dödligt våld mot barn under 18 år, oavsett vem som varit förövare. Om det finns särskilda skäl skall även dödsfall som inte lett till fällande dom kunna bli föremål för en dödsfallsutredning.

Kap. 15 Kriminalvårdens rehabilitering av förövare

Under år 2001 kommer merparten av kriminalvårdens anstalter att kunna erbjuda de intagna att delta i studiecirkeln "Stöd i föräldraskapet". Denna verksamhet vänder sig till alla klienter som är föräldrar.

Sedan 1997 arbetar Kriminalvården med tillskapandet av Nationella Program som riktar sig mot de dömdas problematik. Ett av dessa program är Våld i nära relation. Som det ser ut i dag ingår inget moment om barns behov och utveckling eller de kort- och långsiktiga konsekvenserna för barn som varit utsatta för våld eller bevittnat våld i sin nära relation.

Vi *föreslår* att Kriminalvårdsstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta ett behandlingsprogram om barns behov och utveckling samt konsekvenser av utsatthet exempelvis inom ramen för utvecklingen av Nationella Program.

Vi *föreslår* att Kriminalvårdsstyrelsen skall ansvara för nödvändig kompetensutveckling för personalen beträffande barnmisshandel för att behandlingsprogrammet om barn skall få genomslag och bli rätt hanterat.

Vi *föreslår* att Kriminalvårdsstyrelsen bör se över möjligheten att utnyttja befintlig platsplanerarorganisation för placering av dömda för våld mot barn i existerande program för sex- och relationsvåld.

Kap. 16 Kostnads- och andra effekter

Övergripande kan sägas att många av förslagen är inriktade på förebyggande insatser på kort och lång sikt. Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av sådana förslag. Med en ökad kompetens inom de olika verksamheterna samt ett lagstadgat ansvar att samarbeta kring barn som far illa torde förslagen på lång sikt innebära mänskliga, samhällsliga och ekonomiska vinster.

Ett genomgående förslag inom de olika verksamheterna är kompetensutveckling. Det är dock vår uppfattning att sådana åtgärder kan medföra initiala kostnader, men att de också bör kunna rymmas inom de berörda myndigheternas befintliga budgetramar och att det huvudsakligen handlar om en uttalad inriktning på nuvarande fort- och vidareutbildning. Det är vår övertygelse att förebyggande arbete, metodutveckling och kompetensutveckling på sikt ger ekonomiska vinster.

Resonemangen om de olika förslagens ekonomiska konsekvenser redovisas under respektive kapitelrubrik.

Samverkan

Det är i dag svårt att förutse eller bedöma vad utredning och genomförande av en strategi för samverkan, bestående av ett lagstadgat ansvar och riktlinjer för samverkan på nationell och lokalnivå, skulle innebära för kostnader. Det kan vara en fråga om ambitionsnivå. Ett alternativ kan vara att berörda myndigheter ges uppdraget att inom sin reguljära verksamhet prioritera utveckling av samverkansarbete.

Anmälan till socialnämnden

De förslag som lämnas kan inte beräknas medföra större kostnader för verksamheterna än att dessa får täckas med ordinarie medel.

Socialtjänsten

Eftersom socialtjänsten ges huvudansvaret för att samverka med polis, skola och hälso- och sjukvård skall komma till stånd, föreslår vi att även möjligheter skall ges att söka utvecklingsmedel för detta samverkansarbete. Vi beräknar den statliga insatsen till 10 miljoner kronor per år under två år. Berörda verksamheter bör bidra med minst lika mycket som den statliga insatsen uppgår till. Vi anser att sådana projekt bör ha en knytning till någon FoU-enhet eller akademisk institution för socialt arbete.

Förskolan, skolan och fritidshemmet

Vi föreslår kunskapsutveckling inom förskolan, skolan och fritidshemmet för att dessa verksamheter bättre skall kunna uppmärksamma och stödja barn som utsatts för eller misstänkts vara utsatta för misshandel. Kostnaderna för ett sådant utvecklingsarbete menar vi borde kunna inrymmas i Skolverkets anslag för utvecklingsarbete inom förskola och skola.

Vi har också förslag om att uppdra åt Skolverket att utfärda ett allmänt råd om anmälningsskyldigheten, granskning från Skolverket, uppföljning internt i kommunen, komplettering av målbeskrivningarna i examensordningen för lärarutbildningen.

Hälso- och sjukvården

Att utarbeta rutiner kring barnmisshandel samt att utbilda kring dessa medför kostnader för hälso- och sjukvårdshuvudmännen. Extra medel bör utgå. Frågan om beloppets storlek får behandlas vid överläggningar mellan regeringen och hälso- och sjukvårdshuvudmännen.

Övriga förslag kan inte anses medföra några kostnader som bör täckas med särskilda anslag.

Att förebygga barnmisshandel

Kostnader för att förebygga barnmisshandel ryms oftast inom respektive huvudmans befintliga budget. Det finns dock två förslag, Nationellt Riskbarncentrum och föräldrastödmottagningar, som först måste utredas, men som på sikt kommer att behöva medel för uppbyggnad och etablering. Det är omöjligt att på detta stadium göra några uttalanden om det närmare behovet av medel.

I kapitlet föreslås att SCB vart tredje år skall genomföra studier riktade till barn respektive föräldrar. Motsvarande studier kostade år 2000 ca 800 000 kronor.

Utredningar vid barns död

Vårt förslag om inrättandet av s.k. dödsfallsutredningar med Socialstyrelsen som huvudman kräver ett årligt tillskott av medel för utveckling och årliga rapportering. Vi föreslår att Socialstyrelsen får medel årligen motsvarande en tjänst med omkostnader.

Barnmisshandel i straffrätten

Våra förslag bedöms inte leda till annat än för berörda verksamheter helt normala kostnader.

Kriminalvårdens rehabilitering av förövare

Vi föreslår att Kriminalvårdsstyrelsen får i uppdrag att utarbeta ett behandlingsprogram för förövare av barnmisshandel. Införandet av ett sådant program bör följas av kompetensutveckling för berörd personal. Vi föreslår att Kriminalvårdsstyrelsen erhåller medel för att täcka kostnader för utveckling av programmet. Kostnaden kan uppskattas till 800 000 kronor.

Summary

Issues associated with violence against children have again, in the past few years, been a focus of discussions at both national and local level. Child abuse has been addressed in parliamentary motions and public debate by the Child Ombudsman and child-rights organisations. The National Council for Crime Prevention (BRÅ) has shown that the number of incidents reported to the police involving assaults on children has risen.

This was the background to the Swedish Government's creation, in December 1998, of a parliamentary committee to investigate the issue of child abuse and related matters. The committee's members and secretariat were appointed and its investigation began in spring 1999. The committee adopted the title of the Committee against Child Abuse. Its assignment was to be completed by 31 March 2001, but it was to present an interim report on the working methods of the police and prosecutors – after an extension decision – not later than 1 May 2000. In April 2000 the interim report, *'Child Abuse – Case Handling Times and Working Methods of the Police and Prosecutors'* (SOU 2000:42), was issued. The deadline for the Committee's investigation has also been extended and its final report on the assignment is to be issued not later than on 31 August 2001.

We are now issuing herewith, in accordance with the directives, the Committee's final report. Its title is *'Child Abuse – Prevention and Protection'*.

Under the directives, the long-term aims of our inquiry were to improve the scope for preventing violence against children, to achieve better collaboration among the various agencies that investigate and deal with child abuse, to enhance knowledge among the occupational groups concerned, and to devise better means of supporting and helping those involved.

Under the same directives, the inquiry was to be permeated by a child perspective and based on the United Nations Convention on the Rights of the Child. The key articles of the Convention in our work are, above all, Article 3 (the best interests of the child), Article 12 (the child's freedom to express views and right to be heard) and Article 19 (protection from abuse). Articles 34 (protection against sexual exploitation) and Article 39 (rehabilitation) have also been important. We have based our proposals on the best interests of the child, and in several cases we propose measures to benefit all children, by the same token including children in distress or at risk.

Chapter 2. Child abuse in society – an introduction

This chapter describes the points of departure for our work. Starting with children's comments on violence, we discuss the concept of a 'child perspective' and the importance of social security for children and families. A brief history of child abuse and, finally, some observations on attitudes towards corporal punishment in other countries are included in this chapter.

The section containing children's comments provides a picture of how disadvantaged children may perceive their own situation. Every year, children make many telephone calls about child abuse on the special Children's Helpline of BRIS ('Children's Rights in Society'). Our quotations are examples of what these children have to tell.

Sixty-three per cent of the calls come from girls, and 37 per cent from boys. Most of the callers are more than 12 years old. More often than for 'average calls', the children who are subjected to violence live with a single father or in a stepfamily. The abuse usually takes place in the home. In more than eight out of ten cases, the assault is committed by a family member. This also applies, in more than half of the cases, to the considerably fewer calls concerning mental abuse.

The section entitled 'Focus on the child perspective' describes how the Convention on the Rights of the Child has gained ground throughout society. Children are seen as autonomous individuals, entitled to influence decisions relating both to their personal situation and to society as a whole. The child perspective is clarified, above all, in Article 3 (on *the best interests of the child* as a

primary consideration) and Article 12 (on children's *right to express their views freely*), which together make up the foundations of a child perspective. The nature of a child perspective is not something defined once and for all. Its basic component must be respect for the full human dignity and integrity of the child. But children are also dependent on adults. They cannot be accorded a full right of self-determination, and they therefore need adults to assume responsibility for protecting their integrity.

One fundamental conflict of interests relates to the needs and rights of children in relation to their guardians' responsibilities and interests, i.e. the relative weights of parental responsibility and the child as an independent legal person. Moreover, when public agencies genuinely attempt to make the best interests of the child their primary consideration, their decisions may conflict with parents' interests.

The Convention expresses the signatories' view that the family is the natural environment for children's development and welfare. This is among the assumptions stated in the section on children's social security. The families should therefore receive support so that it can shoulder its responsibility. In some cases, public professional support – from healthcare or social services, for example – is required, and in some cases children need protection.

Children's welfare is affected by family circumstances, but also by the schools they attend, for example. Favourable factors at pre-school or school can offset other shortcomings in a child's social situation. The number of adults surrounding children as they grow up has evidently decreased, and this probably has the most harmful impact on disadvantaged children with weak social networks.

Should society concentrate on broad welfare systems or measures focusing on children growing up in 'risk environments'? Or are direct, individual inputs the way to achieve the best results? Regarding what measures are needed, the answer is to be found at every level. Many families get by thanks to a high overall standard of welfare. For children in disadvantaged areas, extra resources may be needed to prevent severe problems from arising. For the individual child who grows up in a risk environment, special attention from the adult world is required.

In the section on 'Child abuse in history', we find that violence against children is a timeless and international problem. Children have been beaten and assaulted in every epoch and in most

cultures. In the past, parents' right to spank their children was regarded as self-evident.

Sweden's first legislation on child care was passed in 1926. Society then gained, for the first time, an opportunity to take into custody certain children who were subjected to abuse or neglect in the home. Violence against children for disciplinary purposes was still, however, accepted.

In 1962, the American doctor C. Henry Kempe coined the expression 'the battered-child syndrome'. Previous hypotheses about mysterious infectious diseases contracted by certain children could now be dismissed, and the patterns of injury typical of abused children were discerned. For the first time, the previously masked phenomenon of child abuse was emphasised as a major and real social problem. Awareness of child abuse was thus transformed during these decades: from being an amorphous affliction that belonged in the healthcare sector, it became recognised as a substantial social problem.

In Sweden, corporal punishment in schools was prohibited in the primary-education code of 1958. It would, however, be another 21 years before the Swedish Parliament, on 1 July 1979, adopted the 'anti-spanking law' (Chapter 6, Section 1 of the Swedish Code on Parents and Children). The provision lays down that children may not be subjected to 'corporal punishment or other humiliating treatment'.

In the section 'Some views of corporal punishment', we find that there are ten countries at present that have explicitly prohibited both physical and mental abuse of children. Discussions and legislative work on this matter are under way in several countries.

At the UN General Assembly Special Session on Children in autumn 2001, Sweden will focus on child abuse by providing information in a report on implementation of the ban on corporal punishment in Sweden. The Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), too, is emphasising the Swedish attitude in its negotiations with countries that are candidates for economic assistance in the education sector.

For the first time, the statement that children have rights has been put down in writing in the EU. This took place in 2000 at the Nice summit, where member countries proclaimed a charter on fundamental rights that coherently expresses EU citizens' rights in various areas. Children are now regarded as an interest group in their own right, with needs and rights of their own.

Chapter 3. Definition of child abuse

We propose the following definition:

Child abuse is when an adult

- subjects a child to physical or psychological violence, sexual assault, humiliating treatment, or
- fails to meet the child's basic needs

A 'child' being defined as every human being under the age of 18 years.

We propose a comprehensive definition of the term 'child abuse' and believe that this kind of definition enables public agencies, organisations and others to give a practical, specific form to what the definition means in their own activities.

Defining child abuse as assault, as defined in the Penal Code, does not afford an accurate notion of what causes children's distress, what treatment they must not be subjected to or what measures must be taken in order to prevent a child from being maltreated or at risk. Our definition is thus broader than the definition of assault in criminal law contained in Chapter 3, Section 5 of the Penal Code.

Physical abuse may entail the adult striking the child with or without an instrument, pinching, kicking, shoving, throwing, shaking, scratching or biting the child, pulling the child's hair, trampling or stamping on the child, or forcing objects into the child's mouth. Poisoning, burning, scalding, scratching and trying to drown or suffocate the child are also forms of physical abuse.

Mental or psychological abuse includes, for example, unduly severe punishment, ridicule, criticism, scorn, disparagement, rejection, ostracism, unreasonable demands or constant refusal to listen to the child's views. Mental abuse can also be forcing the child to witness (see or hear) violence in his or her immediate surroundings, or to live in an environment in which violence or the threat of violence is a recurrent feature.

Humiliating treatment may, for example, entail making disparaging comments on the child's appearance, speech or intelligence, saying that the child is not good enough or that siblings are much more attractive and more successful, hitting or insulting the child in front of his or her friends or adults, reading the child's diary and so forth.

Physical neglect applies to all aspects of the child's physical health and development, i.e. hygiene, diet and care, clothing appropriate for the season, scope for rest and sleep, shelter and accommodation, supervision, preventive healthcare, medical and dental care, and protection against accidents.

Mental neglect may, for example, be inaccessibility and indifference to the child (verging on mental abuse), failing to give the child experience, and omitting to teach the child what is right and wrong.

Chapter 4. The incidence of child abuse

In January 2001 we presented a report entitled '*Children and Abuse*' (SOU 2001:18). The report states that the use of corporal punishment as a method of upbringing has decreased, and that the increased number of reports to the police of child abuse is probably due to adults' greater vigilance and reduced tolerance towards violence against children.

In our study comprising interviews with parents year 2000, which is part of the above-mentioned report, 8.3 per cent of the parents replied 'yes' to the question of whether they had used any form of physical punishment in the past year. The corresponding figure in 1980 was 51.3 per cent. However, 4 per cent of middle-school pupils (aged 10–12) and 7 per cent of young adults still state that they have been subjected, on some occasion during their childhood, to severe physical punishment with the use of instruments of one kind or another.

Around 1 per cent of children and adolescents are subjected to very severe and unusual forms of punishment, such as knife and firearm threats. It is uncertain whether there has been any decrease in these very severe forms of punishment. This figure has remained broadly unchanged over the past few years.

In our report, we have also examined the repercussions on children of violence in close relationships. Our studies show that roughly 10 per cent of all children have on some occasion experienced violence in the home, and that around 5 per cent experience it frequently.

In this chapter, we also cite the numbers of reports to the police concerning child abuse during the year 2000; 938 incidents involving abuse of children aged up to six, and 5,625 incidents

concerning abuse of children aged from seven to 14. In nearly three-quarters of cases, the abuse of young children reported to the police was committed by an unknown perpetrator indoors, against 45 per cent for the higher age group. Another difference is in outdoor abuse by a person unknown to the child, which makes up 22 per cent of the offences against children aged from seven to 14, against 10 per cent of those against children up to six.

It is essential to be aware that abuse of children is a crime that goes unreported to a high degree. Accordingly, crime statistics of offences reported to the police are a relatively poor indicator of the *actual scope* of child abuse.

It is also highly probable that a change in people's propensity to report the matter took place in the 1990s. This makes it even more difficult to draw conclusions about the actual trend.

Chapter 5. Collaboration

We propose that the Swedish Government commission the National Board of Health and Welfare, the National Police Board and the National Agency for Education to jointly draw up a strategy for collaboration in issues relating to children who are in distress or at risk. The strategy would be intended as support for local collaboration in particular, since we deem that the most important work for disadvantaged children takes place in the local community. Agencies concerned should have a statutory responsibility to collaborate.

We propose that new clauses concerning collaboration therefore be inserted in the Social Services Act, the Health and Medical Services Act, the Act on professional activities in the healthcare sector, and the Education Act. The Police Act already contains a corresponding clause.

We propose that the social services be given, by law, special responsibility to work for this collaboration. Based on their ultimate accountability and responsibility for carrying out investigations, the social services have a self-evident role as coordinator and hub of activities.

We propose, moreover, that the Swedish Government's Circular (1970:513) concerning cooperation between social welfare committees, schools and the police be annulled. The provisions in this circular appear not to have been applied for many years.

Local collaboration should take place both on a general level, to draw attention to situations and environments that entail distress or risk for children, and on an individual level – for example, in cases of child abuse. It is invariably local conditions and circumstances that govern this collaboration and determine which parties work together.

For a child subjected to abuse, for example, we consider that the working methods along the lines of a ‘child conference’ can be developed. A child conference is a form of joint meeting in complex child-custody cases, where the various principals collaborate with the child – as far as the child’s age and maturity permit – and his or her family, and possibly with all those concerned. The purpose is to develop working methods and offer measures based on the child’s needs, in which it is the responsibility of agencies concerned to participate. Development of methods and measures should take place in association with evaluation and research in social work.

This chapter poses the question of whether collaboration is a successful approach. Then follows a review of different preconditions for collaboration. Many people’s needs and problems today are so complex that no principal alone can bring about a satisfactory solution. A variety of skills and resources are required for good measures of helping the abused or neglected child, and the child’s family, to be identified. When a major accident or disaster takes place in society, various agencies show that collaboration is necessary to help the victims.

Chapter 6. Reporting to the social welfare committee

The results of various surveys show that only a small proportion of children suspected of being in distress are reported to social welfare committees. Reporting rates vary between occupational groups that have an obligation to report such situations, but are low in all groups.

Provisions concerning the obligation to report are contained in Section 71 of the Social Services Act (1980:620, SoL). On 1 January 2002 a new Social Services Act will enter into force (SFS 2001:453). Chapter 14, Section 1 of the new Act contains a provision that, in content, corresponds to Section 71 of SoL.

We propose that the word 'protection' in Section 71 of SoL (Chapter 14, Section 1 in SFS 2001:453) be replaced by the words 'protection or support'. People who are obliged to report such matters have difficulty in determining when this obligation comes into effect. In the wording of the Act, the obligation is connected with a child's need of protection. The preliminary legislative material states that a report should also be made when children may be assumed to need support or help. With the wording we propose, it should be easier for the people subject to this obligation to judge when a report should be made. The new wording has other advantages as well.

We propose that the National Board of Health and Welfare be commissioned to issue general recommendations concerning information for the person who has reported a matter according to Section 71 of SoL (Chapter 14, Section 1). Various surveys show that the absence of feedback may result in professionals refraining from reporting such matters. It is perceived as frustrating not to know what happens after a report has been made. The provisions of the Secrecy Act (1980:100), it is true, prevent the social welfare committee from freely disclosing information about the personal circumstances of individuals. However, some facts may be provided.

We propose that references to Section 71 of SoL be inserted into the Education Act (1985:1100), the Health and Medical Services Act (1982:763), the Dental Care Act (1985:125), the Act (1998:531) on professional activities in the healthcare sector and the Police Act (1984:387). Social welfare committees have an obligation to inform the public of their obligation to report these matters. Nevertheless, various facts show that these committees have difficulty in getting their message across in all quarters, and other measures are therefore also required to enhance awareness of the obligation and its implications in detail. The Social Services Act covers the work of social welfare committees. People who work with children in pre-school and youth education, child health services, dental care, etc may be assumed to be more familiar with their own legislation, and perceive that it affects them more, than other occupational groups. We also deem it likely that issues relating to the reporting obligation may be given more attention from executive management if the reference provisions are introduced.

We propose that a special inquiry be initiated to address the issue of a counterpart to official misconduct for people working in the private sector who fail to submit a report under Section 71 of SoL (Chapter 14, Section 1). The fact that many professionals fail to fulfil their reporting obligation is a grave problem. The view is often expressed that increased scope is needed for society to react in these cases. Today, at any rate, certain people obliged to report such matters who fail to submit such reports run the risk of being adjudged liable for official misconduct under the Penal Code, or incurring a disciplinary sanction under provisions of labour law. However, it is probably not possible to cite official misconduct when staff in privately run activities fail to report a case.

We propose that the reporting obligation under Section 71 of SoL (Chapter 14, Section 1 of the forthcoming Act) be extended to apply explicitly to prison and probation agencies and their employees. The National Prison and Probation Service may have reason to react to children's circumstances in several different situations. We also propose that a reference to Section 71 be inserted in the Act (1974:203) on correctional treatment in institutions and the Ordinance (1998:642) on the execution of non-institutional correctional sanctions.

Chapter 7. Social services

We propose measures to enhance skills in the social services. The overall objectives of the Degree Ordinance for training in social work and public administration should, we propose, be supplemented by a requirement that the students must have acquired knowledge of children's life conditions and of the situation and circumstances of disadvantaged children. Staff who handle complex child-custody cases should have special skills. *We propose* that a programme for developing skills – supplementary training, for example – be drawn up within the framework of the National Board of Health and Welfare's national support for development of knowledge in the social services.

We assume that the cornerstones of social work include staff skills, good reception and collaboration. Bearing in mind the quality clause – that the social services' inputs must be of good quality, and that the work should be carried out by staff with suitable training and experience – we recommend skills-enhancing

measures. Special knowledge is required for taking a child into custody and successfully tackling the complex problems this entails, and the crisis that the child and the family are in.

Every year, the county administrative boards examine the municipalities' social work. The National Board of Health and Welfare comments, and issues a report, on these observations. In its supervisory report for the year 2000, the Board states that the child perspective in the municipalities' inquiries has become more prominent, that comprehensive solutions to children's and families problems are aimed at, and that quality development and collaboration have improved. Local resources for non-institutional care have been developed, often in collaboration with other care providers. However, there are still shortcomings in administration and documentation. The municipalities have a tendency to tackle complex problems with local non-institutional care initially, but such measures do not always suffice. The supervisory authorities deem it worrying that the social services have difficulties in recruiting and retaining competent staff. This, in turn, may have adverse repercussions on the individual, who is often in a disadvantaged situation.

We propose that, for two years, government funds of SEK 10 million be granted in each year for work to devise working methods and measures for children subjected to abuse or neglect, and work involving their families. This development work should be carried out jointly by the social services, schools, police, healthcare services and possibly other parties. The activities concerned should contribute funds corresponding at least to the amounts of project funds applied for. The projects should be linked to a research and development unit or an academic department of social work and public administration.

When a report is received by the social welfare committee there may, in some cases, be reasons to talk to the child without his or her guardian's knowledge. The Commission on the Compulsory Care of Young Persons Act pinpointed this need in the course of its inquiry. We concur with their assessments and *we propose* that this matter be investigated.

In cooperation with the county administrative board in Östergötland and this county's 13 municipalities, we have conducted a study of cases of child abuse reported during 2000. The intention of this study was to clarify not only the social services' work in response to these reports, but also their

assessments and interaction with other principals that take place in connection with the reporting of a case. Our report includes a survey of measures taken in cases reported, who filed the reports, consultations, etc. More reports (20 per cent of the total) come from schools than from any other source. Child-health centres are the authority from which only a few cases are reported. The contributions of the police and prosecutors are included. Although the police give priority to cases of child abuse, decisions were taken during the year in only two-thirds of the cases, while information is lacking for the other cases. The study also demonstrates the need for a system of continuous statistical documentation. The statistics must be monitored over time to become an instrument for follow-up and analysis. In this study, too, the county administrative board cites the municipalities' heavy workload for caseworkers in child and youth care. The report conveys a picture of children's disadvantaged situation.

Chapter 8. Pre-schools, schools and after-school recreation activities

The introduction to this chapter discusses the importance of a comprehensive approach to pre-schools, schools and after-school recreation centres. We share the Pupil Welfare Committee's view that health and learning go hand in hand. The Education Act (1985:1100) cites the category of *children in need of special support*. However, this phrase is not defined. *We propose* that the Education Act Committee consider, in its work, the group of children to which this expression refers and decide to include children subjected to abuse or other forms of assault as well. Moreover, *we propose* that head teachers' responsibility for these children be clarified.

We propose that the National Agency for Education be commissioned to carry out national surveys of children's influence and participation in pre-school and school education. Under the Education Act and the curriculum, children are entitled to participate and exert influence in their pre-schools and schools. We consider that pupils who exert influence on the everyday running of their schools develop good relationships with and attitudes towards the adult staff. This can also result in improved scope for detecting and remedying the situation of children in distress. In a

school where pupils meet many adults in the course of the day and where procedure for adult-child dialogue is not highly developed, it is relatively difficult to detect children in distress.

We propose that the National Agency for Education be commissioned to issue general recommendations on the obligation to report to the social welfare committee. Our contacts with pre-school and school representatives have indicated the need for a plan or routine, devised for each particular school, for dealing with cases where a child is in distress or at risk. The plan should be designed to support and help staff who encounter disadvantaged children. In our view, each pre-school and school should have a plan of this kind.

We propose that, in their annual evaluation of the quality reports submitted to them, municipalities should examine how schools deal with children in distress.

We propose that special examinations concerning children's needs and development, with particular attention to children in distress, be inserted in teacher training, in the descriptions of aims contained in the Degree Ordinance. In our view, good skills are the precondition for detection of, and provision of help to, children in distress or at risk.

We propose that the municipalities' attention be drawn to their responsibility for developing the skills of staff in pre-schools, schools and after-school recreation centres concerning such matters as children in distress or at risk.

Chapter 9. Healthcare services

The healthcare services come into contact with child abuse in many different ways. Staff in some categories have reason to be aware of issues relating to children and child development although they do not even meet children. Examples of such activities are adult psychiatry and treatment of alcoholism and drug addiction. In all such activities, there should be routines to guide the staff in situations where it may be suspected that a child is being abused or neglected. Staff in the healthcare services that involve children are subject to other requirements. Besides the actual medical and nursing care provided, the way in which staff receive and respond to children is crucially important.

We propose that provisions concerning the best interests of the child be inserted in the laws that regulate activities in the sphere of healthcare, i.e. the Health and Medical Services Act (1982:763), the Dental Care Act (1985:125) and the Act (1998:531) on professional activities in the healthcare sector (LYHS). When measures relate to children, particular attention should be devoted to what taking the best interests of the child into account entails: these interests must always be ascertained, but need not be decisive. Although the various categories of health professionals encounter child abuse in widely varying ways, they have one thing in common: the difficulty of detecting which children are in distress and of reporting to the social welfare committee that a child presumably needs the committee's protection. A statutory child perspective is one way of drawing more attention to children and their needs and conditions. By the same token, scope for identifying children in distress is increased.

We propose, moreover, that LYHS be supplemented with a provision that acknowledges children's right to express their views. This kind of provision may be seen as part of the work of ascertaining what is best for the child.

We propose that the question of a guardian's sole right to decide on a child's care and treatment be dealt with in the overview, announced by the Government, of the 1998 custody reform. A perpetrator of child abuse is often one of the child's parents. It has come to our attention that the legislation on joint custody has had repercussions on children's scope for obtaining psychiatric care and treatment: if one of the guardians is opposed to the child receiving care or treatment, it is not unusual for the child to be turned away.

We propose that special examinations concerning children and the situation of disadvantaged children be inserted in training for midwives, doctors, psychologists, nurses and dentists according to the descriptions of aims contained in the Degree Ordinance. A good reception of children who are abused requires that healthcare staff possess knowledge of children's normal development. Only those who have such knowledge can be expected to react to deviations from normality.

We propose that negotiations be commenced with the healthcare principals at the earliest opportunity regarding the development of routines in healthcare services. It is essential for the healthcare principals to devise routines of these kinds and train the staff in the

same. Child-abuse cases are not particularly common in the healthcare sector, and staff are therefore unable to acquire specific experience of managing them. At the same time, it is paramount for the right measures to be taken and the case to be dealt with promptly. Good case management therefore presupposes routines at the workplace whereby the employee is given clear directives on which measures should be taken, and in which order, in response to child abuse.

Chapter 10. Psychological reactions and treatment in the event of child abuse

Access to prompt and expert support and treatment measures may be crucial to disadvantaged children's future quality of life. The injuries they have incurred can then heal, leaving scars, instead of always remaining open wounds.

Support and treatment measures for a child subjected to abuse are essential because they give healing processes a chance, and sustain and assist the child's further development. A child who has suffered physical abuse has not only visible bodily injuries but also inner, psychological damage. Abuse is a traumatic experience that can affect a child's whole personality, play and learning, and capacity to form relationships, and can also give rise to behavioural disturbances.

Witnessing violence or being subjected to mental abuse, too, is a traumatic experience that may have repercussions on the child's further development.

Chapter 11. Preventing child abuse

Nowadays professionals in every field agree that preventive efforts are important, in both human and economic terms. In our view, measures of this kind should play a more prominent part in everyday work with children.

The studies carried out by us and others show the complexity of the background to abuse, neglect or other forms of maltreatment of children. The complex nature of background variables means that work to prevent abuse of children requires a wide-ranging approach. The introduction to this chapter is therefore a rationale of the value of general inputs. One point made is that the category

of children in the risk zone is variable over time; another is that if measures are restricted to fewer children the majority of children affected are missed, even if the work is effective. There follows a rationale of the value of social-policy measures and legislation that also performs an educational function, and the importance of influencing society's norms and values and continuing to implement the UN Convention on the Rights of the Child.

We propose that the scope for setting up a national centre for children at risk be investigated. In a country with high ambitions to improve conditions for children and families, it is reasonable to have a national research centre at an academic department, with advanced interdisciplinary skills relating to disadvantaged children. A national centre for children at risk should be associated with active clinical work at regional level by professionals with expertise concerning children in distress or at risk. This would afford an opportunity for an active dialogue between research and clinical practice. A centre of this kind should also engage in close cooperation with higher education institutions and keep up with current research relating to disadvantaged children.

A national centre for children at risk could assume responsibility for epidemiological research; carry out expert evaluations of action requirements and of both short-term and long-term treatment measures; and collect data on cases of abuse and other forms of maltreatment that are particularly complex and unusual. The ultimate purpose of the centre would be to support and help children in distress. The existence of a national centre would enhance the research value of the issues concerned, and attract the best researchers in the field. A centre of this kind would also find it relatively easy to get key issues added to both a national and a European agenda.

We propose that the Government resolve to explore the scope for setting up 'parental-support centres'. We have found that child-health centres, schools and other authorities are in a position to support and help parents in many ways by means of their respective knowledge, but we consider that there is at present no official body with wide-ranging skills to which parents experiencing problems relating to children and adolescents can turn for help.

We discuss forms of preventive work involving prompt measures and support for children and adolescents, and also for families. We consider that pre-schools, schools and after-school

recreation centres, just like the social and healthcare services, can play a key part in this work. Regarding the latter, we lay particular emphasis on maternal and child healthcare. In our view, the staff engaged in these activities have special responsibility for monitoring the parent-child bonding process, but also for mobilising parents' resources when necessary.

We are concerned to emphasise the valuable role of pre-school play groups and family centres in preventive efforts, and also the inputs of voluntary organisations.

Good support and treatment measures for children subjected to abuse and other maltreatment, and also rehabilitation of perpetrators, are in various ways important components of preventive work.

We propose that Statistics Sweden (SCB) be commissioned to survey, every three years, school pupils' experience of violence in the home, at school and in leisure activities. In our view, knowledge of children's and adolescents' own experience and perceptions of abuse and other forms of maltreatment should be used in both preventive and remedial work.

The report '*Children and Abuse*' (SOU 2001:18) finds that there is a great need both of epidemiological monitoring of children's subjection to violence and of special studies of the particular circumstances of certain children. *We propose* that SCB be commissioned to survey, every three years, parents' experience of and attitudes towards violence against their own children. Our 'Parental Survey 2000' is based largely on an Academic study of 1980. In the intervening years, no similar study was carried out. In our view, such studies should be conducted more often to permit satisfactory monitoring of trends.

We propose that the National Board of Health and Welfare be commissioned to issue a report every five years, in conjunction with its summary of public inquiries into children's deaths, on wilful violence against children. Special studies of such violence, based on the register of injuries and causes of death, should be carried out at regular intervals. Information from register studies and inquiries into child deaths can yield useful knowledge that can bring about improved preventive measures and care.

Chapter 12. Our outreach activities

Under the directives, the Committee against Child Abuse must engage in active and outreach work. We decided to implement this assignment in three stages and engage in three entirely different information activities. Our target groups have been parents and other guardians, children and adolescents, and also occupational groups that work with children.

For parents and other guardians we issued *A Book for Parents*, in an edition of 500,000, which was mainly distributed through pharmacies, child-health centres and post offices. Many orders have been received from schools and the social services, which can use *A Book for Parents* in discussions with and courses for parents. The booklet has been translated into seven languages besides English (Arabic, the two Kurdish dialects Kurmanji and Sorani, Persian, Somali, Spanish and Turkish), and is also available in a simplified Swedish version. To disseminate information about the book, a video film and a variety of other material were produced.

The second information campaign, entitled 'Get a Grip', catered for schoolchildren in the fourth to seventh years of compulsory school (aged 10–13) – some 453,000 pupils altogether. Its purpose was to strengthen children's and adolescents' self-esteem and inform them of the means of obtaining help available in the community for children in distress or at risk. Petter and Ayo, two rap artists, wrote the text of 'Get a Grip' about children's and young people's rights. The rap song was recorded on a CD, and its wrapper also contained information on where to seek community support and help. When the material was sent out to schools, the CD was supplemented by a letter to the teacher in charge, with suggestions for using it in teaching. This CD was awarded a 'Golden Egg' by the Advertising Association of Sweden for the best radio advertising in the year 2000.

The rap song has also been recorded as a music video and shown at, for example, Svensk Film's cinemas around the country. The campaign was conducted in close cooperation with BRIS, Save the Children Sweden, the youth sector of the Cooperation Group for Immigrant Organisations in Sweden (UngSIOS) and Unga Örnar ('Young Eagles', a Swedish child and youth organisation).

The third and last campaign, 'Suspecting Child Abuse', was directed at occupational groups who work with children up to the age of 10. Here, the purpose was to inform them about signs of

child abuse and make them aware of their reporting obligation under Section 71 of the Social Services Act (SFS 1980:620, from 1 January 2002 Chapter 14, Section 1).

This information campaign comprised a CD containing dramatisations of situations that may arise in a pre-school or school; material entitled 'Signs of Child Abuse and Neglect'; and a booklet entitled 'Helping Children at risk'. Teachers in years 1–3 of compulsory school, school health services, pre-schools, child-habilitation services and child-health centre have received the material. Altogether, some 70,000 'packages' have been distributed. Trade-union representatives at workplaces have also been informed of the material. This campaign was conducted in close cooperation with the Swedish Trade Union Confederation (LO), the Swedish Confederation of Professional Associations (SACO) and the Central Organization of Salaried Employees in Sweden (TCO).

Chapter 13. Child abuse in criminal law

In our estimation, neither further criminalisation of child abuse nor effecting any amendment of the provisions on sanctions for the same in the Swedish Penal Code is warranted.

We propose instead that special grounds for more severe penalties be inserted into Chapter 29, Section 2 of the Swedish Penal Code for cases involving offences committed by people who are, or have previously been, close relatives of the children concerned. Under the current provisions, in the assessment of culpability, the commission of an offence against a child is to be considered an aggravating circumstance. In some cases, the circumstances in which criminal acts against children take place must be deemed doubly aggravating. Here, we are referring first and foremost to cases where the offence is perpetrated against a child who is a close relative of the accused. In these cases, the circumstances may be regarded as aggravating not only because the offence has been committed against a child in a defenceless position, but also because the child is thereby deprived of his or her security. It should also be regarded as a particularly aggravating circumstance for an offence to be perpetrated in the presence of a child who is a close relative of the victim. A common situation is for children to witness the father abusing the mother. In this case, too, the security aspect is a salient one.

We propose, moreover, that the prosecution provisions of Chapter 3, Section 12 and Chapter 5 of the Swedish Penal Code be amended with respect to offences against children who are close relatives of the offenders. In these cases, it should be possible for prosecution by a public prosecutor to take place if it is called for from a general point of view. Today, prosecutors are obliged to initiate a prosecution for most crimes. Nevertheless, there are a few offences relevant here that may be prosecuted only after charges have been pressed by the victim, or which may be prosecuted by the victims only. If a crime of this kind is directed against a child, the child's guardian or a person close to the guardian must press charges or prosecute the crime. It is frequently the child's guardian or someone close to the same who has committed the offence against the child. The guardian may therefore have no reason to assist in bringing about prosecution. In such cases, public prosecutors should be enabled to initiate the prosecution.

We propose, furthermore – to emphasise the purpose of amending the prosecution provision in Chapter 5 of the Swedish Penal Code – that the provision in Chapter 14, Section 2, paragraph five of the Secrecy Act (1980:100) be amended to permit information to be submitted to the office of the public prosecutor or police authority in the event of suspicion of an offence under Chapter 5 of the Penal Code against a person below the age of 18 years.

Chapter 14. Public inquiry into a child's death

We propose that a system of public inquiry into a child's death be introduced on a trial basis for a three-year period, with the National Board of Health and Welfare as the principal. The Board should appoint an expert group for this assignment. We deem that there are several reasons why society should assume particular responsibility in cases where children have died as a result of violent acts by others. These crimes are particularly grave. The perpetrators are commonly parents and the victims small children. No one can give them their lives back, but a public inquiry can subsequently seek to determine what happened. This knowledge may then be used in preventive and remedial work.

The target group is restricted to children under the age of 18 who have died as a result of murder, manslaughter or abuse. On average, this entails some 10–12 inquiries annually. They thus include cases not only of classic child abuse, i.e. a parent's violence against a child, but also of violence between young people. It is our view that it is important to investigate all violence with a fatal outcome against children under 18, irrespective of who the perpetrator was. If special reasons exist, public inquiries into deaths that have not led to conviction should also be conducted.

Chapter 15. Rehabilitation of perpetrators in correctional treatment

During the year 2001, the majority of penal institutions will be able to offer their inmates the chance to attend the 'Support in Parenthood' study circle. This activity caters for all clients who are parents.

Since 1997, the National Prison and Probation Service has been engaged in the creation of national programmes focusing on the problems of convicts. One of these programmes is entitled 'Violence in the Family'. As things stand today, there is no section on children's needs and development or the short-term and long-term repercussions on children who have been subjected to violence or witnessed violence in the family.

We propose that the National Prison and Probation Administration be commissioned to draw up a treatment programme on children's needs and development, and also the consequences of being subjected to violence, for example within the framework of work to develop national programmes.

We propose that the National Prison and Probation Administration be made responsible for the requisite skills development of staff with respect to child abuse, in order for the treatment programme on children to have the desired effect and be properly administered.

We propose that the National Prison and Probation Administration should review the scope for using its existing organisation for local planning to place offenders convicted of violence against children in existing programmes dealing with sex-related and family violence.

Chapter 16. Financial and other implications

Overall, many of the proposals may be said to focus on preventive measures in the short and long term. The economic implications of such proposals are difficult to assess. With enhanced staff skills in the various activities concerned and a statutory responsibility to collaborate when children in distress are involved, the proposals should afford human, social and economic gains in the long run.

One proposal applying to all the various activities is skills development. However, our view is that measures of this kind may entail initial costs, but that it should also be possible for them to fit into the existing budget limits of the agencies concerned, and that they mainly consist in an explicit focus of existing in-service and further training. It is our conviction that preventive efforts, methodological development and skills enhancement will, in the long term, yield economic gains.

The arguments concerning the economic implications of the various proposals are reported under the respective chapter headings.

Collaboration

At present, it is difficult to predict or assess the cost implications of devising and implementing a strategy for collaboration comprising statutory responsibility and guidelines for cooperation at national and local level. This may be connected with the level of ambition. One option may be a remit for the agencies concerned to give priority, within their regular activities, to developing joint efforts.

Reporting to the social welfare committee

The proposals presented cannot be expected to entail an increase in the costs of activities on such a scale that these cannot be covered with regular funds.

Social services

Since the social services are given primary responsibility for ensuring that cooperation with the police, schools and healthcare services takes place, we propose that they too be enabled to apply for development funds for this cooperative work. We estimate the government contribution at SEK 10 million a year for two years. The activities concerned should contribute an amount equal to the government grant. In our view, such projects should be connected with some R&D unit or academic department for social work and public administration.

Pre-schools, schools and after-school centres

We propose advancement of knowledge in pre-schools, schools and after-school recreation centres to improve these institutions' ability to perceive and support children subjected, or suspected of being subjected, to abuse. The costs of this advancement should, in our view, come within the National Agency for Education's grant for development work in pre-school and school education.

We also propose that the National Agency for Education be commissioned to issue a general recommendation on the reporting obligation, scrutiny by the Agency, internal monitoring in the municipality, and supplementing the descriptions of teacher-training aims in the Degree Ordinance.

Healthcare services

Devising routines to deal with cases of child abuse and training staff in these routines entails costs for the healthcare principals. Additional funds should be paid. The question of how much should be dealt with in negotiations between the Government and the healthcare principals.

The other proposals made here cannot be regarded as entailing any costs that should be covered by means of special grants.

Preventing child abuse

Costs of work to prevent child abuse usually come within the existing budget of the principal concerned. However, there are two proposals – those of a national centre for children at risk and parental-support centres – that must first be investigated, but which will in the long term need funds to become established. It is impossible at this stage to make any detailed pronouncements on the funds they will require.

The chapter proposes that SCB should conduct separate studies focusing on children and parents every three years. Corresponding studies in the year 2000 cost approximately SEK 800,000.

Public inquiry into a child's death

Our proposal that public inquiries be set up to investigate the deaths of children, with the National Board of Health and Welfare as the principal, requires an annual increment of funds for development and annual reports. *We propose* that the Board receive funds annually corresponding to one full-time post, with overheads.

Child abuse in criminal law

Our proposals are not expected to occasion anything other than entirely normal costs of the activities concerned.

Rehabilitation of perpetrators in correctional treatment

We propose that the National Prison and Probation Administration be charged with drawing up a treatment programme for perpetrators of child abuse. The introduction of such a programme should be followed by skills development for the staff concerned. We propose that the National Prison and Probation Administration should receive funds to cover the expense of developing this programme. The aggregate cost may be estimated at SEK 800,000.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)¹ dels att 14 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i 5 kap. skall införas en ny paragraf 1 a § av följande lydelse.

Lydelse fr.o.m. 020101

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 a §

Socialnämnden skall i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden skall aktivt verka för att samverkan kommer till stånd.

14 kap.

1 §²

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd *eller stöd* bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet

¹ Lagen träder i kraft 020101, då socialtjänstlagen (1980:620) upphör att gälla.

² Senaste lydelse enligt äldre socialtjänstlag (71 §) 1997:313.

berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och kriminalvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd *eller stöd*. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd *eller stöd*.

2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)³

dels att 2 och 2 b §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf 2 f § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁴

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården.

Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. *När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.*

Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården.

2 b §⁵

Patienter skall ges individuellt anpassad information om sitt hälsotillstånd och om de metoder för undersökning, vård och behandling som finns.

Om informationen inte kan lämnas till patienten skall den i stället lämnas till en närstående till patienten. Informationen får dock inte lämnas till patienten eller någon närstående om det finns hinder för detta i 7 kap. 3 eller 6 § sekretesslagen (1980:100) eller i 2 kap. 8 § andra stycket eller 9 § första stycket lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

³ Lagen omtryckt 1992:567.

⁴ Senaste lydelse 1997:142.

⁵ Införd genom 1998:1660.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd eller stöd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

2 f §

Hälso- och sjukvården skall i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

3 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Målet för tandvården är en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen.

När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

3 §

Tandvården skall bedrivas så att den uppfyller kravet på en god tandvård. Detta innebär att den skall

1. vara av god kvalitet och lägga särskild vikt vid förebyggande åtgärder,
2. tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen,
3. vara lätt tillgänglig,
4. bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
5. främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen.

Vården och behandlingen skall så långt det är möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten.

Patienten skall upplysas om sitt tandhälsotillstånd och om de behandlingsmetoder som står till buds.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd eller stöd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område

Härigenom föreskrivs
dels att 2 kap. 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i 2 kap. skall införas en ny paragraf 1 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen skall utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. En patient skall ges sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som uppfyller dessa krav. Vården skall så långt som möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. Patienten skall visas omtanke och respekt.

När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Barnets inställning skall klarläggas så långt det är möjligt. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

1 a §

Den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen skall i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

2 §⁶

Den som har ansvaret för hälso- och sjukvården av en patient skall se till att patienten ges individuellt anpassad information om sitt hälsotillstånd och om de metoder för undersökning, vård och behandling som finns.

Om informationen inte kan lämnas till patienten skall den i stället lämnas till en närstående till patienten. Informationen får dock inte lämnas till patienten eller någon närstående om det finns hinder för detta i 7 kap. 3 eller 6 § sekretesslagen (1980:100) eller i 8 § andra stycket eller 9 § första stycket i detta kapitel.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd eller stöd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁶ Senaste lydelse 1998:1661.

5 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)⁷ dels att 1 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i 1 kap. skall införas en ny paragraf 1 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §⁸

För barn och ungdomar anordnar det allmänna utbildning i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola.

Förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. För dessa verksamheter gäller i denna lag endast bestämmelserna i 2 a kap.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd eller stöd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

1 a §

Förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen skall i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

⁷ Lagen omtryckt 1997:1212.

⁸ Senaste lydelse 1997:1212.

6 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna. Samarbete skall också äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Särskilt åligger det därvid polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd eller stöd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete.

7 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 12 §, 5 kap. 5 § och 29 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

12 §⁹

Vållande till kroppsskada eller sjukdom får, om brottet inte är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Vållande till kroppsskada eller sjukdom får, om brottet inte är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt. *Angivelse från målsäganden krävs dock inte om brottet riktar sig mot ett barn som är närstående till gärningsmannen.*

5 kap.

5 §¹⁰

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om målsäganden anger *brottet* till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, får dock åklagare åtala för

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. *Har brottet riktat sig mot ett barn som är närstående till gärningsmannen får åklagare dock alltid åtala för brottet om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.* Om målsäganden anger *brott enligt 1–3 §§* till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, får åklagare även åtala för

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,

⁹ Senaste lydelse och ny beteckning (tidigare 11 §) 1991:679.

¹⁰ Senaste lydelse 1998:393.

3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller

4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes homosexuella läggning.

Har förtal riktats mot avliden, får åtal väckas av den avlidnes efterlevande make, bröstarvinge, fader, moder eller syskon samt, om åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, av åklagare.

Innebär brott som avses i 1–3 §§, att någon genom att förgripa sig på en främmande makts statsöverhuvud som vistas i Sverige eller på en främmande makts representant i Sverige har kränkt den främmande makten, får brottet åtalas av åklagare utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket. Åtal får dock inte ske utan förordnande av regeringen eller den regeringen har bemyndigat därtill.

29 kap.

2 §¹¹

Såsom försvarande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet skall, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll, *eller*

6. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll,

¹¹ Senaste lydelse 1994:306.

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekän-nelse eller annan liknande om-ständighet.

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekän-nelse eller annan liknande om-ständighet, *eller*

8. om brottet inneburit att ett barn kränkts av en närstående eller tidigare närstående person.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt¹² skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

Kriminalvården i anstalt skall planläggas och genomföras i nära samverkan mellan kriminalvårdens olika organ. I den mån ett förverkligande av vårdens syfte kräver insatser av andra samhällsliga organ, skall erforderlig samverkan ske med företrädare för sådant organ.

Vid planläggningen av den intagnes behandling skall samråd äga rum med denne. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör samråd ske även med hans närstående. Den intagne skall beredas tillfälle yttra sig om tillämnade åtgärder som rör honom särskilt, om ej synnerliga skäl talar däremot.

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd eller stöd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹² Lagen omtryckt 1990:1011.

9 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100)¹³ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

2 §¹⁴

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos myndighet som driver televerksamhet om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos myndigheten begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

¹³ Lagen omtryckt 1992:1474.

¹⁴ Senaste lydelse 1999:301.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4, 5 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

1 Kommittéuppdraget och dess genomförande

1.1 Kommitténs uppdrag

I en proposition som lämnades till riksdagen i juni 1998, föreslog regeringen en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182).

I propositionen föreslogs bl.a. att en parlamentarisk utredning angående barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor skulle tillsättas. Redan i utredningen Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) nämndes att antalet fall av barnmisshandel tenderar att öka. I samma utredning framhålls vikten av att socialtjänsten och andra myndigheter som arbetar med barn får de ekonomiska och kompetensmässiga resurser som krävs för detta arbete. Vidare menar man att det skall finnas möjligheter till samverkan mellan olika myndigheter. Av utredningen framgår också att man ser det som ett allvarligt problem att myndigheternas anmälningsskyldighet till socialtjänsten angående barn som far illa inte alltid fullgörs.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i december 1998 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor (S 1998:07). Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast i mars 2001. Efter tilläggsdirektiv (dir. 2001:24) skall uppdraget redovisas i augusti 2001.

Utredningen skall bl.a. definiera begreppet barnmisshandel, beskriva utvecklingen av barnmisshandel samt söka förklaringar till denna, sammanställa och redovisa kunskapsläget när det gäller möjligheterna att känna igen orsaksmönster, beskriva hälso- och sjukvårdens roll samt föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra det stödjande och behandlande arbetet, redovisa förskolans, skolans och skolbarnsomsorgens behov av kunskap kring barnmisshandel, kartlägga polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder, föreslå insatser för att förbättra socialtjänstens arbete

med barn som utsatts för misshandel och med deras familjer, uppmärksamma olika samverkansformer samt föreslå åtgärder för att avlägsna hinder för samverkan, kartlägga rehabiliteringen av förövare samt arbeta utåtriktat och opinionsbildande. I kommittédirektiven sägs vidare att utredningen inte skall behandla frågor om mobbning och sexuella övergrepp därför att dessa frågor redan behandlas i andra sammanhang. I kommittédirektiven anges inte om utredningen skall behandla vuxnas våld mot barn eller våldet mellan barn. Efter diskussion dels i kommittén, dels med Socialdepartementet beslutades att det är vuxnas, äldre än 20 år, våld mot barn som skall utredas. Våldet mellan barn kan anses vara en så angelägen fråga att den kräver en egen utredning. Eventuella förslag till ökade kostnader förutsätter motsvarande förslag till finansiering.

Kommittén skulle enligt direktiven redovisa uppdraget i fråga om polisens och åklagarnas handläggningstider och utredningar för arbetet med barnmisshandelsutredningar i ett delbetänkande. I april 2000 överlämnades delbetänkandet "Barnmisshandel – Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder" (SOU 2000:42).

1.2 Kommitténs arbete

Sekretariatet har tagit del av utredningar, rapporter och forskning inom området samt bjudit in aktuella föreläsare från olika verksamheter till kommitténs möten för att, dels bredda den allmänna kunskapen hos kommittén och sekretariatet, dels få information direkt från verksamhetsföreträdare. Vidare har vi under arbetets gång gjort studiebesök i olika verksamheter samt samrått med myndigheter och organisationer när så har behövts. Sekretariatet har tagit del av närliggande kommittéers och utredningars arbete, såsom LVU-utredningen (S 1999:43), 1998 års Sexualbrottskommitté (Ju 1998:48), Utredningen om elevvård – skolhälsovård (U 1998:59), Samverkansutredningen (S 1999:42) samt Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten (Socialstyrelsen 2000). Vi har också haft ett flertal enskilda samtal med olika verksamhetsföreträdare.

Kommitténs undersökningar och rapporter

För att få ett brett och allsidigt underlag till kapitlet om definition av begreppet barnmisshandel uppdrogs åt docent Dagmar Lagerberg att utarbeta ett sådant. Rapporten finns i sin helhet som bilaga.

Professor Claes Sundelin har på kommitténs uppdrag utarbetat en rapport kallad Medicinska synpunkter på barnmisshandel. Rapporten har i en bearbetad version använts i den utåtriktade aktiviteten kallad "Att misstänka barnmisshandel". Rapporten finns i sin helhet som bilaga.

Enligt direktiven skall utredningen beskriva utvecklingen av barnmisshandel och söka förklaringar till denna samt sammanställa och redovisa kunskapsläget när det gäller möjligheter att känna igen orsaksmönster, som kan ligga bakom uppkomsten av barnmisshandel.

Statistiska centralbyrån har på uppdrag av kommittén genomfört tre studier om attityder till barnmisshandel samt erfarenheter av misshandel och andra övergrepp. Studierna redovisas i rapporten Barn och misshandel (SOU 2001:18). Rapportens författare är docent Staffan Janson, Karlstads universitet. Rapportens sammanfattning finns i kapitel 4.

Som underlag till kapitlet om samverkan uppdrog kommittén åt konsulten och skribenten Barbro Hindberg att kartlägga samverkan i fem kommuner. Rapporten finns i sin helhet som bilaga. Barbro Hindberg har också skrivit kapitlet Utredningar vid barns död.

I syfte att få en bild över antalet anmälningar till socialtjänsten om barnmisshandel och andra övergrepp samt hur många av dessa ärenden som gick vidare till utredning och åtal inleddes ett samarbete med länsstyrelsen i Östergötland och länets 13 kommuner. Samarbetet redovisas i rapporten Specialstudie om barnmisshandel (Rapport 2001:5, Länsstyrelsen Östergötland). Rapporten finns i sin helhet som bilaga.

För att få en bild av vad utbildningen av grundskolelärare innehöll beträffande barn som far illa, barnperspektiv och samverkan skickades en enkät ut till lärarstuderande och lärarutbildare våren 2000.

Fil.dr. Gunvor Selberg och fil.dr. Kerstin Ögren har på uppdrag av kommittén inkommit med underlag till kapitlet om Förskola, skola och fritidshem.

Kapitlet Psykiska reaktioner och behandling vid barnmisshandel har skrivits av psykolog Ingela Palmér, expert i kommittén.

Generaldirektör Louise Nordenskiöld Sylwander, sakkunnig i kommittén, har skrivit avsnittet Med fokus på barnperspektivet som ingår i kapitel 2.

För att i utredningen få med barns röster om misshandel och annan utsatthet har Föreningen Barnombudsmannen i Uppsala och BRIS bidragit med underlag till utredningen.

Föreläsningar, seminarier m.m.

Sekretariatet har under utredningstiden medverkat i flera seminarier och föreläsningar som vi har bedömt som viktiga för arbetet. Som exempel på målgrupper kan nämnas socialsekreterare, personal inom frivården, hälso- och sjukvård samt skola. Syftet har varit att fånga upp synpunkter och reaktioner på kommitténs arbete.

Sekretariatet har deltagit i för utredningsarbetet angelägna konferenser och seminarier.

Kommittén har mött verksamhetsföreträdare

Representanter för polis, skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst deltog i en tvådagars konferens om samverkan på Allmänna barnhusets kursgård Sättra bruk.

Kommittén inbjöd representanter för berörda specialområden inom hälso- och sjukvården för att diskutera deras roll i arbetet med barn som misshandlats.

Kommittén anordnade en hearing med representanter för de olika lärarutbildningsinstitutionerna för att få möjlighet att resonera om den nya lärarutbildningen.

För att diskutera kommitténs förslag om samverkan på nationell och lokal nivå inbjöds representanter för polis, skola, hälso- och sjukvård, socialtjänsten samt Socialstyrelsen, Skolverket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet till en hearing.

Kommitténs studiebesök

Sekretariatet gjorde i september 2000 ett studiebesök i England för att ta del av samverkansarbetet kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Studiebesöket gjordes tillsammans med representanter från Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen.

Sekretariatet har också bl.a. besökt familjecentraler, barnrättsorganisationer, enheter för socialtjänstens individ- och familjeomsorg samt Kriminalvårdsstyrelsens frivårdsarbete.

Utåtriktade verksamheter

Kommitténs uppdrag att under utredningstiden arbeta aktivt och utåtriktat resulterade i tre aktiviteter:

Föräldraboken, som vände sig till föräldrar och andra vårdnads-havare med syftet att, utan pekpinnar, ge stöd och råd i uppfostran av barn,

Fatta förstå, som vände sig till barn och ungdomar med syftet att stärka barns och ungdomars självkänsla samt informera om samhällets hjälpmöjligheter för barn som far illa eller riskerar att fara illa,

Att misstänka barnmisshandel, med syftet att informera om tecken på barnmisshandel samt medvetandegöra berörda grupper om sin anmälningsskyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen.

Referensgrupper m.m.

Till sekretariatet har knutits två referensgrupper, en med representanter från fackliga organisationer och en med representanter från barnrättsorganisationer. LO, SACO och TCO representerade de fackliga organisationerna. BRIS, Hem och skola, Rädda Barnen, Röda Korsets Ungdomsförbund, UngSIOS och Unga Örnar företrädde barnrättsorganisationerna. Referensgrupperna har diskuterat till utredningen hörande frågor. Grupperna har också fått ta del av utredningens förslag samt haft möjligheter att lämna synpunkter.

Sekretariatet har i frågor om samverkan haft ett samarbete med Föreningen Sveriges Socialchefer.

Kommitténs förslag har även diskuterats med berörda departement och myndigheter.

I samband med utarbetandet av enkäter samt tolkningen av dessa har sekretariatet anlitat olika referenspersoner.

Konferenser

Kommittén har under utredningstiden genomfört två konferenser med namnet "Ledarskapets ansvar för barns livssituation". Konferenserna genomfördes i Stockholm i samarbete med Svensk Chefsförening samt i Göteborg. Konferenserna vände sig till förtroendevalda och ledande tjänstemän inom kommun och landsting och syftade till att lyfta fram vikten av barnperspektiv vid planering samt hur kommunen kan påverka och förebygga olägenheter i barns livssituation.

Presskonferenser

Kommittén har genomfört fyra presskonferenser: vid överlämnandet av delbetänkandet om "Barnmisshandel – Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder" (SOU 2000:42), för att presentera rapporten "Barn och misshandel" (SOU 2001:18), vid introduktionen av de utåtriktade aktiviteterna Föräldraboken och Fatta förstå samt i samband med överlämnandet av detta slutbetänkande.

2 Barnmisshandel i samhället – en inledning

2.1 Barns röster om misshandel

Vi har i vårt arbete med detta betänkande strävat efter att ta utgångspunkt i hur barn upplever misshandel och annan utsatthet. Såvitt vi känner till finns det inte särskilt mycket skrivet om hur utsatta barn själva upplever sin situation. Barnens Hjälptelefon hos BRIS (Barnets Rätt I Samhället) tar emellertid varje år emot många samtal från barn om barnmisshandel. Samtalen, som dokumenteras, ger en bild av hur misshandlade barn kan ha det. Nedan följer några exempel på vad barn kan ha att berätta om barnmisshandel.

Nyckfull, alkoholrelaterad misshandel. En tioårig pojke berättar att mamma är snäll, men att hon blir dum då hon dricker sprit. Hon slår då sonen och överger hemmet på kvällen. Detta har pågått sedan pojken var fem år.

Barn- och hustrumisshandel. En 17-årig pojke berättar att fadern, familjens överhuvud, slår både honom och mamma när han dricker. Misshandel med ny partner. En 13-årig flicka berättar att både mamman och den nya styvpappan ger sig på henne. I går kväll hade mamman försökt strypa henne med ett par jeans.

"Katten på råttan, råttan på repet..." en tolvårig flicka berättar att mamman och hennes pojkvän dricker. Pojkvännen slår både mamman och flickan. Därefter slår mamman flickan.

Inläsning. En 13-årig pojke blir inlåst av sina föräldrar på sitt rum efter att båda föräldrarna slagit honom.

Tukt. En tolvårig flicka berättar att hon i uppfostrande syfte blir slagen av båda sina föräldrar med örfilar, rapp på baken, ibland med ett tillhygge, när hon är "olydig".

Livshotande våld. En 15-årig flicka har blivit slagen av pappan i tre år. Vid senaste tillfället kräktes hon blod. Hon vågar inte gå hem eller kontakta socialtjänsten, hon vet inte var hon skall ta vägen.

Våld från psykiskt sjuka förövare. En 15-årig flicka berättar om en psykiskt sjuk far som slår henne. Flickan har skurit sig tidigare, rymt hemifrån och även haft självmordstankar. Hon har bott i jourhem i omgångar. Nu orkar hon inte längre med skolan och lärarna orkar i sin tur inte med henne.

”Inte mitt barn”. En 15-årig flicka berättar att hennes mamma förlöjligar henne och pratar illa om henne samt drar henne i håret. Pappan har sparkat henne i magen med motiveringen att hon inte skulle vara hans dotter.

Psykisk katastrofberedskap. En 14-årig pojke har tagit pengar hemma. Nu vågar han inte återvända utan att ha en strategi för att försöka undvika det fysiska våld som skall komma. Söker efter argument för att få en mildare behandling.

Oroliga kamrater. Två tonårsflickor ringer och är oroliga för sin kamrat, som bor med båda sina föräldrar och en lillebror. Det vet att flickan blir trakasserad av sin mamma, som också givit dottern örfilar inför sina kamrater. På senare tid har de observerat blåmärken och de tror att hon blir slagen. Vad skall de göra?

Osynliggörande. En pojke, 11 år, berättar att båda föräldrarna inte låtsas se honom när det passar dem att göra så. Han får också ofta höra att han inte duger mycket till, att hans utseende lämnar övrigt att önska och att det aldrig kommer att bli någonting av honom.

Övergivande. En 13-årig flicka talar om att mamma och hennes nya pojkvän aldrig är hemma. På helgerna far de iväg på små husvagnsemestrar och flickan får inte följa med. När hon säger att hon är ledsen för detta svarar de att ”det bästa sättet att bli vuxen på är att uppfostra sig själv”.

Abdikerad föräldraroll. En 14-årig pojke som bor med lillebror hos sin ensamstående far berättar att pappan säger att sonen får ta hand om sin bror. Han måste göra läxor, handla, städa och utföra andra omvårdande sysslor som egentligen åligger en förälder.

Samtalen till BRIS om barnmisshandel

De statistikförda barnsamtalen om fysisk och psykisk misshandel till Barnens Hjälptelefon hos BRIS har ökat markant sedan 1990-talets början. Barnens Hjälptelefon har idag en större kapacitet än i organisationens barndom och BRIS har genom opinionsbildning i media och utåtriktad marknadsföring blivit allt mer känt hos barn och ungdomar. Dessa har i sin tur också blivit mer frimodiga när det gäller att ringa och berätta om problem av olika slag. Med denna bakgrund är det därför vanskligt att göra en bedömning huruvida flödet av samtal speglar en reell ökning av förekomsten av barnmisshandel eller om det till största delen handlar om en öppnare attityd till att våga berätta.

Problemmiljö, offer och förövare

Samtal som i första hand berör fysisk misshandel år 2000 visar att 63 procent av samtalen kommer från flickor och 37 procent från pojkar. De flesta barnen är ungefär tolv och ett halvt år, vilket är ett knappt år yngre än genomsnittet för samtliga barnsamtal. De misshandlade barnen bor dessutom oftare tillsammans med en ensamstående far eller i styvfamilj än vad som är brukligt vid ett "genomsnittssamtal".

När det gäller problemmiljön är det påfallande hur koncentrerad den är till hemmet. I drygt åtta av tio fall sker den fysiska misshandeln av en familjemedlem. Detta gäller även i drygt hälften av de betydligt färre samtalen om psykisk misshandel.

BRIS har för femte året i rad kartlagt förövarna vid barnmisshandel och bilden är nästan identisk med tidigare år: I 72 procent av fallen uppgavs en biologisk förälder som förövare. I första hand är det fadern (41 procent) som står för våldet. Men även modern (19 procent) samt i tredje hand båda vuxna (12 procent) är aktiva förövare. I 83 procent av fallen hör förövarna hemma inom familjen. Jämnåriga, inklusive syskon, utgör i 10 procent av fallen också gärningsmän. Räknar man enbart könstillhörighet på alla dem som står för den fysiska barnmisshandeln så är det 68 procent män och 32 procent kvinnor som är förövare.

Berättelser om olika former av barnmisshandel

Samtalen år 2000 om fysisk och psykisk barnmisshandel följer det mönster som så tydligt kunnat iakttas under senare år. Under fysisk misshandel handlar det om alla upptänkliga former av övergrepp. Det kan vara enstaka händelser, där vanligen tämligen sansade föräldrar tappar behärsksningen och handgripligen ger sig på barnet eller regelbunden misshandel.

Vad gäller psykisk misshandel finns exempel på hur vårdnadshavare kan kränka barnet genom alltifrån systematisk eller humörsbunden mobbning bestående av förringande kommentarer till ett mentalt övergivande där barnet berättar att det upplever sig som osynligt. Psykisk misshandel kan också innebära att föräldrarnas omsorg sviktar gravt och att barnet under flera dagar tvingas att ta hand om sig själv och ibland även sina syskon.

Det händer också att barn och ungdomar ringer för att de vill hjälpa en kamrat som blir slagen hemma.

2.2 Med fokus på barnperspektivet

Gradvis har barnkonventionen vunnit insteg i hela samhället, inte minst utifrån sitt ganska radikala barnperspektiv, där barnet ses som en självständig individ med rätt till inflytande över beslut som rör både den personliga situationen och samhället i stort. Detta barnperspektiv blir framförallt tydliggjort i artikel 3 om *barnets bästa i främsta rummet* och artikel 12 om *barnets rätt att säga sin mening*, vilka tillsammans utgör fundamenten i ett barnperspektiv.

Vad som är ett barnperspektiv är inte en gång för alla givet. Begreppet är relativt och betyder olika saker för olika människor. Begreppets innebörd förändras också över tid i takt med att ny kunskap kring barn och barns livsvillkor växer fram och värderingarna i samhället blir annorlunda. Olika intressegrupper använder sig ofta av uttrycket barnperspektiv för att föra fram just sin syn och uppfattning, ibland helt motsatt till en annan grupp. Det finns politiska konflikter mellan olika vetenskapliga skolor samt konflikter mellan professionella och lekmän. Uttrycket kan därför definieras på många olika sätt beroende på om man har t ex barnets, föräldrarnas, forskningens, lagstiftningens, psykologins eller eget perspektiv som utgångspunkt.

2.2.1 Olika slags barnperspektiv

Uttrycket barnperspektiv är inte bara relativt, det innehåller också flera olika dimensioner. Det kan sägas innefatta dels varje vuxens syn på barn och barndomen, dels varje samhälles generella syn på barn och barnpolitik och sist men inte minst barnets egen syn på sin tillvaro.

Det vuxna barnperspektivet. Vuxna kan aldrig riktigt se verkligheten utifrån ett barns perspektiv, därför finns det slags barnperspektiv som kan kallas det "vuxna barnperspektivet", dvs. vuxnas syn på och värderingar kring barn och barndomen. Det finns i princip lika många vuxna barnperspektiv som det finns vuxna. Det vuxna barnperspektivet är präglad av den egna erfarenheten, barndomen, bakgrunden, samlade kunskaper och upplevelser samt i vilken tid, kultur och land den vuxne lever i och kan inte enkelt överföras från en kultur till en annan. Med mycket få undantag är det vuxnas barnperspektiv som idag dominerar och gör sig gällande i samhället.

För det mesta styrs det vuxna barnperspektivet omedvetet av subjektiva uppfattningar. Barndomens påverkan lever ständigt i människan vilket innebär att man även som vuxen fortsätter att vara barn inom sig själv, också i yrkeslivets olika roller. Frågor som rör barn och ungdomar berör därför vuxna på en känslomässig nivå. De påminner om det egna föräldraskapet, de egna barnen och om den egna barndomen. Dessa känslor är viktiga för empatin och inlevelsen i barn och ungas behov och rättigheter, men försvårar ibland vuxnas förmåga till sakliga bedömningar. Clarence Crafoord, professor i psykiatri, säger att vuxna själva varit barn kan både utgöra själva grundbulten till deras förmåga till inlevelse i barns värld, men samtidigt vara ett hinder för en riktig förståelse.

Samhällets barnperspektiv. I varje samhälle finns också ett kollektivt barnperspektiv, som kan kallas det "samhälleliga barnperspektivet". Detta barnperspektiv grundar sig på ett samhälles, företrädesvis de vuxnas, samlade värderingar, kultur och synsätt om barns och ungas rättigheter och behov. Lagstiftningen är kanske det område som tydligast ger en bild av det kollektiva barnperspektiv som råder i en viss tidsperiod. Forskningens och numera även medias syn på barn är andra områden som avspeglar samhällets

barnperspektiv. I dag har barnkonventionen blivit den främsta bäraren av samhällets barnperspektiv.

Barnets eget barnperspektiv. Varje enskilt barn har sitt eget perspektiv. Konkret handlar det om hur omvärlden ser ut ur just det barnets synvinkel, vad just det barnet ser, hör, upplever och känner i en viss given situation. Detta perspektiv förändras i takt med barnets utveckling och påverkas av förändringarna i barnets omgivning. De vuxna i barnets omgivning har, liksom musik, massmedia, film och litteratur, stor betydelse för hur barnets perspektiv kan se ut. Barnets eget perspektiv kan vara högst varierande beroende på den sociala miljö barnet befinner sig i och kan lika lite som vuxnas barnperspektiv enkelt överflyttas från en kultur till en annan.

2.2.2 Grunden i ett barnperspektiv

Ett grundläggande element i ett barnperspektiv måste vara respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Med integritet menas i detta sammanhang, rätten till grundläggande mänskliga behov såsom föda och hälsovård, skydd mot fysiska övergrepp men också att få sina åsikter respekterade. I internationella termer om mänskliga rättigheter brukar dessa begrepp kallas för *provision, protection och participation*. Ett barn som lever under mycket knappa materiella förhållanden, ett barn som utsätts för övergrepp eller en ung människa som skall frigöra sig från sina föräldrar har självklart olika behov.

Om barnets integritet i meningen mänskliga rättigheter skall kunna upprätthållas krävs att barnet har möjlighet att själv kunna påverka sitt liv och själv bestämma vissa saker. Detta gäller såväl ungdomar som mindre barn, också de allra minsta barnen. De små barnen ger ju tydliga signaler om sina centrala behov och önsningar som t. ex. mat, torra blöjor och närhet till andra människor. Detta kan ju verkligen ses som uttryck för behovet av att själv få bestämma över sin person, alltså när barnet vill äta eller sova, kramas eller få vara ifred.

Barns möjligheter – framförallt de yngre barnens – att själva bestämma är av naturliga skäl starkt begränsade. Framförallt är barn beroende av vuxna. Barn kan inte tillerkännas ett eget självbestämmande fullt ut och behöver därför vuxna som tar på sig

ansvaret för att skydda deras integritet. Detta kan dock innebära att barnets självbestämmande inte så sällan kränks. I praktiken sker det när den vuxne driver igenom beslut mot barnets önskningsar. En sådan kränkning av barnets självbestämmande är bara acceptabel om det sker utifrån vad som är till "barnets bästa". Barn skall behandlas som kompetenta och resursstarka individer med rätt till delaktighet i alla beslut som rör dem.

Eftersom uttrycket "barnets bästa" numera är utgångspunkten såväl i socialtjänstlagen (1980:620) som föräldrabalken blir innebörden i uttrycket därigenom förutsättningen för föräldrarnas uppfostran och stöd samt för samhällets insatser när det gäller barn och unga.

2.2.3 Närbesläktade begrepp

Principen om barnets bästa har länge existerat i den svenska lagstiftningen. Där har betonats att hänsyn till barnets bästa skall vara vägledande och att myndigheterna skall besluta efter vad som är bäst för barnet. Trots detta är det en stor framgång att denna princip genom barnkonventionens skrivning i artikel 3, fått en ännu starkare ställning. Uttrycket barnets bästa är kanske barnkonventionens mest centrala begrepp. Få andra internationella dokument innehåller en artikel eller paragraf med sådan bredd och tyngd. Principen innebär att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder – på alla nivåer i samhället – där barn på något sätt berörs. Artikel 3 har karaktären av en portalbestämelse. Med detta menas att principen om barnets bästa utgör den vägledande värdegrunden vid tolkningen av konventionens övriga artiklar. Även andra frågor som rör barn men som inte är direkt nämnda i konventionens sakartiklar skall ta sin utgångspunkt i barnets bästa.

Uttrycket barnets bästa har en vidare och i någon mån mer objektiv innebörd än det mer subjektiva begreppet barnperspektiv. Uttrycket sammanlänkas ofta med de insatser som samhället gör för barn och unga, eftersom syftet med samhällets insatser är att verka för barnets bästa. I denna bedömning utgör barnets och/eller den vuxnes eget perspektiv bara en del av ett beslutsunderlag. En prövning av barnets bästa kräver också andra bedömningsgrunder som t.ex. forskningsresultat eller olika expertutlåtanden.

2.2.4 Vägledning i barnkonventionen

Då kriterier saknas angående vad som avses med barnets bästa inom olika områden ger begreppet utrymme för olika tolkningsmöjligheter, vilket kan innebära en risk för att varje beslutsfattare tolkar på sitt sätt och att barnets rätt till likhet inför lagen äventyras. Uttrycket riskerar också att bli till intet förpliktigande om det används i alltför generell mening. Det som kan anses vara det bästa för ett barn eller en grupp barn i en viss situation behöver inte vara det för ett annat barn eller en annan grupp barn i motsvarande situation. Å andra sidan ger en flexibel tolkning större utrymme för det enskilda barnet och för barnets egen åsikt.

Bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid göras individuellt inför varje beslut, bygga på kunskap och beprövad erfarenhet i kombination. Även om barnkonventionen inte ger några direkta definitioner av begreppet barnets bästa så ger den dock en generell vägledning om vad som är barns behov och intressen. Det gäller de grundläggande principerna om rätten att inte diskrimineras, rätten till liv och utveckling samt respekten för barnets egna åsikter (artiklarna 2, 6 och 12). Ytterligare vägledning om hur begreppet barnets bästa skall tolkas kan hämtas i lagstiftning, forskning, kartläggningar och studier kring barns behov och intressen i olika frågor eller samhällsområden, barnets eget nätverk samt inte minst barnets egna åsikter.

Sammanfattningsvis ges vägledning kring hur barnperspektivet och barnets bästa kan tolkas genom:

Barnkonventionens definition genom bl.a. förordet och grundprinciperna,

Samhällets definition genom lagar, mål, policydokument och riktlinjer,

Forskningens definition genom experter, studier och kartläggningar,

Barnets egen definition genom barnets åsikter och synpunkter,

Nätverkets definition genom föräldrar, syskon, släkt, lärare och vänner,

Beslutsfattarens definition genom egna kunskaper och erfarenheter.

2.2.5 Uttrycket barnets behov

Ett annat uttryck som också hör intimt ihop med barnets bästa och barnperspektiv är "barnets behov". Liksom innebörden i barnets bästa och barnperspektiv är innebörden i begreppet barnets behov relativt. Men utifrån barnkonventionens barnperspektiv är det ändå möjligt att ange en gemensam generell referensram. Här är det återigen nyckelbegreppen för mänskliga rättigheter *provison, protection och participation* som är aktuella.

Behoven kan delas in i de mest *grundläggande behoven* och andra *viktiga behov* ("Barns behov och föräldrars rätt" SOU 1986:20). De grundläggande behoven är existentiellt nödvändiga för barnets normala utveckling. Den andra gruppen behov är också viktiga, men inte på samma djupa och avgörande sätt. En bristande tillfredsställelse av dessa behov kan också medföra att barnet hämmas eller störs i sin utveckling, men vanligtvis inte på ett irreparabelt sätt. Detta under förutsättning förstås att barnet har fått sina grundläggande behov någorlunda väl tillgodosedda.

De mest grundläggande behoven är att barnet ges omvårdnad och skydd, har ett stabilt och varaktigt förhållande till familjen, får och kan ge kärlek till människor i sin närhet, har inflytande och kan påverka sin situation. Andra viktiga behov är att barnet får utvecklas i en miljö som tillgodoser flickans eller pojakens behov av stimulans och kamrater, får vuxnas hjälp med att sätta gränser för sitt handlande, får känna sig behövd och får ta ansvar och får frigöra sig efter hand från sitt beroende av föräldrarna.

2.2.6 Barn är också medborgare

Det finns ännu inte några formella strukturer i samhället utanför skolan, som ger barn och unga en reell möjlighet att påverka. Fortfarande tillvaratas inte de ungas kompetens och kreativitet utanför familjen på ett sätt som sätter synbara spår i samhället. En stor outnyttjad resurs ligger alltså i barns och ungas egna erfarenheter. Detta samtidigt som gapet mellan vuxnas kunskap och barns kunskap blir allt mindre i vårt snabbt föränderliga och tekniska samhälle. En svårighet som är kopplad till begreppet barnperspektiv är att barn och unga mycket sällan ges tillfälle att själva formulera sina problem och existentiella frågor. I det offentliga rummet är barns egna uppfattningar och perspektiv mycket ovanliga.

Inom medicin och psykologi betecknas människan som barn fram till puberteten, som vanligtvis inträder vid 13–14 års ålder. I juridisk mening däremot betecknas människan som barn till dess att han/hon uppnår myndig ålder, som i Sverige är 18 år. Denna juridiska definition gäller även för barnkonventionens rättigheter. Enligt svensk grundlag har alla medborgare rätt till yttrandefrihet och kan inte juridiskt hindras från att använda denna. Också enligt barnkonventionens artikel 12 har barn rätt att föra fram sina åsikter i alla frågor som berör dem. I praktiken står dock inte många kanaler till buds för barn, eftersom de saknar rösträtt och därmed tillträde till den politiska makten. Visserligen har barn frihet att organisera sig, men rätten begränsas av att de inte får fatta beslut av ekonomisk art eller själva underteckna avtal. Föräldrarnas vårdnadsansvar begränsar också barn från att fatta egna, mer långtgående beslut. Utan rösträtt eller tillgång till media, är förstas möjligheterna att påverka inte särskilt stora. Man kan därför lite tillspetsat säga att barn – genom sina begränsade möjligheter – diskrimineras på grund av ålder.

2.2.7 Många intressekonflikter

Ett barnperspektiv kan knappast stärkas i samhället utan att andra intressen ifrågasätts och i vissa fall beskärs. En grundläggande intressekonflikt gäller barnets behov och rättigheter i förhållande till vårdnadshavarens ansvar och intressen, dvs. hur tungt föräldrans ansvar väger i förhållande till barnet som eget rättssubjekt. Även när myndigheter verkligen försöker sätta barnets bästa i främsta rummet kan beslutet komma i konflikt med föräldrarnas intressen. Det kan t ex gälla socialtjänstens insatser för utsatta barn som av föräldrarna upplevs som en kränkning av den personliga integriteten. Andra intressekonflikter handlar om barnets bästa i förhållande till andra samhällsintressen, som till säkerhetspolitiska, invandrapolitiska eller ekonomiska och hur tungt dessa intressen skall väga i förhållande till ett enskilt barns eller en grupp barns bästa. Barnperspektivet kan också komma i konflikt med andra gruppers intressen, som pensionärers i förhållande till barns, t.ex. när pensionärsorganisationer motsätter sig att ett daghem byggs på den plats i en kommun där det vore bäst för barnen. Även formuleringen "ålder och mognad" i artikel 12 om barnets rätt att

föra fram sina åsikter, lämnar öppet för olika tolkningar utifrån såväl ett barn- som ett vuxenperspektiv.

2.2.8 Ökat intresse för barnperspektivet

Ett ökat intresse kan märkas bland forskare och andra berörda att söka kunskap i barns verklighet utifrån barnets eget perspektiv. Det har under de senaste årtiondena gjorts stora ansträngningar för att stärka barns och ungas rätt till ökad delaktighet och ökat inflytande i skolan och samhället i stort. Det kommer till uttryck i lagstiftningen och ett stort antal statliga utredningar. Nya former för samråd med ungdomar som exempelvis ungdomsråd och ungdomsfullmäktige har börjat finna sin form i många kommuner. Det finns stora förväntningar på de effekter barns och ungas ökade delaktighet i samhället kan komma att få – t. ex. bättre hälsa och välbefinnande för individen, bättre beslutsunderlag och beslut, vitaliserad demokrati, ökad ekologisk medvetenhet.

”Upptäckten” av barnet som en kompetent individ med viktiga kunskaper och erfarenheter är emellertid allttjämt ny. Det är de vuxna som i hög grad konstruerar förutsättningarna och anger normerna för det utrymme som barn och unga faktiskt får. Barnrättsrörelsen har ibland jämförts med kvinnorrättsrörelsen men den kompliceras av att det inte är barnen själva som driver den, utan vuxna. Ännu har barn och unga i liten utsträckning tillfrågats om hur de uppfattar de vuxnas initiativ att stärka deras roll i samhället. Det finns en rad etiska frågor och utmaningar som behöver debatteras, diskuteras och utvärderas tillsammans med barnen och unga själva. Makt- och auktoritetsproblematiken är en aspekt. Ytterligare en svårighet är att barn i stor utsträckning är beroende av företrädare, talesmän och språkrör för att deras frågor och problem skall beaktas.

2.3 Barns sociala trygghet

I barnkonventionen uttrycker konventionsstaterna att familjen är den naturliga miljön för barnens utveckling och välfärd. Familjen bör därför ges stöd så att den kan ta sitt ansvar i samhället. För en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet bör barnet växa upp i en god familjemiljö, i en omgivning av lycka,

kärlek och förståelse. Barn har även rätt till särskild omvårdnad, hjälp och skydd när detta behövs.

Dock behöver många föräldrar extra stöd i sin fostrarroll någon gång under barnets uppväxt. Med ett starkt nätverk runt familjen kan det, om föräldrakraften sviktar, finnas andra trygga och tillitsfulla vuxna personer till hands för barnet. I andra sammanhang krävs samhällets professionella stöd, från t.ex. hälso- och sjukvård eller socialtjänst. I några fall behöver barn skydd.

Hela 1900-talet har fört med sig stora medicinska och socialpolitiska framsteg som har resulterat i en allt högre välfärd för barnfamiljerna. Barn har t.ex. fått rätt till utbildning och kunskapsutveckling. Utbyggnad av föräldraförsäkringen är i ett internationellt perspektiv en unik möjlighet för föräldrar att kunna stanna hemma medan barnen är små.

2.3.1 Barnets ändrade förhållanden

Barnets ställning i lagstiftningen har kontinuerligt stärkts under 1900-talet. Barnhälsovården har utvecklats. Spädbarnsdödligheten har sjunkit till mycket låga siffror. Trångboddheten har minskat. Bostadsområden och lekmiljöer har byggts ut. Barnsäkerheten har förbättrats.

Familjemönster har ändrats; dock bor fortfarande trefjärdedelar av alla barn och ungdomar tillsammans med båda sina föräldrar. Men kärnfamiljen har förändrats och ett antal barn lever i nya familjeförhållanden där föräldrarna i sin tur ibland lever med nya familjer. När barnets kontakt med båda sina föräldrar fungerar, får barnet också del av flera vuxna i sitt nätverk, men för andra barn ser verkligheten annorlunda ut. Dessa barn saknar helt eller under långa perioder kontakt med den förälder som inte bor tillsammans med familjen. Boendet har blivit mer segregerat och många människor lever ett isolerat liv långt ifrån sin ursprungliga uppväxtmiljö.

Synen på barn har förändrats och lagstiftningen har därför reformerats samtidigt som andra samhällsreformer genomförts. Barn betraktas numera som egna individer och barndomen som en viktig period med betydelse för vuxenlivet. Att barn har fått egna rättigheter bygger på en förbättrad kunskap om barn med respekt för barns integritet och utvecklingsbehov. I dag handlar diskussionen

även om hur barn och ungdomar skall kunna göras delaktiga i den demokratiska processen, få ökat ansvar och göra sina röster hörda.

Under 1990-talet har emellertid den ekonomiska kris som Sverige befunnit sig i starkt påverkat den svenska välfärden. Detta har inneburit att samhällets resurser för barn och familjer har försämrats. Kommittén Valfärdsbokslut (Valfärd vid vägskalet SOU 2000:3) skriver att barnfamiljers ekonomi har urholkats samt att ensamföräldrarna har drabbats hårt av arbetslösheten. Ensamstående föräldrar uppvisar under 90-talet ett högt socialbidragsberoende.

Frågan ställs om det finns grupper i befolkningen vars levnadsvillkor har försämrats mer än andras. Som svar pekas på tre grupper: utrikes födda, ensamstående mödrar och yngre personer. Kommittén Valfärdsbokslut menar vidare att det är oroväckande att andelen barn som lever i familjer med mycket låga inkomster har ökat.

Regeringen tar i sin skrivelse om barnpolitiken ("Barn – här och nu", Regeringens skrivelse 1999/2000:137) upp barnfamiljernas förhållanden och betonar särskilt de ensamstående föräldrarna. Regeringen har för avsikt att analysera barns situation i syfte att inom den generella välfärdspolitiken förbättra stödet till barn och deras familjer, t.ex. studien av konsekvenserna av 1998 års vårdnadsreform och analysen av det ekonomiska familjestödet.

Barns välfärd påverkas av familjens förhållanden, men även av t.ex. barnomsorg och skola. Om barnet har goda förhållanden i förskolan eller i skolan, kan detta bli en motvikt till andra brister i den sociala situationen. Antalet anställda förskola och skola har minskat. Att det finns tillräckligt antal vuxna i de miljöer där barn vistas är av stor vikt, men minst lika viktigt är personalens kompetens och engagemang för barnen. Man kan konstatera att det blivit färre vuxna i barns uppväxtmiljöer, något som sannolikt mest drabbar de utsatta barnen med svaga sociala nätverk.

2.3.2 Vad är social välfärd?

Familjen och familjens förhållanden är grundläggande för barnets välfärd. Det är därför av stor betydelse att ge barn goda uppväxtvillkor och ge föräldrar stöd i sin fostrarroll. De sociala och ekonomiska villkor som föräldrarna lever under blir också barnets villkor.

Människors framtida fysiska och psykiska hälsa grundläggs under barndomen. Under barnets uppväxt bidrar barnhälsovården till god hälsa även senare i livet. Faktorer som skillnader i sociala och ekonomiska villkor och i utbildningsnivå inverkar på människors hälsa. Vid olyckor eller sjukdom behöver barn och föräldrar en tillgänglig och kunnig hälso- och sjukvård, detta gäller såväl det kroppsliga som det psykologiska omhändertagandet.

En väl fungerande förskola och skola främjar barns livsvillkor och psykiska hälsa under uppväxtåren. Både hälso- och sjukvård och förskola-skola är viktiga verksamheter för att upptäcka barn som far illa.

Socialtjänsten är samhällets yttersta skyddsnät. När hjälp eller stöd från annat håll inte räcker eller barnet behöver skydd, är det socialtjänstens uppgift att ingripa. Socialtjänsten har en servicefunktion men har också befogenheter till myndighetsutövning som ingen annan instans har.

Välfärd talas det om i olika sammanhang. Inom socialpolitiken brukar begreppet innefatta individens förfogande över resurser som gör det möjligt att kontrollera och styra sitt liv och kunna göra medvetna val. Social välfärd har också en kvalitativ innebörd. Människors upplevelse av välbefinnande, delaktighet och gemenskap främjar hälsa och livskvalitet och bidrar till goda uppväxtvillkor för barnen. Samhällets stöd till barn och familjer är en av de grundläggande förutsättningarna för såväl välfärd som social trygghet.

Docent Dagmar Lagerberg beskriver "samhällelig omsorgsbrist" i sin rapport "Definition av samhällelig omsorgsbrist och skadlig behandling av barn" 2000. Med samhällelig omsorgsbrist avses brister på alla samhällsnivåer när barnets bästa inte tillgodoses, dvs. att samhället inte ger barn gynnsamma uppväxtvillkor och utvecklingsmöjligheter. Det kan handla om att barnet inte får göra sin mening hörd eller att grupper i förskolan eller i skolan är för stora för att det enskilda barnet ska må bra och kunna utvecklas på bästa sätt.

2.3.3 Samspel mellan olika miljöer

De samhälleliga värderingarna består av ett samhälles samlade politiska, ekonomiska och kulturella värderingar. På samhällsnivå fattas beslut som berör barnet och familjen indirekt. Denna

beslutsnivå påverkar grunden för familjens välfärd. Ett centralt fördelningspolitiskt beslut inverkar på förutsättningarna för det dagliga livet för de familjer som får ett sådant stöd.

Miljö som verkligen kan beröra barnet och familjen, men där de inte direkt deltar, är t.ex. lokala politiska beslut. Finns det tillgång till barnomsorg, fritidsgård, bibliotek i närheten? Hur ser miljön i skolan ut? Vilka resurser har socialtjänsten till förebyggande arbete, som rådgivande och stödjande verksamhet? Hur ser hälso- och sjukvården för barn ut? Finns det ungdomsmottagning?

Barn och föräldrar lever och vistas i närmiljöer som bostadsområden, förskolor, skolor och arbetsplatser. Detta är miljöer som berör barnet direkt. Här finns de vardagliga förutsättningarna för barns uppväxtvillkor. Att vara medlem i en förening påverkar också människors sociala liv och utökar nätverket.

Ett tydligt exempel på hur beslut på en nivå påverkar insatser och agerande på andra nivåer är Barnombudsmannens uppdrag att driva på och stödja kommuner och landsting att förverkliga barnkonventionen, där syftet bl.a. är att alla myndighetsbeslut och verksamheter skall se till barnets bästa. Exemplet visar hur ett beslut i Sveriges riksdag skall sätta sin prägel på myndigheters och kommunala nämnders beslut för att ge effekt i vardagen – att i förskolan, i skolan och i ärendehandläggning ständigt sätta barnet i fokus.

2.3.4 Barns behov av stöd

Redan före barnets födelse, är det viktigt att den gravida kvinnan får stöd och hjälp eller vård och behandling om detta behövs. Mödravården är betydelsefull för att förbereda familjen på det väntade barnet.

Särskilt under spädbarnstiden är en trygg anknytning till föräldrarna eller annan vårdnadshavare av största vikt. Genom studier över tid vet vi att det mönster som etableras hos barnet i tidig ålder är relativt beständigt, dvs. en trygg anknytning för spädbarnet lägger grunden till ett tryggt förhållningssätt genom livet. Ett sätt att stödja föräldrarna – främst mödrarna under tiden närmast efter förlossningen – är individuell hjälp, t.ex. om mamman är deprimerad. Ett annat sätt att stödja är att utveckla familjens sociala nätverk. Detta kan man göra genom att skapa tillgång till öppna verksamheter. Stöd till spädbarn är ofta liktydigt med stöd till

föräldrarna och stöd till föräldrarna innebär i sin tur att barnets förhållanden kan förbättras.

En förskola med god kvalitet främjar under förskoleåldern den psykiska hälsan. Grundförutsättningar för en barncentrerad verksamhet är att barngrupperna inte är för stora, att personalen är välutbildad, har ett tydligt barnperspektiv och att det finns tillräckligt antal vuxna för att kunna möta barnens behov. Förskolan vidgar både barnets och föräldrarnas sociala nätverk. Förskoleaktiviteter som förbättrar barnets förmåga att umgås med andra och att hantera känslor har visat positiva effekter.

I skolåldern är det bl.a. en god skolmiljö som främjar den psykiska hälsan. Eftersom alla barn går i skolan, finns det under skoltiden en unik möjlighet att förebygga ohälsa. Lärande och hälsa går hand i hand. Elevvårdsutredningen (SOU 2000:19) konstaterar att samma faktorer som är väsentliga för lärande också är avgörande för hälsa och allmänt välbefinnande. Psykisk ohälsa kan yttra sig dels genom inåtvända problem i form av nervositet, nedstämdhet, kroppsliga besvär, dels genom utåtvända problem som bristande självkontroll, aggressivitet och asocialt beteende. En skolmiljö som främjar hälsan har klasser eller grupper som inte är för stora, arbetar med mobbningsprevention och ger både elever och föräldrar delaktighet och inflytande. Andra skyddande faktorer är t.ex. medvetet ledarskap från lärarens sida, stimulerande och intellektuellt utmanande undervisning och god kontakt mellan lärare och elev. Det är slutligen mycket viktigt att ungdomar ges möjligheter att fullfölja sina gymnasiestudier för att få bättre förutsättningar till arbete eller vidare utbildning i sitt vuxna liv.

2.3.5 Varför är det viktigt att främja barns livsvillkor?

Ett barns uppväxtvillkor präglar barnets syn på sig själv och andra. Att barnet är tryggt i sin familj och i bostadsområdet, i förskolan och i skolan är kanske ett av de mest grundläggande villkoren för en god uppväxtmiljö. Till trygghet kommer behov av stimulans, gemenskap och utveckling – förhållanden som i sin tur ger barnet förutsättningar för ett gott självförtroende och banar väg för empati och annan mognad. Vuxna lär barnet normer och värderingar och hur samspelet med andra människor fungerar. Barn måste bli bekräftade, både i och utanför familjen. Barn lär sig både av andra barn och av vuxna. Ur det yngre barnets perspektiv är

normala levnadsförhållanden den miljö som flickan eller pojken själv växer upp i, eftersom barnet inte har sett eller upplevt någonting annat. Detta gäller oavsett om det är en god eller en ogynnsam miljö. Det är därför särskilt viktigt med goda förebilder och stimulans under uppväxtåren.

För barn och föräldrar som saknar sociala kontakter, är familjecentraler, öppna förskolor eller andra öppna och lättillgängliga verksamheter särskilt betydelsefulla. Andra verksamheter – som ungdomsmottagningar eller hjälptelefoner – fyller viktiga funktioner.

Skall samhället satsa på breda välfärdslösningar eller på riktade åtgärder till barn som växer upp i riskmiljöer? Eller är det direkta och individuella insatser som ger bäst resultat. Svaret om behövliga insatser finns inom alla nivåer. Många familjer klarar sig tack vare en god generell välfärd. För barn i utsatta områden kan behövas extra resurser för att förebygga allvarigare problem. För det enskilda barnet som växer upp i en s.k. riskmiljö, fordras särskild uppmärksamhet från vuxenvärlden. Slutligen behövs verkningsfulla och väl avvägda insatser för barn och deras familjer, t.ex. vid barnmisshandel.

Docent Staffan Janson visar i rapporten "Barn och misshandel" (SOU 2001:18) att det starkaste sambandet finns mellan svag familjeekonomi och barnmisshandel. Ju sämre familjeekonomi, desto större är barnets utsatthet. Detta samband talar för att det är särskilt viktigt att följa barns levnadsförhållanden och uppväxtvillkor för att uppmärksamma barns behov av stöd, hjälp och i vissa fall även skydd.

Vi anser att förhållanden som är bra för alla barn, dvs. generella åtgärder och breda lösningar som kommer många till del, också är särskilt gynnsamma för utsatta barn. Vi menar att det ligger en stark positiv kraft i att människor får del av samhällets insatser och satsningar utan att pekats ut som särskilt behövande. Men det är i sammanhanget viktigt att uppmärksamma riskmiljöer för att kunna ge stöd och hjälp till barn som växer upp under sådana förhållanden. Det är vidare viktigt att identifiera problem så att barn och familjer som behöver annan och mera kvalificerad individuellt riktad hjälp också tillförsäkras sådan.

I sin skrivelse om barnpolitiken framhåller regeringen att eftersom statsbidrag och skatteintäkter har ökat, har därmed även förutsättningarna för att kommuner och landsting skall kunna satsa på verksamheter för barn och ungdom avsevärt förbättrats.

Att nu rikta resurser till barn- och ungdomsverksamheter skulle kunna vara ett sätt att bryta den nedåtgående trend som varit rådande sedan 1990-talet. Det är viktigt med satsningar för att utveckla verksamheter för barn och ungdomar som far illa eller som riskerar att fara illa liksom att samtidigt försöka finna metoder för barns och ungas medverkan i samhällslivet. I dessa avseenden är det särskilt angeläget att på myndighetsnivå rikta fokus på samverkan och utveckling av gemensamma arbetsmetoder och ökad kompetens.

2.3.6 FN:s konvention om barnets rättigheter

Sverige ratificerade barnkonventionen efter ett beslut i riksdagen i juni 1990. År 1999 fattade riksdagen beslut om en strategi för att i vårt land förverkliga denna (prop 1997/98:182). Barnkonventionen bygger på fyra grundläggande principer: förbud mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12).

Barnkommittén har i sitt betänkande "Barnets bästa i främsta rummet" (SOU 1997:116) konstaterat att svensk lagstiftning i huvudsak stämmer överens med åtagandena i barnkonventionen. Det allra viktigaste är att tillämpa konventionen på alla nivåer i samhället – centralt, regionalt och lokalt – för att tillvarata barns och ungdomars rättigheter och intressen. Barnkonventionens bestämmelser och tankesätt skall prägla beslutsfattare som ansvarar för verksamheter för barn och ungdom. Likaså skall vuxna som möter barn och unga i den dagliga verksamheten omfattas av samma grundsyn.

Socialtjänstlagen har kompletterats med en bestämmelse om barnets bästa vid åtgärder som rör barn. Barnets inställning skall också klarläggas så långt det är möjligt när en insats berör barnet. Även föräldrabalken och utlänningslagen (1989:529) har tillförts ett uttalat barnperspektiv.

Regeringen har i sin strategi för att förverkliga barnkonventionen föreslagit att: "Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnplaner, barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser kan vara instrument för en sådan uppföljning." Detta för att garantera att barns och ungdomars behov synliggörs och be-

aktas när beslut skall fattas om de kommunala resurserna. Att särskilt följa upp barns förhållanden säkerställer även system för politisk utvärdering och kontroll av måluppfyllelse för arbetet med barn och ungdom.

2.4 Barnmisshandel i historien

Barnmisshandel är ett tidlöst och internationellt problem. Våld och övergrepp mot barn har förekommit i alla tider och i de flesta kulturer. Övergreppen och försummelsen av barn sågs länge som en isolerad företeelse inom hemmets fyra väggar. Det var först under 1950-talet i USA som barnmisshandel började uppmärksammas som ett problem.

Rätten för föräldrar att aga sina barn var självklar i äldre tider. Det fanns t.o.m. bestämmelser som innebar att föräldrar var skyldiga att aga sina barn. Denna rådande samhällssyn kom också till uttryck i lagen, där exempelvis 5 kap. 1 § i 1864 års strafflag stadgar att "barnet af föräldrar, eller annan, under hwars wård och lydnad det står, med aga hemma i huset rättas skall."

Rätten att aga sina barn ledde ofta till allvarlig misshandel, men straffen blev mycket lindriga. Verkställighet av dom ansågs endast lämpligt då barnet misshandlats till döds. Bestämmelserna om rätten att fysiskt bestraffa barn levde kvar långt in på 1900-talet.

Föräldrarnas påtagliga äganderätt över sina barn har medfört att barnmisshandeln genom åren fått tillåtelse att leva ett undanskymt liv, legitimerat av religiösa och kulturella normer. Dessvärre vilar familjelagstiftningen i de flesta länder än i dag på principen om de biologiska föräldrarnas äganderätt till sina barn. I ett historiskt perspektiv framgår dock det att de metoder som tidigare har använts i barnuppfostran i dag inte kan accepteras av ett samhälle som anslutit sig till FN:s konvention om barnets rättigheter.

2.4.1 Skyddslagstiftningens framväxt

Under 1900-talets första årtionden började barnen synas på allvar i lagstiftningen, men före 1917 års barnlagstiftning fanns endast ett fåtal stadganden på familjerättens område. En av de lagar som antogs mellan åren 1917 och 1920 var lagen (1920:407) om barn i äktenskap, som gav föräldrarna rätt att "tukta" sina barn. De lagar som berörde föräldrar och barn kom senare att sammanföras i en

särskild balk, föräldrabalken, som riksdagen antog 1949, där begreppet "tukta" ersattes med "tillrättavisa".

Sedan 1920-talet har den svenska lagstiftningen stegvis förändrats. Vår första barnavårdslagsstiftning kom att utarbetas under denna tid och den första barnavårdslagen trädde i kraft 1926. Barnavårdslagen gav samhället för första gången en möjlighet att omhänderta vissa barn som utsattes för misshandel eller annan vanvård i hemmet, men våld mot barn var dock fortfarande accepterat i uppfostrande syfte.

Under 1940-talet började många forskare att intressera sig för barn och barns utveckling och den barnpsykologiska forskningen fick ett stort genomslag. År 1962 präglade den amerikanske läkaren C. Henry Kempe och hans arbetsgrupp uttrycket "The Battered Child Syndrome". De tidigare framlagda hypoteserna om mystiska infektionssjukdomar som drabbade vissa barn kunde nu avskrivas och ses som skademönster typiska för misshandlade barn, vilket innebar en revolutionerande vändpunkt. För första gången lyftes den tidiga osynliggjorda misshandeln av barn fram som ett stort och verkligt samhällsproblem. Reaktionen från allmänheten blev omfattande, och debatten om barnmisshandel tog på allvar fart. Motståndet mot ett förbud mot aga var emellertid kompakt.

De sociala vårdlagarna kom att framstå som allt mer otidsenliga och många starka krafter krävde ett lagstadgat och otvetydigt förbud mot aga av barn. I takt med den pågående samhällsförändringen hade kunskapen om barns utveckling fördjupats. Forskare kom att tydligare påvisa hur viktiga de första åren i ett barns liv är och de svåra följderna som blir konsekvenserna av att barnet utsätts för kränkande behandling eller våld under uppväxten.

1924 års barnavårdslag omarbetades under många år för att slutligen ersättas av en ny barnavårdslag, som trädde i kraft den 1 januari 1961. Reglerna i den nya barnavårdslagen fick en mer sammanhållen form, men innehållet byggde i stort sett på den tidigare lagstiftningen. 1960 års barnavårdslag kom senare att ersättas av socialtjänstlagen och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), vilka trädde i kraft 1982. Medvetenheten om barnmisshandeln förändrades alltså under dessa årtionden från att ha varit ett odefinierat problem tillhörande sjukvården till ett konkret samhällsproblem.

2.4.2 Förbud mot kroppslig bestraffning

Skolagan förbjöds uttryckligen i folkskolestadgan först 1958. Det skulle dock dröja tjuugoett år, från det att skolagan förbjöds, innan Sveriges riksdag den 1 juli 1979 antog den s.k. anti-agalagen (6 kap. 1 § föräldrabalken), vilken stadgade att barn inte får "utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling." Det innebär bl.a. att misshandel av barn i dag skall bedömas på samma sätt som misshandel av vuxna bedöms.

Successivt med ökade kunskaper och förändringar i lagstiftningen har allmänheten förändrat sin syn på agan. Statistiska centralbyrån (SCB) och Sifo har regelbundet sedan mitten av 1960-talet genomfört undersökningar om allmänhetens stöd för fysisk bestraffning. Resultaten visar att anhängarna till aga har minskat markant, från 53 procent av de tillfrågande 1965 till 11 procent 1994. Resultatet stämmer väl överens med vår egen undersökningen som gjordes år 2000 "Barn och misshandel" (SOU 2001:18).

2.5 Synen på aga/kroppslig bestraffning – några utblickar

Kroppslig bestraffning av barn, aga, är ett världsomspännande problem. Frågan har också under senaste årtiondet blivit alltmer uppmärksammas. En global bild börjar växa fram sedan flera länder har genomfört studier för att få svar på frågorna om varför man misshandlar barn. I studierna har man vänt sig till föräldrar, andra vårdnadshavare och allt oftare till barn. FN:s kommitté för barnets rättigheter, Barnkommittén, konstaterar att aga av barn förekommer i såväl rika som fattiga länder.

2.5.1 Anti-agalagar i andra länder

Tio länder har, i skrivandets stund, uttryckligen förbjudit såväl fysisk som psykisk misshandel av barn. Dessa länder är, förutom Sverige, Cypern, Danmark, Finland, Israel, Kroatien, Litauen, Norge, Tyskland och Österrike. Ytterligare två, Belgien och Italien, är på väg att göra detta. Det är angeläget att notera att man i alla dessa länder talar om såväl fysisk som psykisk misshandel. I

många andra länder förekommer diskussioner och lagstiftningsarbete i denna fråga.

Utöver dessa länder har ytterligare sex länder, Etiopien, Korea, Namibia, Nya Zeeland, Sydafrika och Uganda förbjudit aga i skolan. Vid samtal med en representant för den namibiska ambassaden i Stockholm konstaterades att det är ett långsiktigt och svårt arbete att implementera en lag som förbjuder aga i skolan och hemmen. Det handlar om att förändra den samhälleliga attityden till kroppslig bestraffning av barn.

2.5.2 Exempel på hur Sverige för ut sina erfarenheter av anti-agalagen

Inför FN:s specialsession om fysiskt våld mot barn

Att kroppsligt bestraffa barn är både omänskligt och förnedrande, det kränker den fysiska integriteten, skadar barnets självförtroende samt är respektlöst mot individen. Den allmänna uppfattningen tycks fortfarande vara i många länder att det är tillåtet att behandla barn på sätt som är olagliga och som aldrig skulle accepteras vuxna emellan. Det slås fast i en svensk rapport som tagits fram inför FN:s generalförsamlings specialsession om barn, New York hösten 2001. Sverige kommer i sin medverkan således att bl.a. fokusera på kroppslig bestraffning och delge sin kunskap och sina erfarenheter av anti-agalagen och dess införande.

I inledningen till ovannämnda rapport gör Thomas Hammarberg, ambassadör och statsministerns personlige representant vid FN:s specialsession om barn, det mycket positiva påståendet, att i ett globalt perspektiv kan vi se slutet på systemet med kroppslig bestraffning i skolan. UNICEF och Rädda Barnen menar att FN:s barnkommittés tydliga ställningstagande att kroppslig bestraffning av barn strider mot barnkonvention har lett till att frågan allt oftare har kommit upp på den politiska agendan i de olika länderna och påskyndat reformer och lagstiftning.

I rapporten framhålls också, att syftet med att kriminalisera kroppslig bestraffning är inte att åtala och straffa fler föräldrar utan att tillförsäkra barnen rättigheter som skyddar den fysiska och psykiska integriteten. Det samhälleliga förhållningssättet måste vara tydligt. Det är lika otillåtet att slå ett barn som att slå en vuxen.

Anti-aga i SIDA:s arbete

I en rapport från SIDA refereras till FN:s Barnkommitté, som säger, att det finns många skäl till att barn i utvecklingsländer inte deltar i skolundervisning, hoppar av sin skolgång eller går om sin klass. Ett av de vanligaste skälen är förekomsten av våld, aga eller andra övergrepp från kamrater eller från vuxna i skolan. På SIDA menar man att detta är ett allvarligt problem. Ett annat skäl för att barn inte deltar i undervisning är föräldrarnas attityd till vikten av utbildning för sina barn.

Redan i dag framhåller SIDA, i sina förhandlingar med länder, som kan bli aktuella för svenskt ekonomiskt bistånd till skola och undervisning, vikten av att fysisk bestraffning inte förekommer i skolan. Här förs också diskussioner om barns rättigheter under utbildningen. Det är inte krav för bistånd att det skall finnas en lag som förbjuder aga i skolan men frågan skall aktualiseras i förhandlingarna om bistånd.

Här ett konkret exempel på hur SIDA lyfter fram den svenska attityden till aga i det praktiska bistandsarbetet. I Sydafrika finns det redan i dag en anti-agalag som förbjuder aga i skolan. Men SIDA har konstaterat att lagen inte följs och att den huvudsakliga bristen är avsaknad av alternativ till aga för att upprätthålla disciplin i klassen. Biståndet har därför inkluderat möjligheter att ta fram en handledning till lärare om disciplin utan aga.

SIDA kommer att intensifiera sitt arbete med dokument om det nära sambandet mellan mänskliga rättigheter och rätten till utbildning. Efter hand kommer här också finnas tydliga skrivningar om barns rätt till en skola fri från aga. Detta arbete pågår.

2.5.3 Barnen och EU

För första gången har det inom EU tydligt satts på pränt att barn har rättigheter. Detta skedde vid regeringskonferensen i Nice i december 2000 då EU:s medlemsländer proklamerade en stadga som samlat uttrycker EU-medborgarnas rättigheter inom olika områden. Många punkter omfattar alla medborgare således även barnen. En del punkter berör endast barnen som t.ex. artikel 24: "Barnets rättigheter" och artikel 32: "Förbud mot barnarbete och skydd av ungdomar i arbetslivet". I artikel 24 står bl.a. " barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De skall fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter

skall beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad.”

EU-stadgan är unik så till vida att EU-samarbetet nu också har fått en social dimension och att vikten av barnperspektiv tydligt framhävs. Det har inte varit så i tidigare dokument trots att drygt 20 procent eller 77 miljoner av EU:s totala invånarantal är barn under 18 år. Barn betraktas nu som en egen intressegrupp med egna behov och rättigheter. Stadgan är inte juridiskt bindande men har godkänts av samtliga medlemsländers regeringar och kommer därför ändå på lång sikt att få betydelse. EU-stadgan är ett första steg i arbetet att göra barn mer synliga.

EU-kommissionären Anna Diamantopoulou, med ansvar för sysselsättning och socialpolitik, tror dock att en gemensam EU-politik i barnfrågor ännu ligger långt borta. Fler och fler frågor diskuteras i dag på EU-nivå, dock inte sociala frågor, och det är ju här som vi finner de flesta barnfrågorna. Detta skall inte tolkas som att EU:s medlemsländer inte vill ha någon barnpolitik, utan är istället ett uttryck för, att de enskilda länderna är måna om sitt självbestämmande på det här området.

Att det inte finns någon klart uttalad barnpolitik innebär inte att barnen är bortglömda. Det finns t.ex. ett EU-direktiv som förbjuder arbete för barn under 15 år. Vidare arbetar man med direktiv som rör ensamma flyktingbarn. Barnfrågorna är i dag tydligare än de har varit tidigare i EU, mycket på grund av påtryckningar från frivilligorganisationer och EU-parlamentet.

2.5.4 FN:s konvention om barnets rättigheter och synen på aga

När FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, skrevs var det inte politiskt möjligt att få in ett tydligt förbud mot aga. Konventionen innehåller dock flera artiklar som på olika sätt berör frågan. Artikel 19 skyddar barnet mot våld i familjen. Artikel 28(2) säger att disciplinen i skolan skall upprätthållas på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med barnkonventionen. Artikel 37 (a) förbjuder att barn utsätts för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av barn. Artikel 5 skall ses i ljuset av artikel 19; föräldrarna skall ge stöd och hjälp åt barnet, allt efter

ålder och mognad, för att successivt göra barnet mer delaktigt i vardagen.

Barnkonventionen är det första internationella dokumentet om barns rättigheter som uttryckligen säger att barn skall skyddas mot våld.

FN:s barnkommitté har vid flera tillfällen sagt att kroppslig bestraffning av barn aga är oförenligt med barnkonventionens mål. Trots detta kvarstår både agan och annan förödmjukande behandling av barn i de flesta länder i världen. Kommittén har därför flera gånger föreslagit att ett generellt förbud mot aga borde införas i de länder som ratificerat barnkonventionen. Förbudet skall gälla i hemmet, skolan, familjehemsvården och på institutioner.

Barnkommittén säger vidare att artikel 19 är en av de mest ifrågasatta artiklarna och en artikel som det är svårt att få förståelse för. Barnkommittén kritiserar länder som försöker skilja på acceptabla och oacceptabla former av fysisk bestraffning eller länder som i sin lagstiftning talar om lindrig kroppslig bestraffning (reasonable chastisement) som acceptabel. Man skall över huvudtaget inte slå eller kränka barn vare sig i skolan eller hemma uttalar Barnkommittén.

Sedan 1993 har Barnkommittén vid granskning av de enskilda ländernas rapporter om arbetet med genomförandet av barnkonventionen konsekvent frågat om vilka initiativ som respektive land har tagit för att aktualisera frågan om en anti-agalag. En lag som skall omfatta ett förbud mot allt fysiskt och psykiskt våld mot barn. Även kränkning och skadlig exponering skall ingå.

I sina granskningar förutsätter Barnkommittén att länderna har full överensstämmelse mellan art. 19 och art. 28(2) i de berörda lagstiftningarna, vilket således innebär ett förbud mot såväl aga i hemmet som i skolan.

Barnkommittén har vid flera tillfällen föreslagit länder utan ett agaförbud att vidta åtgärder för att öka medvetenheten om agans negativa konsekvenser samt genom utbildning och information visa på positiva alternativ till våld i uppfostran i både skolan och hemmet.

Eftersom barns rätt att inte bli slagna är en mänsklig rättighet har även andra kommittéer inom FN, som handlägger frågor om mänskliga rättigheter, behandlat frågan om våld mot barn. Vid ett möte mellan FN:s barnkommitté och FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor, som också behandlar våld mot kvinnor, har

sagts att "nolltolerans" är det enda rimliga målet i arbetet mot våld mot kvinnor och barn.

3 Definition av barnmisshandel

3.1 Våra utgångspunkter

1. I direktiven (1998:105) ges kommittén i uppdrag att definiera begreppet barnmisshandel. Som bakgrund anges att ordet barnmisshandel ofta används som samlingsbegrepp för fysisk och psykisk misshandel samt sexuella övergrepp. Uttrycken "utsatta barn" eller "barn som far illa" används också för att benämna barn som misshandlas. Ibland används uttrycken synonymt, ibland gör man skillnad mellan begreppen så att "barnmisshandel" får omfatta aktiva våldshandlingar, medan "barn som far illa" blir ett vidare begrepp och t.ex. kan omfatta även barn i riskmiljöer. Ofta används uttrycken utan att man anger vilken betydelse som avses. De olika begreppen skapar ibland oklarhet och kan leda till svårigheter på flera sätt, exempelvis i samverkansarbete och uppsökande arbete.

Vidare säger direktiven att begreppet barnmisshandel bör innefatta de fall när ett barn utsätts för fysiskt eller psykiskt våld. Frågan om barn som mobbas eller utsätts för sexuella övergrepp behandlas i andra sammanhang och bör därför inte övervägas av utredningen. Kommittén beslutade vid ett sammanträde den 11 november 1999 (protokoll nr 5 § 4) att låta utredningsuppdraget gälla *alla vuxnas våld mot barn* och således inte enbart våld från föräldrars eller annan vårdnadshavares sida. Våld mellan barn behandlas inte av kommittén.

Kommittén gav docent Dagmar Lagerberg, i uppdrag att skriva en rapport om definition av begreppet barnmisshandel. I rapporten "Definition av samhällelig omsorgsbrist och skadlig behandling av barn", som finns i sin helhet som bilaga, beskrivs ingående olika slags definitioner av begreppet barnmisshandel, definitionernas användningsområden, exempel på befintliga definitioner samt förslag till definition av begreppet barnmisshandel.

3.2 Samhällelig omsorgsbrist

Enligt det synsätt som i dag dominerar bland barnforskare är barns välbefinnande starkt knutet till samspelet mellan skilda livsmiljöer på olika nivåer: familj, förskola och skola, lokalsamhälle och den övriga samhällsstrukturen. Alla dessa nivåer samspelar med och påverkar varandra. Barnet kan inte ses som enbart en individ, enbart en familjemedlem, enbart ett förskolebarn eller enbart en blivande vuxen. Barnet har många roller samtidigt och kan utsättas för skadlig behandling i alla olika roller, i olika miljöer och på olika sätt.

Dagmar Lagerberg anser därför att en definition av barnmisshandel bör innefatta samhällets brister i omsorgen av barn, dvs. underlåtenhet från samhällets sida att ge barn gynnsamma uppväxtvillkor och utvecklingsmöjligheter.

Definitionen av samhällelig omsorgsbrist är mycket vid och omfattar alla förhållanden som kan beröra barn på olika utvecklingsekologiska nivåer. I ett utvecklingsekologiskt perspektiv samspelar barnets olika miljöer och nivåer. Ju äldre barn, desto bredare blir de sociala miljöerna.

Alla aspekter på barns fysiska och psykiska utveckling omfattas av en sådan definition. Även samhällets övergripande värderingar och det sätt på vilket samhället tillgodoser barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ingår. Exempel på sådana rättigheter är åsiktsfrihet och rätten att bli hörd, yttrande- och informationsfrihet, tanke-, samvets- och religionsfrihet, förenings- och församlingsfrihet, rätt till privat- och familjeliv, rätt till utbildning, skydd mot övergrepp, rätt till hälso- och sjukvård, rätt till social trygghet och rätt till godtagbar levnadsstandard.

Kommittén menar att detta resonemang står för en helhetssyn och ett förhållningssätt som är angeläget att lyfta fram. Vi anser emellertid att en allmängiltig definition av begreppet barnmisshandel bör utgå från ett individperspektiv.

3.3 Det behövs en definition av barnmisshandel

Det finns ingen allmänt omfattad definition av barnmisshandel vare sig nationellt eller internationellt. Men en vanligt förekommande definition i internationella sammanhang är Kempe och Kempes definition från 1983; "barnmisshandel är när ett barn utsätts för fysisk skada, ofta upprepat, eller allvarlig försummelse

av föräldrar eller vårdnadshavare och när dessa handlingar strider mot samhällets normer och lagar vad beträffar vård, omsorg av barn från vuxna och när de inte är ett resultat av oförutsedda händelser”.

En annan definition av övergrepp riktade mot barn finns i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Artikel 19 (1), som rör barnets rätt till skydd mot våld i familjen, säger att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande (inklusive sexuella övergrepp) medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavares eller annan persons vård.

Flera rapporter tyder på att olika yrkesgrupper, t.ex. socialarbetare, medicinsk personal, psykologer och jurister, har olika syn på vad som är misshandel av barn. En undersökning från Göteborg har exempelvis funnit att sjuksköterskor på barnvårdscentraler och personal inom förskolan uppger olika barn i samma barngrupper när de ombeds ange vilka de känner oro för (K. Lundén et al 1998).

Även mellan individer inom samma yrkesgrupp är meningarna delade. Allmänheten definierar dessutom inte barnmisshandel på samma sätt som forskare och professionella.

Skilda uppfattningar råder också mellan och inom yrkesgrupper om vad som skall anmälas till socialnämnden enligt 71 § socialtjänstlagen (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §). Likaså saknas ibland samstämmighet mellan vad som betraktas som barnmisshandel och vad som anses anmälningsbart. Någon kan alltså mena att ett visst beteende är barnmisshandel men ändå inte behöver anmälas, t.ex. verbala kränkningar eller aga.

Utifrån ett barnperspektiv är det således angeläget att definiera begreppet barnmisshandel. En osäkerhet om vad som menas med barnmisshandel drabbar framförallt barnen. Att definiera barnmisshandel är delvis ett pedagogiskt problem. Det är t.ex. mycket viktigt att de allvarliga och ibland långvariga konsekvenserna av beteenden som inte alltid i dag betraktas som misshandel görs kända för en större allmänhet. Forskningsresultat tyder på att känslomässigt avvisande beteende och psykisk likgiltighet kan ha lika svåra följder för ett barn som fysiskt våld och sexuella över-

grepp. Ett barn som ofta behandlas med likgiltighet, dvs. varken blir bekräftat eller sett, kan riskera ett långvarigt, ihållande lidande.

Det är viktigt att slå fast att försummelse är barnmisshandel. De flesta brukar, enligt olika studier, uppfatta fysisk misshandel, allvarlig psykisk misshandel och sexuella övergrepp som grovt våld. Däremot ger fysisk försummelse, t.ex. underlåtenhet att söka medicinsk vård för ett barn som har smärta, sällan upphov till samma starka avståndstagande som kroppslig misshandel. Den pedagogiska uppgiften ligger bland annat i att upplysa om allvaret i alla former av barnmisshandel.

3.3.1 Vilka skäl finns för att definiera barnmisshandel?

Förutom för att få bort begreppsförvirringen behövs en definition av barnmisshandel för att

- spegla samhällets syn på barnmisshandel,
- underlätta samarbete; en gemensam plattform är en viktig utgångspunkt för samverkan mellan olika huvudmän,
- vägleda vid frågor till socialtjänsten som rör konsultation eller anmälan,
- ingripa; när och för vilka barn åtgärder ska vidtas,
- utveckla en bättre statistik kring barn som far illa eller riskerar att fara illa,
- skapa en utgångspunkt vid t.ex. resursfördelning,
- kunna forska utifrån ett nytt och bredare perspektiv.

En pedagogisk uppgift ligger i att få definitionen accepterad av alla grupper i samhället. Agafrågan kan fungera som exempel. På 50- och 60-talen förekom agan som ett accepterat inslag i barnuppfostran. År 1979 förbjöds kroppslig bestraffning (aga) genom en bestämmelse i föräldrabalken. Flertalet föräldrar i Sverige känner till och accepterar det svenska agaförbudet, men för några föräldrar, exempelvis med utländsk härkomst, kan bestämmelsen skapa problem därför att man inte känner till den, inte förstår den eller för att den bryter mot den egna traditionen. Vi menar att en definition av barnmisshandel också skulle kunna leda till att allmänhetens uppfattning i större utsträckning överensstämmer med vad forskningsresultat och olika verksamheters erfarenheter visar.

3.3.2 Hur skall definitionen användas?

Att definiera barnmisshandel såsom brottsbalken definierar misshandel ger inte en rättvisande bild av vad barn far illa av, vad barn inte får utsättas för eller vilka åtgärder man inte får underlåta att vidta för att ett barn inte skall fara illa eller riskera att fara illa. Vår definition är därför vidare än den straffrättsliga definitionen av misshandel i 3 kap. 5 § brottsbalken.

Vi menar att en definition av barnmisshandel måste omfatta alla beteenden som är skadliga för barn. Den skall således omfatta beteenden för vilka det inte alltid föreligger uppsåt och som inte är möjliga att utreda och fastställa med sådan noggrannhet att de kan utgöra underlag för en brottmålsprocess. Vår definition skall ses som ett verktyg eller hjälpmedel för yrkesgrupper som arbetar med barn eller andra vuxna som på olika sätt möter barn, exempelvis ledare i frivilligorganisationer. Kommitténs definition av barnmisshandel är i princip synonym med uttrycket barn som far illa. Vi anser således att de barn som blir utsatta för barnmisshandel är barn som far illa. Definitionen kan vara till hjälp när en anmälan till socialtjänsten övervägs. Vi vill också i vår definition peka på beteenden som inte vanligtvis betecknas som misshandel men som barn på både kort och lång sikt kan ta skada av.

I 71 § (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §) socialtjänstlagen talas om barn som behöver skydd. Vi föreslår att formuleringen ändras till *skydd och stöd* (se kapitel Anmälan till socialnämnden). Anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen omfattar alla situationer där barn far illa. I vår definition gör vi ingen bedömning av vilka barn som behöver skydd och stöd eller när en anmälan till socialtjänsten skall göras. Vår definition har inte som syfte att användas inom rättsväsendet.

En definition bör inte vara statisk utan vara levande och kunna anpassas till gällande normer i samhället. Samhället förändras och kunskapen om vad som är barnmisshandel ökar hela tiden och toleransen för våld mot barn och underlåtenheten att vidta åtgärder minskar (BRÅ-rapport 2000:15). Synen på vad som är misshandel har förändrats med synen på barn. I dag är mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar den fundamentala basen i en definition av barnmisshandel. Barn är bärare av rättigheter och skall respekteras.

3.4 Förslag till definition

Vårt förslag:

Barnmisshandel är när en vuxen person

utsätter ett barn för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar eller försummar att tillgodose barnets grundläggande behov.

Kommittén föreslår en övergripande definition av begreppet barnmisshandel och menar att en sådan definition gör det möjligt för myndigheter, organisationer och andra att utifrån sina respektive verksamhetsområden konkretisera vad definitionen innebär för den egna verksamheten. En övergripande definition kan användas av många som arbetar med utsatta barn, vilket leder till samsyn i frågorna och bl.a. underlättar samarbetet över myndighetsgränserna kring barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Vi tror att en övergripande definition bör innehålla kända ord med starka signalvärden.

Vi föreslår därför:

Barnmisshandel är när en vuxen person

utsätter ett barn för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar eller försummar att tillgodose barnets grundläggande behov.

Med barn avses varje människa under 18 år.

Definitionen

utgår från barnet,
skiljer inte mellan avsiktliga och oavsiktliga handlingar,
skiljer inte mellan aktiv och passiv försummelse,
uttrycker en situation där en vuxen inte uppfyller sitt ansvar mot barnet,
tydliggör kränkningens och försummelsens skadliga inverkan på barn.

Barnmisshandel i form av fysiskt våld

Fysisk barnmisshandel innebär att en vuxen person orsakar ett barn kroppsskada, sjukdom, smärta eller försätter barnet i vanmakt eller annat liknande tillstånd.

Sådan barnmisshandel kan vara att den vuxna personen slår barnet med eller utan tillhygge, nyper, sparkar, knuffar, kastar, skakar, luggar, river eller biter barnet, trampar eller stampar på barnet eller tvingar in föremål i barnets mun. Fysisk misshandel är också att förgifta, bränna, skälla, riva, försöka dränka eller kväva barnet.

Varje form av kroppslig bestraffning räknas som fysisk barnmisshandel. I flera former av sexuella övergrepp mot barn ingår fysisk misshandel dels för att tvinga barnet till underkastelse, dels som del av övergreppet.

Som barnmisshandel räknas också det s.k. Münchausen syndrome by proxy. Detta syndrom innebär att en närstående till barnet, oftast modern, vid upprepade tillfällen söker vård för påhittade eller framkallade sjukdomar eller symtom hos barnet. I allvarliga fall framkallar föräldern själv symtomen, t.ex. kramper, kvävningssanfall eller förgiftning. Syndromet är svårt att upptäcka eftersom föräldern ofta ger intryck av att vara genuint orolig för barnet och ofta tycks samarbeta väl med hälso- och sjukvårdspersonalen.

Eftersom kommitténs definition inbegriper alla vuxnas våld mot barn och inte enbart föräldrars, räknas t.ex. våld mot barn av en polis, lärare, ledare i frivillig verksamhet eller annan vuxen som fysisk misshandel.

Barnmisshandel i form av psykiskt våld

Psykisk barnmisshandel innebär att en vuxen person systematiskt eller oftast under lång tid utsätter ett barn för nedvärderande omdömen, nedbrytande behandling eller avsiktligt känslomässigt lidande. Det kan även vid allvarliga fall handla om en enstaka företeelse för att betecknas som misshandel.

Som psykisk barnmisshandel räknas t.ex. orimligt hårda bestraffningar, förlöjligande, kritik, hän, nedvärdering, avvisande, utfrysning, orimliga krav, påtvingad isolering från sociala kontakter och åldersanpassade aktiviteter eller konstant vägran att lyssna på barnets synpunkter.

Som exempel på nedbrytande behandling kan nämnas fostran till asocialt beteende eller kriminalitet. Vissa skadliga expositioner skall också ses som psykisk misshandel, t.ex. att barnet tvingas bevittna (se eller höra) våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld eller hot om våld förekommer ofta.

Psykiskt lidande hos ett barn kan ta sig uttryck i skräck, ångest, glädjelöshet eller negativ påverkan av barnets självförtroende.

I alla former av fysiska övergrepp mot barn, inklusive sexuella övergrepp, ingår psykisk misshandel.

Sexuella övergrepp

Enligt direktiven skall utredningen inte behandla frågor som rör sexuella övergrepp eftersom att denna problematik utreds av andra. Kommittén menar dock att en definition av barnmisshandel måste omfatta sexuella övergrepp eftersom detta är en mycket allvarlig form av fysisk och psykisk misshandel. Problematiken sexuella övergrepp berörs inte vidare i utredningen.

Sexuella övergrepp mot barn innefattar alla former av sexuella handlingar som påtvingas ett barn av en vuxen person. Sexuellt övergrepp innebär att den vuxna personen utnyttjar barnets beroendeställning, att handlingen utgår från den vuxna personens behov, att handlingen kränker barnets integritet, att handlingen sker mot barnets vilja eller är en handling som barnet inte kan förstå, inte är moget för eller inte kan ge informerat samtycke till. (Socialstyrelsens expertrapport "Sexuella övergrepp mot barn; definitioner och förekomst" 1999)

Socialstyrelsen hänvisar i nämnda rapport till Sgroi (1982) och säger att handlingar som ryms inom begreppet sexuella övergrepp har stor variation. Lättare former av icke-fysisk kontakt som t.ex. verbala sexuella anspelningar, blottning inför barnet eller tittande på pornografisk film/video tillsammans med barnet kan vara både obehagliga och skrämmande för barnet. Fysisk kontakt som t.ex. sexuellt betonade smekningar av bröst eller könsorgan inklusive onani på den vuxna personen är andra vanliga förekommande handlingar bland vuxna personer, som utsätter barn för övergrepp. De allvarligaste formerna av sexuella övergrepp kan handla om fullbordade vaginala, anala eller orala samlag.

Kränkningar

Kränkning innebär att en vuxen person, oftast under lång tid, skadar eller äventyrar ett barns psykiska hälsa genom att i ord eller handling behandla barnet nedlåtande eller angripa barnets personlighet.

Kränkningar (med flytande gräns mot psykisk barnmisshandel) kan exempelvis vara att på ett förnedrande sätt kommentera barnets utseende, språk eller begåvning; säga att barnet är odugligt eller att syskon är mycket sötare och mer framgångsrika, förolämpa barnet fysiskt eller verbalt inför kamrater eller vuxna, läsa barnets dagbok eller liknande.

Fysisk och psykisk misshandel samt sexuella övergrepp innebär alltid att barnet kränks.

Fysisk försummelse

Fysisk försummelse innebär att en vuxen person, oftast under lång tid, skadar eller äventyrar ett barns fysiska hälsa eller utveckling genom att underlåta att garantera barnet godtagbar standard i fråga om fysisk omsorg.

Bristande omsorg gäller alla aspekter av barnets fysiska hälsa och utveckling, dvs. hygien, kost och omvårdnad, årstidsanpassade kläder, möjlighet till vila och sömn, skydd och husrum, tillsyn, förebyggande hälsovård, medicinsk vård inklusive tandvård samt skydd mot olycksrisker och skadliga expositioner. Till skadliga expositioner räknas t.ex. att återkommande vara utsatt för skadligt hög bullernivå, vistas i miljöer med droganvändning eller hög alkoholkonsumtion.

Psykisk försummelse

Psykisk försummelse innebär att en vuxen person, oftast under lång tid, skadar eller äventyrar ett barns psykiska hälsa eller utveckling genom att underlåta att tillgodose ett barns grundläggande behov av t.ex. uppmärksamhet, tillhörighet, fostran, vägledning, stimulans och undervisning.

Psykisk försummelse kan t.ex. vara otillgänglighet och känslomässig likgiltighet för barnet (med flytande gräns mot psykisk misshandel), underlåtenhet att ge barnet erfarenheter, att lära

barnet vad som är rätt och fel och att se till att barnet får skol-
utbildning.

Alla tänkbara aspekter av barns utveckling avses med definitionen, t.ex. fysisk, psykisk, beteendemässig, känslomässig, hälsomässig, social, moralisk, intellektuell och utbildningsmässig. Som barnmisshandel räknas även försummelse att respektera barnets rättigheter.

4 Förekomsten av barnmisshandel

4.1 Förekomsten av kroppslig bestraffning och annan misshandel

Det kunskapsunderlag som redovisas i denna rapport berör barnmisshandelns utveckling i Sverige och då med särskilt tonvikt på vad som hänt under de senaste årtiondena. I viss utsträckning diskuteras även sociala och familjära bakgrundsfaktorerens betydelse för uppkomst av misshandel och slutligen hälso- och sjukvårdens, förskolans och skolans möjligheter att upptäcka och anmäla de skador man konstaterat eller misstänkt bero på misshandel av barn.

Trots att barnmisshandel i Sverige varit föremål för en aktiv diskussion sedan 1950-talet har mycket få studier gjorts, som med någon större säkerhet har kunnat bedöma förekomsten och utbredningen av misshandeln. I samband med anti-agalagens tillkomst gjordes år 1980 en nationellt övergripande intervjustudie av föräldrars uppfostringsvanor och åren 1994/1995 genomförde Statistiska centralbyrån, SCB, på Socialdepartementets uppdrag två enkäter om allmänhetens respektive högstadieelevers inställning, kunskaper och erfarenheter av barnaga. Dessa studier, samt uppgifter som representerar mer lokal kunskap har fungerat som jämförelsematerial till de aktuella studier som kommittén utfört.

Kommitténs studier

De studier som kommittén har utfört varen år 2000 är:

Intervjuer med föräldrar till 1 609 barn (av 2 000 utvalda) i hela landet rörande deras bruk av aga (kroppslig bestraffning) som uppfostringsmetod.

Klassrumsenkät besvarad av 1 764 mellanstadieelever (av 2 250 tilltänkta) i hela landet om deras erfarenheter och attityder till aga och mobbning.

Postenkät besvarad av 1 576 (av 2 500 tillfrågade) svenska 20-åringar om deras erfarenheter av och attityder till åga, samt erfarenheter av mobbning och sexuella övergrepp.

Den sammanlagda bilden av kommitténs tre studier och ett antal andra studier som utförts i Sverige under de sista 30 åren redovisas i korthet nedan.

Den ökade frekvensen av polisanmälningar rörande barnmisshandel beror på en ökad vaksamhet

Av naturliga skäl är utbredningen av familjevåld mot förskolebarn svår att bedöma, då yngre barn i mycket liten utsträckning själva avslöjar våld eller andra svårigheter inom familjen. Av den anledningen har Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) specialanalyserat polisanmälningarna om misshandel mot barn i åldern 0–6 år under 1990-talet. BRÅ:s sammanfattande analys är, att den faktiska fysiska misshandeln av förskolebarn i Sverige inte ökat under 1990-talet, utan att det rört sig om en ökad anmälningsbenägenhet. För detta talade att:

Antalet svåra skador minskat i proportion till antalet lindriga skador och anmälningar utan påvisbar skada, samt att den lilla ökning i absoluta tal som fanns av svåra skador utgjordes av en enda skadetyper, bitmärken, vilka inte alls anmäldes 1990 eller tidigare. Om den faktiska barnmisshandeln ökat avsevärt, borde detta också avspeglats i en ökning av den grova misshandeln. Det bedömdes som mycket osannolikt att en ökning av den faktiska fysiska barnmisshandeln skulle vara mest påtaglig bland socialt väletablerade grupper, särskilt i en tid där ekonomiska problem särskilt drabbat de sedan tidigare svaga. Att nya grupper av befolkningen anmäls har uppfattats som ett tecken på ökad anmälningsbenägenhet.

Kroppslig bestraffning som uppfostringsmetod har minskat kraftigt

När det gäller kroppslig bestraffning av barn talar tillgängliga data för att det under 1960-talet hörde till vardagen att förskolebarnen blev agade av sina föräldrar. Under 1970-talet tycks kroppslig bestraffning ha minskat till att gälla knappt hälften av barnen. Under 1980-talet hade antalet barn som någonsin agats sjunkit ytterligare till omkring en tredjedel och under 1990-talet hade det gått ned till att gälla ungefär en femtedel av barnen. Det tycks inte bara vara antalet agade barn som blivit färre. De barn som agas tycks också råka ut för kroppslig bestraffning mindre ofta nu än tidigare. Fortfarande anger dock 4 procent av mellanstadieelever och 7 procent av yngre vuxna att de någon gång under uppväxttiden utsatts för svårare kroppslig bestraffning utförd med tillhyggen.

Jämförande uppgifter i föräldrainsatserna åren 1980 och 2000 talar för att bruket av kroppslig bestraffning sjunkit väsentligt, speciellt vad gäller att slå barnen med knytnävar eller något föremål eller ge barnen ett "kok stryk". Resultaten är i överensstämmelse med svaren från kommitténs båda andra studier till mellanstadieelever och 20-åringar. Det betyder att kraftfulla kroppsliga bestraffningar som potentiellt kan skada barnen svårt också har minskat påtagligt.

Osäkert om allvarliga och ovanliga bestraffningsformer har minskat

När det däremot gäller mycket allvarliga och ovanliga bestraffningsformer som att hota eller använda knivar och skjutvapen är det osäkert om det skett någon verklig minskning. En anledning till detta kan vara att svårartad misshandel ofta är en del i ett starkt avvikande beteende hos en vuxen person till följd av psykisk sjukdom eller karaktärsstörning – personlighetsdrag som sannolikt påverkas lite av generella attitydförändringar i samhället.

Jämförelser med data från andra länder, även nordiska, talar för att kroppslig bestraffning i Sverige är lägre, oftast betydligt lägre. Detta tycks framför allt gälla lättare och medelsvåra former av kroppslig bestraffning medan allvarligare former som slag med tillhyggen kanske fortfarande är lika vanliga som i övriga nordiska länder.

Ett underskattat och sällan belyst problem är konsekvenserna av att barn bevittnar våld i sina hem, ofta utan att själva bli misshandlade samtidigt. Kommitténs studier indikerar att ungefär 10 procent av alla barn upplevt våld i hemmet åtminstone någon gång och att ungefär 5 procent upplever det ofta.

Barnamord i Sverige till följd av misshandel är sannolikt få

Kunskaperna är bristfälliga om barnamord och bestående skador efter fysisk misshandel av barn i Sverige. Tillgänglig statistik talar för att färre än 10 barn yngre än 15 år dödas per år. Barnamorden har sannolikt minskat de sista tjugo åren, men statistiken är osäker. Räknat per 100 000 barn är barnamord ungefär lika vanligt som i Norge, men betydligt ovanligare än i USA och England. Den vanligaste orsaken till att barn mördas är i samband med att föräldrar begår utvidgade självmord, medan mord i samband med barnmisshandel är sällsynta.

Attityderna till kroppslig bestraffning av barn har förändrats kraftigt

Procentandelen svenska vuxna som var positivt inställda till kroppslig bestraffning av barn var 53 procent år 1965 och 11 procent år 1994. Det har skett en kraftig och kontinuerlig nedgång vad gäller positiva attityder till aga och denna nedgång har varit lika kraftig under hela tidsperioden.

Skolbarns attityder gentemot kroppslig bestraffning har blivit betydligt mer negativa under 1990-talet. Andelen elever som kan acceptera ett slag från föräldrarna har minskat från hälften till en femtedel under perioden 1995–2000. Anledningen till denna kraftiga attitydförändring under senare delen av 1990-talet kan vi med säkerhet inte veta något om. Det är dock klart att barn idag är betydligt mer medvetna om sina rättigheter än tidigare, bl.a. genom den undervisning man fått i skolor och av frivilligörelser om FN:s konvention om barnets rättigheter.

Viktiga bakgrundsfaktorer

Bland bakgrundsfaktorerna framstår en svag familjeekonomi som den faktor, vilken har starkast samband med barnmisshandel, sexuella övergrepp och mobbning. Ju sämre familjeekonomi desto större är barnens utsatthet. Samtidigt måste påpekas, att de flesta familjer med små resurser klarar av att uppfostra sina barn utan våld.

Utlandsfödda barn agas mer än svenskfödda, särskilt under förskoleåren.

Utlandsfödda flickor är något mer utsatta för sexuella övergrepp än svenska, men skillnaden försvinner när man tar hänsyn till familjernas ekonomiska förhållanden.

Könsskillnaderna är inte så stora när det gäller kroppslig bestraffning, fränsett att flickor anger att de blivit oftare utsatta för våld i hemmet under förskoleåren än pojkar. De anger också att de bevittnat våld oftare mellan vuxna i hemmen och detta gäller särskilt flickor födda utomlands.

Utlandsfödda flickor anger att de mobbas oftare än övriga barn under grundskoleåren.

Flickor utsätts i betydligt högre grad än pojkar för ofrivilliga sexuella närmanden och övergrepp.

Barn med långvarig sjukdom eller funktionshinder, särskilt pojkar, mobbas i högre grad än andra elever. Det finns inte en enda långvarig sjukdom som barnen angett, där det inte samtidigt funnits en överrisk för mobbning. Särskilt utsatta tycks barn vara som vet att de har diagnosen DAMP, de som har psykiska problem, mag-tarmproblem och de som är överviktiga.

Våld mellan barn och ungdomar i skolan och på fritiden

Till skillnad från kroppslig bestraffning av barn i hemmen har mobbning inom skolan och på fritiden inte haft någon tendens att sjunka under de sista tjugo åren. Tillgängliga undersökningar inklusive kommitténs egna talar dock inte heller för att mobbning ökat, men problemet är stort och allvarligt för barnen.

Omkring en femtedel av alla elever anger att de är rädda för en eller flera elever i skolan.

Mellan två och tre procent av alla elever utsätts för mobbning varje vecka.

Det är ovanligt att barn som aldrig mobbats själva deltar i mobbning.

Det är vanligt att barn som själva mobbats deltar i mobbning av andra.

Barn som kommer från hem med svag ekonomi mobbas oftare.

Barn som upplevt våld inom familjen är också mer utsatta för mobbning i skolan.

Barn med långvarig sjukdom eller funktionshinder mobbas oftare.

Flickor upplever att de mobbas oftare än pojkar.

Upptäckt och anmälan

Fortfarande avslöjas och anmäls alltför få fall av barnmisshandel.

Barn och ungdomar avslöjar själva sällan de missförhållanden de lever i.

En tredjedel av de barn som utsatts för fysiska övergrepp före tonåren har inte haft någon vuxen person som de litar på och kunnat tala med.

Drygt hälften av de barn som utsatts för sexuella övergrepp före tonåren har inte haft någon vuxen person som de litar på och kunnat tala med.

Endast en elev av tio har på eget initiativ anförtrott en lärare, idrottsledare, skolsköterska eller liknande om de blivit utsatta för övergrepp.

För varje fysiskt övergrepp som blivit känt av hälso- och sjukvården har det funnits minst ytterligare två fall som förblivit okända.

För varje sexuellt övergrepp som blivit känt för hälso- och sjukvården har det funnits minst fyra ytterligare övergrepp som förblivit okända.

Alla tillgängliga studier från senare tid talar för att personal både inom förskolan och hälso- och sjukvården uppvisar stora svårigheter att anmäla misstänkta fall av barnmisshandel och sexuella övergrepp till socialtjänsten. Personalen har i många fall tagit på sig bedömningar som legat inom socialtjänstens område och därigenom avstått från att använda anmälningsskyldigheten enligt § 71 i socialtjänstlagen.

4.2 Polisanmäld misshandel och andra brott mot barn

4.2.1 Misshandel mot barn

I statistiken över polisanmäld misshandel särredovisas offrets ålder sedan år 1981. Misshandel mot barn är uppdelad på misshandel mot 0–6-åringar respektive mot 7–14-åringar.

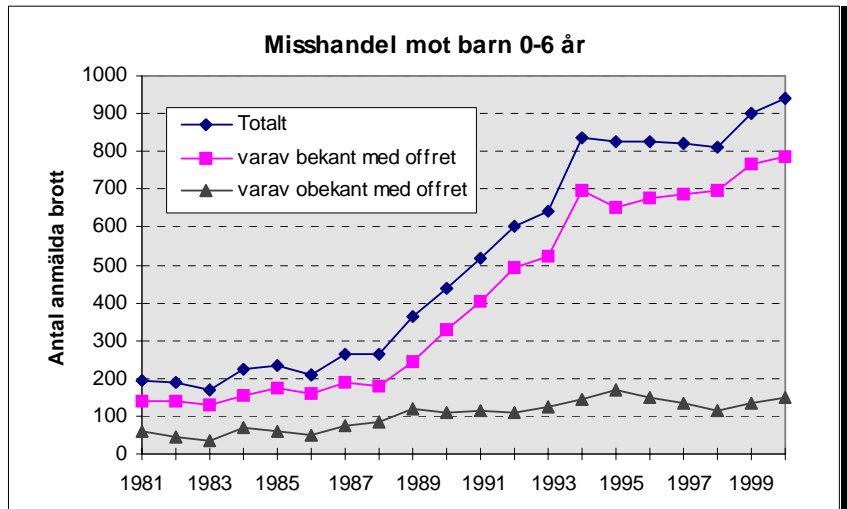
Omfattning och brottsstruktur

År 2000 anmäldes 938 brott rubricerade som misshandel mot barn 0–6 år respektive 5 625 mot barn 7–14 år. Förutom att nivån således skiljer sig mycket åt ser även brottsstrukturen olika ut för de två åldersgrupperna. År 2000 begicks närmare tre fjärdedelar av den polisanmälda misshandeln mot yngre barn av en bekant förövare inomhus, jämfört med 45 procent vad gäller de äldre barnen. En annan skillnad är misshandel utomhus av obekant som utgör 22 procent av brotten mot 7–14-åringar, jämfört med 10 procent av brotten mot 0–6-åringar.

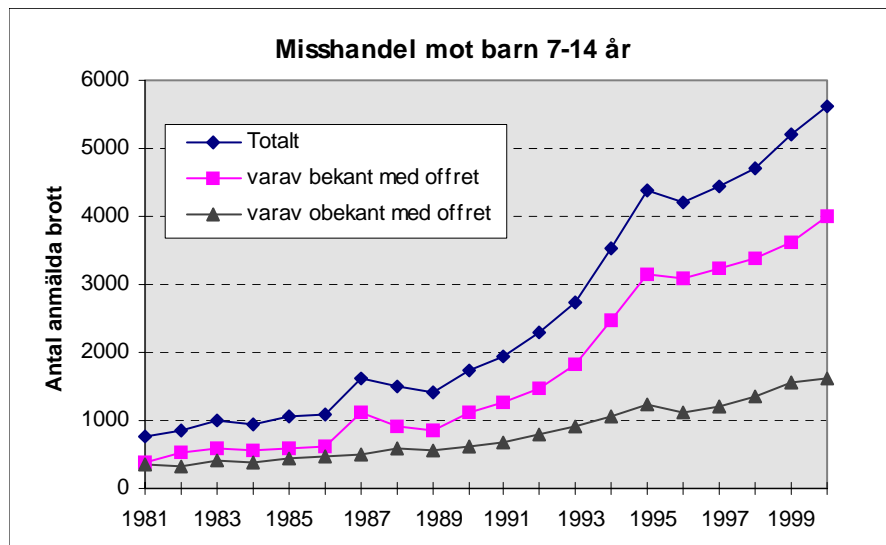
Utveckling

Antalet polisanmälda brott har ökat mycket kraftigt sedan år 1981, både när det gäller misshandel mot 0–6-åringar och misshandel mot 7–14-åringar (se figurerna 1 och 2). Under de senaste tio åren har antalet anmälda misshandelsbrott mot 0–6-åringar nästan fördubblats och när det gäller 7–14-åringar har de nära tredubblats.

Figur 1. Misshandel mot barn 0–6 år, antal anmälda brott totalt samt fördelade på kategorierna bekant respektive obekant med offret, åren 1981–2000



Figur 2. Misshandel mot barn 7–14 år, antal anmälda brott totalt samt fördelade på kategorierna bekant respektive obekant med offret, åren 1981–2000



I Brottsförebyggande rådets studie av polisanmäld misshandel mot 0–6-åringar inom familjen (BRÅ-rapport 2000:15) konstaterades att ökningen av de anmälda brotten under 1990-talet (till och med år 1997) berodde på en ökning av anmälningsbenägenheten och inte på en faktisk ökning. Med stor sannolikhet beror även den fortsatta ökningen fram till och med år 2000 på en ökad anmälningsbenägenhet.

När det gäller misshandel mot 7–14-åringar har ingen liknande studie av polisanmäld misshandel gjorts. I de enkätundersökningar som kommittén har gjort (SOU 2001:18) drog vi dock slutsatsen att förekomsten av aga minskat. Det är därför troligt att ökningen av den polisanmälda misshandeln mot 7–14-åringar åtminstone inte beror på en faktisk ökning av aga eller annat våld från föräldrars sida.

Dold brottslighet

Det är viktigt att vara medveten om att misshandel mot barn är brott med ett stort mörkertal. Detta innebär att kriminalstatistiken över polisanmälda brott säger relativt lite om den faktiska omfattningen av barnmisshandel. När det gäller vuxna personers utsatthet för våld brukar Statistiska Centralbyråns "Undersökningen om levnadsförhållanden" användas för att ge en uppfattning om mörkertalets storlek. Dessa avser dock endast personer över 15 år. Det finns alltså stora svårigheter förknippade med att uppskatta mörkertalet när det gäller barnmisshandel. Om mörkertalet inte förändras över tid går det dock ändå att tolka utvecklingen av den faktiska misshandeln utifrån den polisanmälda. Det är dock mycket troligt att det skett en förändring av anmälningsbenägenheten under 1990-talet, vilket alltså även gör det svårt att dra slutsatser om den faktiska utvecklingen.

4.2.2 Olaga hot och ofredande mot barn

I kriminalstatistiken särredovisas sedan år 1999 om offret är under 18 år när det gäller brotten olaga hot och ofredande. (Statistiken säger dock inget om förövarens ålder eller relationen mellan offer och förövare). Det går ännu inte att uttala sig om utvecklingen av dessa brott eftersom det än så länge endast finns uppgifter för två år.

Tabell 1. Olaga hot och ofredande mot barn under 18 år, antal anmälda brott, åren 1999–2000

Brottstyp	Antal anmälda brott	
	1999	2000
Olaga hot mot barn under 18 år	4 039	3 095
Ofredande mot barn under 18 år	2 314	1 950

4.2.3 Övriga brott mot barn

Inom rättsväsendet genomförs för närvarande projektet "En ny struktur för kodning av brott". Inom ramen för detta ses möjligheterna över för att komplettera statistiken över samtliga brottstyper med en mängd olika uppgifter, bland annat offrets ålder och kön samt relationen mellan offer och förövare. Ett förslag kommer att läggas i oktober 2001 för hur det nya brottskodningssystemet ska se ut i framtiden.

5 Samverkan

Samverkan – en framgångsrik arbetsform?

Samla all kunskap om barns hälsa – tvärs över vetenskapsområden och yrkeskompetenser – och vi kan nå hur långt som helst!

Lennart Köhler, professor i socialpediatrik
("Att verka tillsammans", Folkhälsoinstitutet 2000)

Samverkan och samarbete är begrepp som ofta används med samma betydelse, men som ibland definieras och skall förstås med ett särskilt innehåll. Vi använder här begreppen synonymt.

5.1 En strategi för samverkan

Våra förslag:

Regeringen ger Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Skolverket i uppdrag att gemensamt utarbeta en strategi för samverkan verksamheter emellan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Nya paragrafer om samverkan införs i socialtjänstlagen (1980:620, SoL, fr.o.m. 1 januari 2002, 2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL), lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (1998:531, LYHS) och i skollagen (1985:1100). Socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen skall samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Socialtjänsten skall ha ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd.

Kungl. Maj:ts Cirkulär (1970:513) till Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen, Rikspolisstyrelsen m.fl. om intensifierat samarbete mellan socialnämnd, skola och polis upphävs.

Vi anser att alla berörda huvudmän som polis, förskola, skola, hälso- och sjukvård bör få ett likalydande lagstadgat ansvar att samverka för barnets bästa. Socialtjänsten föreslås få ett särskilt ansvar för att samverkan etableras. Syftet är att tillförsäkra flickan eller pojken stöd och hjälp. Socialtjänsten har alltid ett yttersta ansvar för att de personer som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

5.1.1 Varför skall vi samverka?

Samverkan behöver äga rum såväl på en allmän och övergripande nivå som på en individuell nivå. Ur ett verksamhetsperspektiv finns det vinster med samverkan. Personalens kunskaper kan både fördjupas och breddas, dels genom att kunskap om andras arbete och ansvar ökar, dels genom att delta i gemensam kompetensutveckling. De komplexa problem och förhållanden som många verksamheter har att hantera, kräver tillgång till olika sorters kompetens och resurser. Att ha stöd av kunniga kolleger kan innebära mindre påfrestning för personalen i ärendehantering. Dubbelarbete kan undvikas och brister i rutiner och handläggning kan upptäckas och åtgärdas. Nya eller förbättrade arbetsmetoder och rutiner utvecklas bättre i ett gott samarbetsklimat. Samverkan kan således bidra till att öka både effektivitet och kvalitet på de tjänster som samhället tillhandahåller. Samverkan fordrar resurser, som personal och arbetstid och ibland driftskostnader. Det kan finnas behov av vissa medel initialt, beroende på vad arbetet handlar om. Samverkan kan också vara ett sätt att fördela resurserna, dvs. bestämma hur arbetet skall utformas och budgeten användas.

Samverkan bör alltid utgå från det utsatta barnets behov och är inte en situation där någon huvudman kan välja att delta eller att avstå utifrån interna prioriteringar. Det behövs en strategi för att ge arbetet en struktur, så att inte förutsättningarna blir alltför sårbara och personberoende. Med vårt förslag får berörda huvudmän enligt lag en allmän skyldighet att samverka. *Hur* samarbetet skall gå till, är däremot en fråga som parterna i varje kommun eller område utformar helt utifrån lokala förutsättningar.

Ett barn har blivit allvarligt misshandlat av en nära anhörig. Ser man situationen utifrån barnets perspektiv, med barnets ögon, finns bara en lösning, att flickan eller pojken får all hjälp. Berörda huvudmän måste ställa sin kompetens och sina resurser till för-

fogande. Att insatserna ges till barnet på ett samordnat och planerat sätt är självklart. Ett misshandlat barn har rätt till samhällets samlade stöd.

Om verksamheter *inte* samarbetar, kan det innebära negativa konsekvenser för familjen. Det kan betyda att barnet eller föräldrarna inte får hjälp eller stöd. Tydliga exempel har många gånger lyfts fram av föräldrar med funktionshindrade barn, där de återger svårigheterna att få hjälp från olika delar av samhället. Föräldrarna beskriver hur de får berätta om sina problem många gånger, att det finns olika regelsystem och görs olika bedömningar. Samhällets stöd kan vid sådana tillfällen upplevas som splittrat eller som motsägelsefullt. I ett barnmisshandelsärende finns det inte alltid en förälder som kan företräda barnets intresse. Här har de olika huvudmännen ett ännu större ansvar att uppmärksamma och tillgodose barnets behov.

Barn som far illa eller riskerar att fara illa får i dag inte alltid nog stöd. Det finns undersökningar som visar att sådana barn inte uppmärksammas i tillräcklig omfattning eller får tillräckligt eller samordnat stöd från berörda huvudmän. Forskning har visat att många av dessa barn inte får den hjälp som behövs. Ett skäl till detta är att olika verksamheter inte samarbetar. Vi anser att det är ett tungt skäl att förbättra metoder och struktur kring samverkan när det gäller utsatta barn. (Lagerberg 1998, Sundell & Colbiörnsen 1999)

Vinsten av samverkan för det enskilda barnet kan vara att problemen upptäcks tidigare och barnet får nödvändiga insatser. Hjälp eller stöd som barnet eller familjen efterfrågar blir mera lättillgängligt när flera samordnar sitt arbete. Samverkan fyller i sådana fall en förebyggande funktion, förebyggande i den meningen att hindra att problemen ökar och insatserna blir mera omfattande, som exempelvis ett omhändertagande av barnet. Tidiga insatser är ofta mindre kostsamma – både ur ekonomisk och ur individuell synvinkel. Tidiga insatser är dessutom ofta mindre dramatiska och det är ovanligt att barnet behöver skydd.

När ett barn har blivit misshandlat krävs ibland specialistundersökningar och utlåtanden av varierande slag. De olika bedömningarna kan behöva samlas till en helhetsbild. I komplicerade barnavårdsärenden behövs specialistens syn för att tydliggöra barnets särskilda behov. Generalistens perspektiv är också viktigt för att belysa barnets hela situation. Det är en balansgång mellan krav på hög kompetens och specialisering och det faktum att

barnet och föräldrarna inte skall behöva möta flera handläggare eller specialister än vad som är nödvändigt. Sådana experter finns ofta inom olika verksamheter – därför behövs samverkan.

Många känslor finns inblandade när ett barn har blivit miss-handlat. Det kan vara svårt för personalen att inse att föräldrar eller andra närstående har gjort barnet illa och det kan ligga nära till hands att bortförklara det inträffade (Hindberg 2001). För att identifiera barn som far illa så att de får hjälp, krävs att det inom alla områden finns personal med god kompetens och erfarenhet. När olika personalkategorier arbetar tillsammans blir risken mindre för att något barn skall falla genom samhällets skyddsnät.

Om berörda huvudmän – socialtjänst, polis, skola, hälso- och sjukvård – har ett gemensamt lagstadgat ansvar som grund för att samverka och en struktur för arbetet, är vår bedömning att förutsättningarna förbättras. Socialtjänsten har alltid ett huvudansvar för att utreda barnets situation och för att se till att barnet får stöd och hjälp. Men för att arbetet skall bli effektivt måste alla samverka.

5.1.2 Att ha ett barnperspektiv

Slagen, misshandlad, hotad eller vittne till våld mellan föräldrarna – barnmisshandel kan ha många skepnader. Men den sätter sina spår, djupa spår – en del med omedelbara symtom, andra symtom kan komma långt senare i livet. Rädslan att berätta – hur blir det då? Vad kommer att hända med familjen? Barnet kan känna skuld och skam över misshandeln, men ändå vara lojal mot de vuxna av rädsla för att allting kanske blir ännu värre om man berättar. Eller ovissheten, att inte veta vad som kommer att hända men ändå inse att berättelsen kan få stora konsekvenser för familjen. Många barn lever i en oberäknelig och oförutsägbar tillvaro – oförutsägbar i den meningen att aldrig veta när våldet utlöses eller vad som utlöser våldet, bara att det kan hända igen och igen.

Att uppleva våld eller hot om våld, att få bestraffningar som att bli inläst eller uteläst, att bli försummad, att inte bli sedd och älskad – så kan vardagen te sig för många barn. Det finns exempel på hela våldsskalan, från grov misshandel till blotta rädslan att något kan inträffa, att hotet skall sättas i verket. Att leva i en misshandelsmiljö eller i en riskmiljö påverkar barnets hela liv och vardag. Det innebär exempelvis inskränkningar i umgänge med

kamrater – att missa ett socialt liv som är självklart för de flesta barn. Det finns barn som har missbrukande föräldrar och som aldrig vågar be en kamrat komma med hem, för de vet aldrig hur läget är där hemma. Det finns barn som berättar att de kan se redan i hallen att nu har pappa eller mamma druckit igen, beroende på hur skorna står placerade.

Familjen är grunden för barnets uppväxt och det är föräldrarna som ansvarar för barnets välbefinnande och trygghet. Barnet har rätt till en miljö som är trygg och säker, där barnet mår bra och kan utvecklas väl. Det handlar om att motivera barn och föräldrar att ta emot hjälp och stöd. Målet med motivationsarbetet är att det skall leda till insikt och förståelse hos de enskilda personerna. De största förändringarna sker när viljan till förändring finns. De allra flesta barn fortsätter ju att bo tillsammans med sin familj.

Beroende på vad som har hänt barnet, behövs olika åtgärder. Akuta insatser kan vara sjukhusvård eller placering utanför det egna hemmet. Barnet kan behöva flytta till en annan miljö. Alternativt flyttar förövaren, så att barnets miljö blir fri från oro och hot. Exempel på stöd i barnets vardagsmiljö är terapeutiska samtal, särskilt stöd på förskolan eller i skolan, någon vuxen i barnets omgivning som tar sig an flickan eller pojken och som bryr sig om att barnet har det bra och mår bra. Det behövs både kortsiktiga och långsiktiga insatser och samordning av dessa insatser.

Alla insatser bör planeras tillsammans med barnet – beroende på barnets ålder och mognad – med familjen och med berörda huvudmän, där ansvaret för det som blir bestämt är tydligt. Det är nödvändigt att följa upp och utvärdera åtgärderna och pröva alternativ om de ursprungliga inte fungerar. Det är barnets behov av insatser som bör vara styrande. Som en socialarbetare uttryckte det: "Samverkan är inte till för att det skall bli bättre för personalen, samverkan är till för att barnet skall få det bättre!". Ett misshandlat barn behöver samhällets samlade stöd för att bli en vuxen människa med så små och få ärr som möjligt av misshandelsupplevelserna i barndomen. Detta är att tillämpa ett barnperspektiv i det praktiska arbetet.

5.1.3 Lokalt utvecklingsarbete

Det pågår utvecklingsarbete på många håll i landet för att stärka samverkan mellan olika verksamheter. Syftet är att förbättra förhållandena för det enskilda barnet och göra barnets nätverk delaktiga i det stöd som flickan eller pojken behöver. I arbetet mot kvinnovåld uppmärksammas även barnen på ett alltmera medvetet sätt. Likaså förs allt oftare diskussioner och ställs frågor om barn i verksamheter som direkt vänder sig till vuxna, som missbrukarvård av olika slag. Utredningsarbetet förbättras på olika sätt. Möten runt barnet som används är exempelvis nätverksmöten och familjerådslag.

I Socialstyrelsens projekt "Barns Behov i Centrum" (BBiC) tillsammans med sju kommuner utvecklas handläggning av barnavårdsärenden enligt engelsk förebild, där både utredning och arbetsmetoder sätts i fokus. Utredningen betonar barnets hela situation och belyser sju livsområden (hälsa, utbildning, identitet, familj och relationer, socialt beteende, känslö- och beteendemässig utveckling samt självständighet). Den aktuella anmälan eller händelsen som föranlett utredningen tonas ner för att i stället klargöra barnets livsbetingelser.

Kommittén har också funnit delar av den engelska modellen för samverkan av intresse.

5.1.4 "Working Together" – en engelsk strategi om samverkan

I England arbetar man med ett system när barn och ungdomar far illa eller riskerar att fara illa, som bygger på samverkan berörda huvudmän emellan. Grunden är en nationell strategi, "Working Together", som är både ett strategidokument och en handlingsplan för bl.a. lokalt samarbete. Styrkan i "Working Together" är att tre departement har enats om en policy och ett metoddokument för samarbete från central till lokal nivå. Representanter från Department of Health framhåller att den genomslagskraft som "Working Together" haft till stor del beror på de olika departementens samsyn och tydliga budskap om samverkan både i ord och i handling. Ett annat skäl till att "Working Together" är välkänt och används som ett stöd i det löpande arbetet är den omfattande utbildning som följde introduktionen av de nationella riktlinjerna.

Dokumentet har nyligen utvärderats och revideras kontinuerligt för att vara ett giltigt och uppdaterat hjälpmedel i arbetet.

Den engelska lagstiftningen som rör barn finns samlad i The Children Act 1989. "Working Together" har inte status av lag eller förordning, men i dokumentets inledning slås fast att den nationella strategin skall följas såvida inte exceptionella lokala förhållanden berättigar till avsteg. I The Children Act finns stöd för samverkan; myndigheter skall samarbeta i barnavårdsärenden. "Working Together" har ett tydligt barnperspektiv. FN:s konvention om barnets rättigheter samt konventionen om de mänskliga rättigheterna finns inarbetade i dokumentet.

Det innebär svårigheter att jämföra förutsättningarna för arbetet med utsatta barn i andra länder (i detta fall England) i förhållande till Sverige. Olika länder har lagstiftning som är utformad på olika sätt, har varierande former av centralt styre eller lokalt självstyre – för att nämna ett par exempel. Det har av olika anledningar i England – som mängden av barnavårdsärenden, några med mycket tragisk utgång – framtvingsats ett aktivt och omfattande arbete med att förbättra metoder och arbetsformer kring utsatta barn och deras familjer. Det finns mycket lärdom att hämta i det engelska utvecklingsarbetet mot barnmisshandel som har ägt rum de senaste åren. Det engelska utvecklingsarbetet har en nära koppling till forskningen inom det sociala området.

Det lokala samarbetet i England sker på olika plan. Ansvariga chefer för socialtjänst, förskola, skola, polis, hälso- och sjukvård, frivilligorganisationer och eventuellt andra arbetar tillsammans i frågor som berör förhållanden för barn och ungdomar i kommunen, följer upp och utvärderar verksamheter. Gemensam utbildning, information eller eventuella kampanjer i anledning av någon angelägen fråga samordnas.

På individplanet finns barnskyddskonferensen (Area Child Protection Committee, ACPC) inrättad som ett forum där komplicerade barnavårdsärenden hanteras tillsammans med berörda huvudmän, barnet och familjen. Det finns klara regler för innehållet på ett sådant möte. Principen är att samtycke från part alltid skall inhämtas för att diskutera förhållandena i det enskilda ärendet. Det engelska systemet har emellertid regler för sekretess som ändå möjliggör ett utbyte av information och diskussion vid en sådan sammankomst. En representant för socialtjänsten är självskriven som ordförande men samtliga huvudmän bidrar med sin kunskap, kompetens och för ärendet relevanta insatser.

Ordföranden har specialutbildats för att leda och föra processen framåt i ett så komplicerat sammanhang som en barnskyddskonferens är. Ofta är det en chef eller någon annan person med bred erfarenhet och kunskap som anförtros uppdraget att leda överläggningen. En bärande princip är att mötesordföranden inte har någon direkt koppling till det enskilda ärendet för att vara oförhindrad att agera. I barnskyddskonferensen har systematiskt utvecklats arbetsmetoder och samarbetsformer med barnet och familjen samt mellan berörda verksamheter. Det finns tydliga tidsgränser angivna för hur arbetet och samverkan bör fortskrida i det enskilda ärendet.

UNICEF (United Nations Children's Fund) sammanställde och kommenterade 1998 de synpunkter som FN:s Barnkommitté lämnat över de olika ländernas arbete med att genomföra barnkonventionen. Multidisciplinärt arbete mellan socialtjänst, skola, polis, hälso- och sjukvård lyftes fram som förebild i arbetet med utsatta barn. Vidare betonades "Working Together" som framsynt utvecklingsarbete för att främja samverkan mellan olika huvudmän.

5.1.5 Strategi om samverkan för barn som far illa

Det behövs en struktur för samverkan

Vi anser att det bör utarbetas en strategi om samverkan för barn som far illa eller riskerar att fara illa. Avsikten är att skapa bättre förutsättningar för samarbete. Det bör finnas ett lagstöd för samverkan i respektive myndighets lagstiftning som bas. Strategin bör vara ett policydokument och innehålla ett förslag till struktur för gemensamt arbete mellan huvudmän på olika samhällsnivåer. Att berörda departement uttrycker en gemensam policy ger ett tydligt budskap. Dokumentet bör utarbetas på central nationell nivå. Vi föreslår att regeringen ger Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Skolverket ett gemensamt uppdrag att utforma en sådan strategi. Vi föreslår vidare att socialtjänsten i kommunen, blir den myndighet som får ett särskilt ansvar för att initiera samarbete med andra. Men alla berörda kan naturligtvis ta sådana initiativ. Vår ambition är att skissa på en struktur, inte att på detta stadium lämna förslag om olika arbetsmoment och hur dessa skulle kunna hanteras.

Vad kallar man lämpligen en struktur för samverkansarbete? Vi har valt benämningen strategi, men har övervägt ord som riktlinjer

och handlingsplan bland annat. Vissa ord är redan intecknade, t.ex. "allmänna råd" som är rekommendationer som myndigheter ger ut. Till skillnad från föreskrifter som är bindande, är vårt förslag att betrakta som en rekommendation. Vi skissar på ett gemensamt dokument där flera departement, men också Socialstyrelsen, Skolverket och Rikspolisstyrelsen spelar viktiga roller. Det skall finnas starka skäl att avstå från att samverka och i stället argumentera för ett annat arbetssätt som i så fall ger bättre resultat. Vår avsikt är att strategin skall vara ett verktyg för att utveckla och främja samverkan, men de lokala förutsättningarna skall styra utformningen av arbetet.

Strategin bör visa stor öppenhet för redan väl fungerande lokala lösningar, men skall också kunna vara ett stöd för de kommuner där lokalt samarbete behöver utvecklas. Kommunerna har olika förutsättningar för sitt arbete, beroende på geografiskt läge, demografiska förhållanden, egna resurser bland annat. Komplexa problem kräver tillgång till flera kompetenser och resurser än den egna huvudmannen oftast har tillgång till.

Uppföljning och tillsyn

Den lokala samverkan bör följas upp, utvärderas och granskas. Det första steget i uppföljning och utvärdering är huvudmannens egen kvalitetssäkring och återrapportering till den egna nämnden eller styrelsen. Strategin kan innehålla ett avsnitt med rekommendationer för tillsyn av samarbetet mellan de olika huvudmännen avseende den lokala nivån. Exempelvis får de olika tillsynsmyndigheterna egna eller gemensamma uppdrag att utöva tillsyn över den lokala verksamheten. Regleringsbrev kan ta upp frågor om samverkan samt återrapportering av utförda uppdrag. I vårt förslag får socialtjänsten ett ansvar att ta initiativ till samverkan med berörda parter. Uppföljning av detta uppdrag kan rymmas inom ramen för länsstyrelsernas tematiska verksamhetstillsyn. Vi finner en aktiv granskning i dialog med de inblandade parterna positivare än t.ex. årsrapporter, som kan bli en byråkratisk belastning. Vi anser att det behövs en djupare analys av tillsynsfrågorna, som lämpligen utformas som en del av skrivningen i den nationella strategin.

Lokal samverkan viktigast

Vi fokuserar i vårt förslag på en struktur för samverkan lokalt – vanligtvis inom en kommun – som vi anser är särskilt viktig i vårt uppdrag att föreslå förbättringar för barn som har utsatts för misshandel och för deras familjer. Samverkan behöver – som vi inledningsvis nämnde – ske på två plan, dels på den mera allmänna nivån, dels på den individuella nivån.

Ett aktivt samarbete på ledningsnivå ger tydliga signaler till respektive organisation. Samverkansklimat och andra förutsättningar kan variera över tid. De senaste åren har mycket tid åtgått till ekonomiska diskussioner om kostnadsansvar för olika insatser.

Det är de lokala förutsättningar som bör styra hur samarbetet utformas och utvecklas. Oavsett vilken grupp av barn som behöver uppmärksammas – t.ex. barn som befinner sig i riskzonen för missbruk eller kriminalitet – så är det lokala avvägningar och avgöranden som gäller. I den lokala verksamheten väljer parterna med vilka andra – frivilligorganisationer, kyrkan eller kriminalvård, för att nämna några exempel – övrigt samarbete skall ske och att fokusera på just den kommunens eller det områdets specifika problem eller svårigheter. Det kan inte nog betonas att det är de lokala förhållandena och förutsättningarna som skall vara styrande.

Med det yttersta ansvaret och det utredande ansvaret som grund, har socialtjänsten en given roll som samordnare och spindeln i nätet. Socialtjänsten föreslås få ett särskilt ansvar att verka för att samverkan kommer till stånd. Att förbättra metoder och insatser tillsammans med andra kan för socialtjänstens del vara ett naturligt led i att utveckla den kunskapsbaserade socialtjänsten. Även Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssäkring (SOSFS 2000:15) betonar vikten av samverkan.

Allmänna frågor

För att förbättra utsatta barns situation, krävs samverkan även på ett allmänt eller övergripande plan. Förvaltningschefer eller motsvarande för socialtjänst, förskola, skola, polis, hälso- och sjukvård, har utifrån sina speciella arbetsområden att ta ett ansvar för att exempelvis beakta miljöer och förhållanden i kommunen där barn och ungdomar riskerar att utvecklas ogynnsamt. Med andra ord bör uppmärksammas de barn eller grupper av barn som far illa eller riskerar att fara illa. Den typen av frågor är sannolikt flera huvud-

män berörda av. Så fungerar arbetet i många kommuner i dag men lokal samverkan kan se mycket olika ut. På ett mera allmänt plan handlar det om att skapa goda eller förbättrade förutsättningar för utsatta barn. Ett sådant arbete kommer även andra grupper av barn till godo, visst arbete får kanske alla barn glädje av.

På chefsnivå är planering, uppföljning och utvärdering av gemensam verksamhet eller andra aktiviteter viktiga uppgifter. Analys av hur olika händelser eller ändrade förutsättningar påverkar lokala förhållanden hör hemma här. Hur kommer man med brottsförebyggande arbete och förenade krafter till rätta med exempelvis klotter, missbruk, vandalisering eller våldstendenser? Hur påverkas våra barn och ungdomar i kommunen av en ny lag, ändrade förhållanden i ett bostadsområde eller nedlagd verksamhet? Arbetsgrupper kan bildas med olika uppdrag, exempelvis en analysgrupp som representerar varierande kunskaper om omvärlden, med uppgift att dra slutsatser och göra bedömningar inför t.ex. budget och planering. Detta kan vara ett sätt att utveckla lokala arbetsformer. Lämpligt är att det i sammanhanget finns ett forum för diskussion mellan parterna där även klagomål och kritik hanteras.

På många platser i landet drivs i dag exempelvis BVC, förskola och skola i enskild regi. Avsikten med samordning på chefsnivå är bl.a. att garantera att även verksamheter som drivs i annan regi än den offentliga, skall omfattas av ansvaret att samverka. Detta ansvar föreslås lagfäst och gäller därmed alla. För den enskilt drivna verksamheten kan lokalt samarbete tydliggöras t.ex. i avtalsskrivning.

Verksamheter som omfattar två eller flera parter kan utvecklas och samordnas. Gemensam Utbildning, fortbildning eller annan kompetensutveckling är arbetsformer som många förordar. Gemensam fortbildning kan innebära effektivare resursanvändning än om var och en planerar för att tillgodose samma sorts behov. Även här kan arbetsgrupper utses som exempelvis fokuserar på utbildningsbehov. Av vikt är att personal som på olika sätt arbetar med utsatta barn, tillägnar sig ett gemensamt synsätt med barnperspektivet som grund. Utåtriktat arbete som information om något aktuellt ämne (t.ex. anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen) är andra exempel på satsningar. Sådana aktiviteter kan vända sig till berörd personal som kommer i kontakt med utsatta barn eller till kommuninvånare.

All samverkan behöver vara förankrad hos ledningen. Den politiska ledningen ansvarar för resurstilldelning och övergripande direktiv där samverkan påbjuds. Förvaltningsledningen har ansvar för att ge mandat samt att följa upp och utvärdera verksamheten.

Barnkonventionen är ett exempel på såväl strategiarbete som lokalt genomförande. Konventionen skall tillämpas på alla nivåer i samhället – centralt, regionalt och lokalt. Beslutsfattare och personal som arbetar med barn och ungdomar skall omfattas av konventionens synsätt. Barnombudsmannen har fått rollen att driva på och stödja kommuner och landsting att förverkliga innehållet i dokumentet.

Den lokala samverkan kan bli ett naturligt forum att fokusera på barns och ungdomars förhållanden i kommunen och främja diskussionen om vad som är barnets bästa. I regeringens strategi för arbetet med barnkonventionen rekommenderas kommunerna att utarbeta särskilda barnbudgetar, barnkonsekvensanalyser eller barnplaner. Syftet är att beskriva och belysa barns och ungdomars villkor och att barnfrågorna lyfts fram för politisk diskussion. Att exempelvis göra barnkonsekvensanalyser som allsidigt speglar barns och ungas förhållanden och utsatta barns situation kräver medverkan av alla som berörs. Ett sådant synsätt och sådana arbetsformer stämmer väl överens med vårt förslag om lokal samverkan kring såväl allmängiltiga frågor som individfrågor som rör utsatta barn.

Samverkan som berör det enskilda barnet

Samverkan på den individuella nivån, innebär gemensamt arbete i komplicerade barnvårdsärenden där flera huvudmäns kompetens och resurser behövs som insats för det misshandlade barnet och familjen. Sådant arbete styrs bl.a. av sociallagstiftning och sekretesslag.

Vi har studerat det engelska systemets s.k. barnskyddskonferens, som är ett forum som har utvecklats för samarbetet i det enskilda barnvårdsärendet. I barnskyddskonferensen möts barnet – beroende på barnets ålder och mognad – och föräldrarna av berörda huvudmän och eventuellt andra. Sammansättningen av personer runt bordet beror på det enskilda barnets behov. Alla berörda skall ställa sin kunskap, kompetens och de resurser som barnet behöver

till förfogande. Barnskyddskonferensen är alltså ett forum för strukturerad samverkan i ett komplicerat barnavårdsärende.

Är det då möjligt att överföra engelskt utvecklingsarbete till svenska förhållanden? Vi bedömer att det finns delar i det engelska systemet och utvecklingsarbetet som är allmängiltigt och skulle kunna bidra till förbättrade arbetsmetoder och insatser för miss-handlade eller försummade barn. Svenska arbetsmetoder som i viss mån påminner om barnskyddskonferensen är s.k. nätverksmöten som äger rum i vissa barnavårdsärenden där myndighetsrepresentanter tillsammans med släktingar, vänner eller andra för barnet viktiga personer diskuterar stöd och hjälp till barnet och familjen. Den som berörs av ärendet, ger sitt godkännande till att information lämnas och att personliga förhållanden diskuteras.

Vi har valt att arbeta vidare utifrån bestämmelserna i gällande sekretesslag. Vi anser att arbetsmetoder och insatser kan utvecklas utifrån befintliga sekretessbestämmelser. Vi har vidare valt att kalla samverkansmötet (barnskyddskonferensen) i dessa ärenden för "barnkonferens", för att markera att det inte är den engelska modellen som tas över. Vi anser även att ordet barnkonferens betonar att det är barnet och barnets behov som sätts i centrum. Barnkonferensen bygger alltså på att den som berörs av ärendet lämnar sitt medgivande till att familjens förhållanden diskuteras. Syftet vid barnkonferensen är att berörda huvudmäns kompetens skall komma barnet till godo och ge ett bättre underlag för beslut om insatser. Avsikten är alltså att berörda verksamheter aktivt skall arbeta tillsammans i ärendet, med en tydlig fördelning av ansvar och uppgifter som man kommer överens om på mötet. Arbetet skall sedan kunna följas upp och utvärderas.

Om föräldrarna inte medger att deras situation diskuteras vid en barnkonferens, får utredningen bedrivas på vanligt sätt där nödvändig information om barnets förhållanden inhämtas för att kunna fatta ett beslut om exempelvis lämpligt stöd. Socialtjänsten är skyldig att utreda om nämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd. I utredningen får socialtjänsten ta de kontakter som behövs. Exempel på sådana kontakter är att socialsekreteraren talar med personalen på BVC, med barnets lärare eller med någon annan person som står barnet nära och har information eller kunskap om förhållanden som är värdefulla för att belysa barnets situation. Det finns en skyldighet för bl.a. personal som arbetar med barn och ungdom att lämna socialtjänsten upplysningar som har betydelse för utredningen (71 § SoL, fr.o.m. 1 januari 2002:

14 kap. 1 §). En stor uppgift är att motivera barn och föräldrar att ta emot den hjälp och det stöd som kan erbjudas på en barnkonferens.

Kommittén föreslår att ett system med utredning vid barns död skall göras när barn avlidit på grund av mord, dråp eller misshandel. Även detta uppslag har en engelsk förebild. Om ett sådant försök genomförs, kan lokala samarbetsgrupper komma att få en viktig roll.

Vi anser att arbetsmetoder och former för samarbete i en motsvarighet till den engelska barnskyddskonferensen är intressant för vidare och fördjupade studier inom ramen för en samverkansstrategi. Hur sekretesslagens regler kan tillämpas i ett sådant sammanhang är viktigt att diskutera vidare. Det finns även en kommitté som särskilt arbetar med sekretessfrågor bl.a. ur ett samverkansperspektiv (Offentlighets- och sekretesskommittén, Ju 1999:06). Socialstyrelsens pågående projekt "Barns Behov i Centrum" arbetar med liknande tankegångar för att utveckla barnavårdsutredningen och vissa arbetsmoment i barnavårdsärendet, enligt engelsk förebild.

5.1.6 Det är dags nu...

Samverkansfrågorna är inte nya. Socialstyrelsen gjorde i början av 1970-talet tillsammans med Allmänna barnhuset en undersökning om barnmisshandel och skadlig uppväxtmiljö ("Barn som far illa" 1975). Rapporten tar upp att förbättrat samarbete mellan de olika barnavårdande organen synes angeläget. Vidare slås fast att "Samarbetet måste bli en realitet". Även här betonas vikten av att anpassa verksamheten till de lokala förhållandena och att syftet är att förbättra barns villkor och nå bättre resultat för det enskilda barnet. "Var och en som berörs av samarbetet måste ta kontakt och inte vänta på att någon annan gör det, han måste känna för barnet/barnen och ta sitt ansvar."

I såväl Socialtjänstkommitténs huvudbetänkande, "Ny socialtjänstlag" (SOU 1994:139), som i regeringens proposition (1996/97:124) om ändring i socialtjänstlagen framhålls vikten av såväl tidiga insatser som samverkan. I propositionen pekas på att det i förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn är viktigt att överbrygga sektorsgränserna för att främja en god välfärd.

Man kan säga att vikten av samverkan har diskuterats de senaste trettio åren. Vi bedömer att det behövs en nationell strategi för att – som Socialstyrelsen skrev 1975 – samverkan skall bli en realitet.

5.1.7 Nya lagbestämmelser om samverkan

De verksamheter som möter barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa omfattas i dag av olika lagbestämmelser om samverkan. Vissa verksamheter saknar helt sådana bestämmelser. Vi anser att socialtjänsten, polisen, hälso- och sjukvården samt förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen bör ha en gemensam skyldighet att samverka i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Vidare anser vi att socialtjänsten bör ha ett lagfäst ansvar för att samverkan kommer till stånd.

Närmare bestämmelser om samverkansformer, nivåer för samarbetet osv. bör inte slås fast i lag.

Socialtjänsten

I socialtjänstlagen sägs att socialnämnden skall samverka med andra samhällsorgan m.fl. dels i den uppsökande verksamheten, dels – vid behov – i individärenden (8 § resp. 9 §, fr.o.m. 1 januari 2002: 3 kap. 4 § resp. 5 §). Vidare finns en allmänt hållen bestämmelse om att det till nämndens uppgifter hör att medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med bl.a. andra samhällsorgan främja goda miljöer i kommunen (5 §, fr.o.m. 1 januari 2002: 3 kap. 1 §).

Efter socialtjänstlagens tillkomst har särskilda bestämmelser införts om samverkan vid planering av insatser för äldre och för människor med funktionshinder (20 a § resp. 21 a §, fr.o.m. 1 januari 2002: 5 kap. 6 § resp. 8 §). Lagen innehåller inte någon motsvarande samverkansbestämmelse när det gäller socialnämndens arbete kring barn.

Av bestämmelserna kan alltså utläsas att socialnämnden är skyldig att samverka med andra samhällsorgan m.fl. i individärenden och i uppsökande verksamhet som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Varken bestämmelsen i 5 § (fr.o.m. 1 januari 2002: 3 kap. 1 §) eller någon annan bestämmelse i SoL kan däremot anses ålägga socialnämnden en skyldighet att samverka

med andra verksamheter på mer övergripande nivåer i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Som framgår av motiveringen till vårt förslag om en strategi för samverkan anser vi att samarbete bör ske på alla samhällsnivåer i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Vi föreslår att SoL kompletteras med en särskild bestämmelse som ålägger socialnämnden att i sådana frågor samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Vi föreslår också att socialnämnden ges ett lagfäst ansvar för att samverkan kommer till stånd.

Polisen

Enligt 3 § polislagen (1984:387) skall polisen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Där sägs också att det särskilt åligger polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten.

Bestämmelsen får anses vara tillräckligt generellt utformad för att täcka behövlig samverkan på alla samhällsnivåer i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Någon lagändring krävs därför inte.

Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvårdens verksamhet regleras dels i HSL, dels – bl.a. vad gäller hälso- och sjukvårdspersonalens skyldigheter – i LYHS. Hälso- och sjukvårdslagen innehåller en bestämmelse enligt vilken landstinget skall samverka med bl.a. samhällsorgan i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården. I övrigt saknas bestämmelser om samverkan mellan olika verksamheter i de båda lagarna.

Samverkan bör även inom hälso- och sjukvården ske på alla nivåer.

Det är i dag inte ovanligt att hälso- och sjukvård bedrivs i enskild regi. Som exempel kan nämnas enskilt bedrivna barnvårdscentraler. Skyldigheten att samverka bör självfallet gälla all hälso- och sjukvård som berörs av frågor om barn som far illa eller riskerar att fara illa, oavsett huvudmannaskap.

Vi föreslår därför att HSL kompletteras med en särskild bestämmelse där det anges att hälso- och sjukvården i frågor som rör

barn som far illa eller riskerar att fara illa skall samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Vidare föreslår vi att en motsvarande skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen att samverka införs i LYHS.

Förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen

Verksamhet inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen regleras i skollagen. Skollagen innehåller inga bestämmelser om samverkan med andra verksamheter.

Vi föreslår att skollagen kompletteras med en bestämmelse om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Förskolan, skolan eller skolbarnsomsorgen skall i sådana frågor samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Skyldigheten bör självfallet omfatta även de enskilda förskolorna och de fristående skolorna.

Kungl. Maj:ts Cirkulär (1970:513) om samarbete mellan socialnämnd, skola och polis

Kungl. Maj:t har i ett cirkulär till Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, samtliga länsstyrelser, polismyndigheter, läns skolnämnden, socialnämnder och skolstyrelser lämnat anvisningar om samarbete mellan socialnämnd, skola och polis. Bestämmelserna i cirkuläret syftar till att samordna resurser i arbetet för att förebygga och motverka brottslighet och annan missanpassning bland barn och ungdomar.

Bestämmelserna i cirkuläret synes inte ha tillämpats på många år. De råd och anvisningar för hur samarbetet bör bedrivas som meddelats av Socialstyrelsen, Skolöverstyrelsen och Rikspolisstyrelsen med anledning av cirkuläret har för länge sedan upphävts.

Den föreslagna strategin för samverkan kommer att omfatta även de barn och ungdomar som har behov av samhällets stöd på grund av egen kriminalitet eller annan missanpassning. Något behov av särskilda anvisningar inom detta område finns därför inte.

Vi föreslår därför att Kungl. Maj:ts Cirkulär om samarbete mellan socialnämnd, skola och polis upphävs.

5.2 Samverkan – hur kan arbetsformerna se ut?

Att samarbeta är en konst, en specialitet i sig. Det är en konst som sällan väcker de stora applåderna, skriver barnpsykiatern Frank Lindblad. Avgörande förutsättningar för att arbeta tillsammans kan anses vara intresse för, respekt för och kunskap om den andra parten. Samarbete sägs inträda när man slutar använda ordet samarbete om det gemensamma arbetet. Samverkansfrågorna är av speciell betydelse för utsatta barn och det behövs beslut som skapar förutsättningar för gemensamma uppdrag. Vi menar att förslaget om en strategi för samverkan är ett sådant beslut.

Samarbetet mellan två eller flera parter kan se ut på olika sätt, inskränka sig till formella samråd eller vara långtgående. Drivkraften bör vara att de olika parterna tillför något specifikt, exempelvis genom sin kompetens eller genom att förfoga över en viss resurs som behövs för att resultatet skall bli bättre än om var och en agerade enskilt. Dynamiken eller livsluften för samverkan ligger alltså i olikheterna och inte i något slags minsta gemensamma nämnare som alla kan enas kring. Samverkan är en process som kräver underhåll. Grunden bör vara struktur, annars riskerar arbetet att bli alltför "eldsjälsberoende", dvs. alltför beroende av enskilda personer och deras insatser. En god samverkan kan bidra till en helhetssyn – dvs. en samlad bedömning av den enskildes behov såväl som av de resurser som finns att tillgå.

Samverkan mellan myndigheter förutsätter samarbete inom den egna myndigheten. Socialtjänstens individ- och familjeomsorg kan vara indelad i barn- och ungdomssektion, vuxensektion, ekonomisektion eller motsvarande. Hälso- och sjukvården har en liknande uppdelning med kliniker för olika funktioner, som akutmottagning, psykiatri, ortopedi, kirurgi. Flera funktioner inom såväl socialtjänst som hälso- och sjukvård och även andra huvudmän kan vara inkopplade i en familj där barnmisshandel misstänks. För att kunna ge en sådan familj adekvat hjälp och stöd är ett kvalificerat samarbete nödvändigt, helst med gemensamma och tydliga behandlingsplaner.

Sällan påträffar man någon som öppet bekänner sig till samverkansmotståndarna, men trots att det till synes finns en enighet är samarbetets väg törnbeströdd. Samverkan är ingalunda enkelt eller självklart utan betyder idogt arbete, engagemang och ett stort mått av flexibilitet. Flera forskare och andra som har studerat området, visar på de komplexa förhållanden som uppstår när yrkes-

grupper med olika kunskap, kompetens och organisationskultur skall samspela.

5.2.1 Hinder för samverkan

”Leda och trötthet är ingen förnyare”, skriver författaren Kerstin Ekman.

Forskare som studerat samverkan pekar på flera områden som kan innebära försvårande omständigheter: otydliga politiska mål, lagar, ideologier, ekonomiska intressen, etik, geografisk indelning, personalomsättning, hög arbetsbelastning, organisatoriska strukturer där personer som skall samarbeta har olika utbildnings- eller kunskapsnivå, beslutsmandat eller ansvar och befogenheter. Kunskapsnivån om barnmisshandel, eller snarare bristande kunskaper om utsatta barn och deras förhållanden, blir hindrande i arbetet. Det kan även finnas ett psykologiskt motstånd hos personalen att arbeta tillsammans kring barnmisshandel, som svårigheter att se och inse att föräldrar eller andra vuxna kan utsätta barn för misshandel eller andra övergrepp. Listan går att göra längre.

Extern samverkan påverkas även av organisationens interna arbete, som ledarskap, attityder till förändringar, personalens delaktighet och engagemang. Saknas stödjande strukturer i organisationen – som god arbetsledning, handledning, tid för reflektion och diskussion, uppföljning – är detta hinder för internt såväl som externt samarbete. Att bygga upp en fungerande samverkan tar tid, att bryta ner den kan gå fort.

5.2.2 Framgångsfaktorer för samverkan

Tydliga mål, gemensamma arbetsmetoder och etiska förhållningssätt är framgångsfaktorer för samverkan. Geografiska upptagningsområden som överensstämmer underlättar. Att ha ett gemensamt språk med samma terminologi är viktigt. Ett gemensamt synsätt med fokus på barnperspektivet är angeläget. Likaså underlättar jämlika relationer när det gäller kunskapsnivåer, beslutsbefogenheter och liknande. Många forskare anser att ledningens inställning till och engagemang i utveckling och framtidsfrågor är av avgörande betydelse för den externa samverkan.

Samverkan måste vara förankrad hos ledningen. Skäligen resurser behöver som alltid övervägas och avsättas för uppdraget. Vad som

kan vara resursbesparande på lång sikt, kan kräva särskilda satsningar i början. Ett rimligt tidsperspektiv för uppdraget är en viktig förutsättning. Att följa upp och utvärdera är ett annat ansvar som vilar på förvaltningsledningen.

I fasta samarbetsgrupper behövs kontinuitet, både vad gäller regelbundna möten och regelbundet deltagande i mötena. Det tar både tid och kraft att introducera nya gruppmedlemmar. Intresse och engagemang är andra grundförutsättningar. Gruppen behöver ett mandat för att agera. Någon person bör vara ansvarig och sammankallande. Vilka förväntningar finns? Ett tydligt syfte är viktigt. Fördelarna måste uppväga det eventuella merarbete som ett samarbete oftast innebär. Det måste alltså finnas en bärande struktur, annars tenderar personkontakter att bli alltför centrala. Barbro Hindberg nämner i sin intervjuundersökning om samverkan i fem kommuner som hon har gjort för kommitténs räkning hösten 2000, att samverkan hindrar familjer från att spela ut myndigheter mot varandra. Samverkan kan innebära viss kontroll där brister i systemet kan upptäckas och åtgärdas.

Graden av realism, deltagarnas insikt om de egna och de andra parternas faktiska möjligheter och begränsningar att lösa det aktuella problemet, är betydelsefullt. Det händer att det finns orealistiska fantasier kring vad som kan åstadkommas i ett samarbete eller orealistiska förväntningar på vad andra parter har att bidra med. Det är önskvärt att ge kunskap till andra, inte bara själv få av andras kunskap. Samverkan är ett idogt arbete som kräver långsiktighet och uthållighet.

Vad är då ett framgångsrikt förhållningssätt till samverkan? Förutom de framgångsfaktorer som diskuterats ovan, handlar det om att lära sig leva med skillnaderna – att identifiera skillnaderna och lära sig hur dessa kan hanteras.

5.2.3 Samarbete – i vems intresse?

Samarbete kan fylla olika funktioner och tillgodose olika intressen. I vems intresse ligger det att samverka? Arbetet gäller ytterst klienten/patienten/brukaren och en grundförutsättning är att personen som ärendet rör är delaktig i allt som händer. Ligger det då alltid i klientens intresse att samarbete sker? Det är inte givet att individen upplever samarbetet som något självklart och positivt. De olika handläggarna och personen i fråga kan t.ex. beskriva pro-

blemen och livssituationen på olika sätt. Det finns även en integritetsaspekt; det kan för den enskilde upplevas som obehagligt att många känner till och diskuterar ens kanske mycket personliga bekymmer och svårigheter. Personen som är berörd, kan känna att han eller hon inte är speciellt delaktig och uppleva sin situation svärpåverkad med flera huvudmäns "samsyn" i ärendet.

Flera forskare har pekat på den makt som finns i en organisation, formell eller informell. Lagstiftningen ger makt, t.ex. socialtjänstens skyldighet att hantera tvångsätgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Vem har den reella makten över resurserna och vems ord väger tyngst i ett samarbete? Pengar, bidrag, åtgärder, fördelning av resurser ger makt. Chefskap ger makt, likaså yrkesstatus.

Studier har visat att det kan finnas många bevekelsegrunder för samarbete. Det kan finnas dolda motiv som att yrkesgrupper behöver avlastning eller vill ha kontroll av klientens situation (Boklund 1995).

5.2.4 Är samverkan alltid önskvärt?

För att samarbetet skall fylla en funktion, bör ett mervärde (added value) tillföras. Behövs ett gemensamt arbete för att en uppgift skall utföras? Exempelvis genom specialkunskap, kompetens eller att förfoga över en särskild resurs, tillföra något nytt och värdefullt till det ursprungliga uppdraget. Detta är i så fall en positiv betingelse. Om uppgiften egentligen inte kräver något samarbete, men samverkan har påbjudits av andra skäl, kan detta i stället bli en negativ betingelse.

Det är inte säkert att alla inblandade parter hela tiden upplever fördelar med samverkan. Vinsterna kan variera över tid och mellan de inblandade. Ett trögt samarbete i det korta perspektivet, kan visa sig vara ett positivt arbete i ett längre perspektiv.

Många rapporter inom det sociala området behandlar fördelar respektive hinder för samverkan, men det finns få som företräder synen att samarbete skulle vara negativt. I en rapport i "Child Abuse and Neglect" 1998 ("The Effects of Organizational Climate and Interorganizational Coordination on the Quality and Outcomes of Children's Service Systems", Glisson & Hemmelgarn) företräds dock synen att ett icke samarbetande

system skulle öka mångfalden av tjänster och ge ökat stöd till klienterna.

I den kunskapsöversikt om barnavårdsutredningar som Centrum för Utvärdering av Socialt arbete (CUS) nyligen givit ut, skriver författarna Sundell och Egelund att professionellt samarbete i dag betraktas som en självklarhet för den sociala barnvården. De konstaterar vidare att det saknas ett vetenskapligt belägg för att samarbete alltid är bra. Forskningen tycks visa att samarbete är svårt att etablera och att utfallet är tveksamt.

Värdet av samverkan är alltså inte till fullo utvärderat. Det finns för- och nackdelar som vi har berört i kapitlet. Vi kan i vår genomgång av området konstatera att många förutsätter ett samarbete inom välfärdssystemet för att försöka nå förbättringar i arbetet med misshandlade och försummade barn och med deras familjer. Lagstiftaren talar om samverkan och helhetssyn, regleringsbrev tar exempelvis upp och förutsätter samarbete myndigheter emellan, praktiker inom socialtjänst, skola, polis, hälso- och sjukvård och andra arbetar dagligen med samverkan för att förbättra förhållandena för utsatta barn – för att ge några exempel.

5.3 Samrådsgrupper

I de flesta kommuner finns samrådsgrupper, dvs. grupper där socialtjänst, polis, hälso- och sjukvård eller andra (t.ex. skola) är representerade och där socialtjänsten är den sammanhållande kraften. Dessa grupper bildades i kommunerna under 1980- eller 90-talet och avsikten var att samordna arbetet när det fanns misstankar om att ett barn varit utsatt för sexuella övergrepp.

Grupperna har fungerat såväl på individnivå, dvs. att aidentifierat diskutera hur ett ärende bör hanteras, som på en mera allmän nivå med gemensam fortbildning, upprättande av gemensamma rutiner och handlingsplaner. Socialstyrelsen utarbetade i början av 1990-talet Allmänna råd om samrådsgruppernas arbete (Allmänna råd 1991:3, upphävda 1999). En del grupper har utvecklat sitt arbete att omfatta inte bara ärenden där misstanke om sexuella övergrepp finns, utan även ärenden där barn på andra sätt blivit misshandlade.

Före samrådsgruppernas tid och på ett mera allmänt plan fanns ett samarbetsorgan som ofta kallades BPS – mellan barnavårdsnämnd, polis och skola. Gruppens huvuduppgift var att främja

barns och ungdoms utveckling samt att förebygga och motverka brottslighet och annan missanpassning.

Socialstyrelsen har inom ramen för det s.k. KUB-projektet, gjort en studie av fjorton samrådsgrupper i landet ("En studie av arbetet i samrådsgrupper" 2000). I rapporten konstateras att det är varierande hur samrådsgrupperna fungerar. Erfarna samrådsmedlemmar har uttalat att samarbetet har lett till större säkerhet i hanteringen av misstänkta övergreppsärenden och dessutom inneburit samordningsvinster. Det finns emellertid även samrådsgrupper som har upphört.

Kommittén mot barnmisshandel skickade under hösten 1999 ut en enkät till samtliga polismyndigheter i landet och ställde bl.a. frågan om samrådsgrupper. De flesta polisområden uppgav att de hade fungerande samrådsgrupper tillsammans med socialtjänsten och andra. Samarbetet såg olika ut, grupperna träffades olika ofta och en del hanterade enbart ärenden på individnivå, medan andra arbetade med fortbildning, gemensamma rutiner och metodutveckling. Tjugo procent svarade att samrådsgrupp saknades och hänvisade till omorganisation, resurs- eller tidsbrist. Några uppgav att det fanns ett gott samarbete ändå. Flera pekade på personkännedom som en viktig faktor i sammanhanget.

BAMSE – som står för barn, misshandel och sexuella övergrepp – är ett samarbetsprojekt i Östergötland mellan nio kommuner och hälso- och sjukvården, som samarbetar med polis och åklagarmyndighet i distriktet. BAMSE är ett multidisciplinärt utredningsteam för ärenden som handlar om misshandel och sexuella övergrepp mot barn och ungdomar. Idén med ett multidisciplinärt utredningsteam bygger på en amerikansk modell där dessa team med sin gemensamma kunskap ger råd och stöd till socialtjänsten i komplicerade barnavårdsärenden eller deltar i utredningar av den här typen av ärenden. Syftet med ett sådant team är i grunden att genomföra bättre och mer sammanvägda utredningar.

5.4 Andra former av samverkan

Det finns många goda exempel på samverkan där olika yrkesgrupper närmat sig varandra. Socialsekreterare kan finnas placerade inom skolan, hos barnavårdscentralen (BVC) eller mödravårdscentralen (MVC). Den öppna förskolan kan ha sociala förtecken med ambitioner att vända sig till grupper som behöver särskilt

stöd. I en kommun var verksamheten för ensamstående mammor omdöpt till "Enastående mammagruppen" – vilket sannolikt speglar en positiv grundsyn på människors inneboende förmåga att påverka och förändra sin situation. Det finns även närpolis som regelbundet finns till hands i kommunernas gymnasieskolor. Lokalt brottsförebyggande arbete är ett annat gott exempel på såväl samverkan som ett aktivt arbete med barn och ungdomar.

Tydliga samverkans exempel finns mellan socialtjänstens arbete med barn och ungdom som far illa eller riskerar att fara illa och skolans elevvårdande arbete. Höga institutionskostnader för både barn och ungdomar har lett till en utveckling där många kommuner startat behandlingsformer i öppenvård, med ambitionen att lösa problemen i människors närmiljö. Denna typ av lokala satsningar – ofta för barn i skolåldern och för deras familjer – har vanligtvis skett mellan socialtjänst och skola, ibland med inslag från hälso- och sjukvård eller andra lokala resurser. Ytterligare ett exempel på lokal utveckling är ungdomsmottagningar, som ofta drivs av socialtjänst och primärvård tillsammans. Typiskt för samverkansarbete är att flera aktörer är inblandade.

Det är vanligt att olika huvudmän samarbetar när det har inträffat någon större kris eller olycka. Vid t.ex. bussolyckor, bränder eller vid den stora Estoniakatastrofen, utförde många myndigheter och andra ett omfattande hjälparbete i samverkan. Var och en bidrog med sin kompetens och sina resurser. Vid stora händelser blir det tydligt att ingen huvudman klarar situationen på egen hand. Att tillsammans planera, diskutera och träna under de goda dagarna, ger möjligheter till väl utförda och samordnade insatser när det verkligen behövs.

Röster om samverkan

För att få en dialog om samverkan med företrädare för socialtjänst, skola, polis, hälso- och sjukvård, bjöd kommittén in till en konferens på Sätra Bruk i Allmänna Barnhusets regi (januari 2001). Många av deltagarna berättade om lyckade projekt och gott samarbete, men också om de problem som följer gemensamma satsningar. Samtliga betonade vikten av en struktur för arbetet, vars resultat annars riskerar att bli alltför beroende av duktiga och engagerade personer. Alla såg samarbetet som en nödvändighet och

tyckte att en nationell strategi var ett intressant förslag som skulle kunna ge ökat stöd åt samverkan mellan olika huvudmän. Konferensen gav en bild av de för- och nackdelar som uppträder när verksamheter samverkar.

Barbro Hindberg ställde i sin tidigare nämnda intervjuundersökning frågan om nationella riktlinjer skulle vara till nytta i arbetet. Nästan samtliga tillfrågade ansåg att riktlinjer skulle vara ett stöd i arbetet. Intervjuszvaren i de fem kommunerna ger en bild av behovet av samverkan och intresset för nationella riktlinjer.

5.5 Många har tänkt på samverkan

Flera betänkanden har under de senaste åren tagit upp vikten av att olika huvudmän samordnar sina resurser för barnets bästa.

Barnpsykiatrikommitténs betänkande "Det gäller livet" (SOU 1998:31) framhåller vikten av att samverka för det enskilda barnets skull, men också för att på bästa sätt utnyttja samhällets gemensamma resurser och undvika dubbelarbete. Principerna för samarbete behöver utvecklas. Syftet är att ge service och vård av god kvalitet. Samverkan kräver engagemang på alla nivåer, från fält till högsta beslutande organ.

I utredningen om handläggning av ungdomsmål (SOU 1999:108) föreslås grupper för samverkan med representanter för berörda myndigheter. Utredningen förordar lokalt anpassade lösningar.

Narkotikakommissionen betonar i sitt slutbetänkande ("Vägvalet, Den narkotikapolitiska utmaningen" SOU 2000:126) behovet av lokala narkotikapolitiska strategier. Strategierna bör bl.a. innehålla en helhetssyn på barn och ungdomars villkor, utarbetas mellan berörda huvudmän, ange styrning, samordning och ansvarsfördelning mellan myndigheter. Vidare tas upp behovet av riktlinjer för det förebyggande arbetet samt ansvar och samverkan i vård och behandling. Kommissionen argumenterar för utveckling av gemensamt arbete och professionella nätverk, sammanfattat som partnerskap för samverkan.

Det finns exempel på långtgående samordning mellan socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling, hälso- och sjukvård för att rehabilitera sjukskrivna och arbetssökande personer. Betänkandet "Egon Jönsson" (SOU 1996:85) beskriver sådana försök.

Samverkansutredningen ("Samverkan, Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m.", SOU 2000:114) skriver att samverkan ger kommuner och landsting möjligheter till ett effektivare resursutnyttjande och således lägre kostnader. Parterna får tillfälle att ge medborgarna bättre service. Utredningen exemplifierar olika förutsättningar för samordning som gemensam nämnd mellan kommun och landsting, samverkansavtal eller kommunalförbund.

5.6 Familjecentralen – stöd till barn och föräldrar – ett gott exempel på samverkan

Redan barnstugeutredningen (SOU 1972:27) tog upp familjeservicecentraler och förordade försök med samordning mellan MVC, BVC, den sociala barnvården, förskolan och skolan.

Under 1990-talet har det på många håll i landet utvecklats samarbetsformer mellan socialtjänst, MVC, BVC och öppen förskola – ibland i andra grupperingar och med andra intressenter som familjerådgivning, kyrka, SFI (Svenska För Invandrare). De olika verksamheterna har organiserats under ett tak, med bibehållet huvudmannaskap, budget och ursprungliga uppgifter. På sina håll i landet finns inte alla funktionerna samlade i samma byggnad, men omfattas ändå av idén. Den samlade verksamheten vänder sig till familjer med barn, företrädesvis barn i förskoleåldern.

Samverkan har benämnts familjecenter, familjecentral, familjens hus eller liknande. Vi kommer att använda ordet familjecentral, men vill poängtera att både form och innehåll kan variera mellan kommunerna. Folkhälsoinstitutet har inventerat verksamheter som bygger på denna idé och konstaterade att det då fanns ett femtiotal i landet och flera håller på att starta. Med familjecentral menas "att mödra- och barnhälsovården, öppen förskola samt individ- och familjeomsorgen är samordnade och samlokaliserade" ("Familjecentralen", Folkhälsoinstitutet utvärderar 14/2000).

Familjecentralen är tänkt som en mötesplats för de boende i området för att stärka det sociala nätverket runt barn och föräldrar. Uppfattningen är att förebyggande arbete och tidiga insatser är hälsofrämjande. Familjecentralen har även ekonomiska förtecken, dvs. att förebyggande och tidiga insatser kan motverka och förhindra kostsamma åtgärder vid senare tidpunkt. Tanken är vidare att erbjuda ett lättillgängligt stöd med samhällets olika funktioner i gemensamma lokaler. Rapporter från olika familjecentraler vittnar

om att det också i praktiken fungerar så att socialsekreteraren eller BVC-psykologen redan är ett känt ansikte och det är ingen hög tröskel att kliva över för att träffa denna person. Sekretess mellan de inblandade parterna förefaller inte vara något större problem, eftersom kontakt förmedlas i samförstånd med besökaren.

Solna kommun var föregångare med att utveckla ett familjecenter i stadsdelen Hagalund, 1993. Personalen inom socialtjänsten beskriver det tunga arbete som det innebär att genomdriva denna förändring, men också tillfredsställelsen i att ändra sina arbetsmetoder, lära av andra och finnas till hands bland de människor där man arbetar. Solna socialtjänst har valt att låta myndighetsutövning följa socialsekreterarnas arbete vid familjecentralen. Merparten av kommunerna har enligt Folkhälsoinstitutet valt att låta familjecentralernas arbete vara enbart förebyggande, rådgivande och stödjande, utan inslag av myndighetsutövning som handläggs på annat håll i organisationen. (Med myndighetsutövning avses kortfattat beslut om rättighet, skyldighet eller förmån.)

Närheten till kommuninvånarna innebär att verksamheten kan anpassas till besökarnas behov och önskemål. Olika sorters gruppverksamheter förekommer allt efter familjernas behov. Det uppstår nya arbetsätt när yrkesgrupper får daglig kontakt. Personalen vid en familjecentral beskrev språksvårigheter som hinder i de löpande gruppaktiviteterna, men idén om babymassage hade fått stort gehör; där kunde alla föräldrar med spädbarn delta utan någon hindrande språkbarriär.

När ett samarbete inleds, konkret och i gemensamma lokaler, innebär detta att vad som sker internt inom en organisation även kommer att beröra de övriga organisationerna. Om en huvudman drastiskt ändrar de ekonomiska förutsättningarna eller gör reduktioner i den egna verksamheten, kan även övriga parter drabbas och resultatet t.o.m. bli så drastiskt att samverkan upphör. Att samarbeta kan innebära att vissa resurser reserveras för viss tid för att möjliggöra den kraft och det engagemang som en gemensam satsning fordrar.

Samverkan mellan olika verksamheter kräver flexibla personalgrupper, som både skall svara mot den egna organisationens krav och samtidigt fungera tillsammans med de andra intressenterna på familjecentralen. I en av de utvärderingar som har gjorts, har personalen formulerat kravet på den lokala samverkan som något som förutsätter hela treenigheten hela tiden: engagemang, närvaro och tid (Bak & Gunnarsson 2000).

Det finns en allmän föreställning om att barnomsorg och hälso- och sjukvård för barn är skyddsnät för utsatta barn. Flera studier har visat att detta skyddsnät har glesa maskor (bl.a. Lagerberg 1998). Dock ger familjecentralen tydliga förutsättningar och en tydlig struktur för samarbetet. På familjecentralen kommer de olika verksamheterna närmare varandra med olika sorts kunskap och kompetens som rör barn. Den psykosociala kompetensen ökar sannolikt och gagnar upptäckten av barn som far illa. En erfarenhet som personalen har gjort, är att yrkesrollerna ofta framträder klarare när man får tillgång till varandras yrkeskunskap.

Barbro Hindberg visar i sin tidigare nämnda intervjuundersökning att personalen tycker sig ha fått ett politiskt budskap om att samarbeta. Emellertid återspeglas inte alltid engagemanget i resurstilldelning, utan det är ett gap mellan politiska mål och konkret verklighet.

Flera instanser ställer sig positiva till en samverkansform som familjecentralen. Vi anser att den är en intressant samarbetsmodell som har stor utvecklingspotential. Utredningen "Stöd i föräldraskapet" (SOU 1997:161) lyfter exempelvis fram familjecentralen som en god förebild. Folkhälsoinstitutet, som har utvärderat modellen, konstaterar att ur ett brukarperspektiv såväl som ett samverkansperspektiv är modellen framgångsrik. Folkhälsoinstitutet ("Familjecentraler" 14/2000), drar två slutsatser av sitt arbete:

Familjecentraler är framtidens stöd till föräldrar och barn.

Det vore en riktig empowerment-strategi för framtidens familjestöd att överlåta mera beslutsfattande, kring såväl verksamhet som ekonomi, till familjecentralernas samordnare eller personalgrupp.

6 Anmälan till socialnämnden

Bara en liten andel av de barn som misstänks fara illa anmäls till socialnämnden.

Bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet finns i 71 § socialtjänstlagen (1980:620, SoL). Den 1 januari 2002 träder en ny socialtjänstlag i kraft (SFS 2001:453). En bestämmelse som i sak motsvarar 71 § SoL finns i 14 kap. 1 § i den nya lagen.

71 § SoL har följande lydelse:

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

Bestämmelserna 71 § SoL (14 kap. 1 §) har successivt skärpts och även kommit att omfatta fler yrkeskategorier. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten omfattas samtliga av

anmälningsskyldigheten. Detsamma gäller de anställda vid dessa myndigheter. Skyldiga att anmäla och lämna uppgifter är även alla som bedriver antingen enskild verksamhet som berör barn eller ungdom eller enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

De som omfattas av bestämmelserna är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Inom familjerådgivning gäller i stället en skyldighet att anmäla vid kännedom om att en underårig utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Det finns även en rekommendation i 71 § SoL (14 kap. 1 §) till allmänheten att anmäla i motsvarande fall. Den bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.9.

De som är anmälningsskyldiga är också skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd. En person som gjort anmälan till nämnden är därför skyldig att fortlöpande informera nämnden om sådana förhållanden som kan ha betydelse för utredningen. Även de som är anmälningsskyldiga men som inte har gjort anmälan har sådan uppgiftsskyldighet. En anmälningsskyldig person som känner till att det pågår en utredning hos socialnämnden är därför skyldig att underrätta nämnden om han får kännedom om något som kan ha betydelse för utredningen (JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 341).

Anmälningsskyldigheten fungerar inte

Anmälningsskyldigheten är ovillkorlig; den som får kännedom om något som kan innebära att ett barn behöver skydd av socialnämnden är skyldig att göra en anmälan. Trots detta visar resultaten av olika undersökningar att det bara är en liten andel av de barn som misstänks fara illa, som anmäls till nämnden.

Resultatet av en undersökning inom *förskolor* i Stockholm 1997 visade exempelvis att anmälan gjordes i endast omkring en tredjedel av fallen (FoU-rapport 1999:24). En jämförelse med resultaten av två äldre undersökningar – den ena gjord i Stockholm 1990 och den andra i olika delar av landet 1995 – visar att anmälningsskyldigheten inte ökat, trots att lagstiftningen skärpts.

Studier inom *grundskolor* i Stockholm 1998 visade att anmälan gjordes i 45 procent av fallen. Detta innebar en kraftig ökning i förhållande till situationen 1995, då endast 14 procent anmälde.

Enligt en undersökning 1995 bland *sköterskor på barnavårdscentraler* anmälde 11 procent av de barn som misstänktes fara illa till socialnämnden (D. Lagerberg 1998). I de fall där situationen bedömdes som mycket allvarlig uppgick dock anmälningsfrekvensen till drygt 30 procent.

Anmälningsbenägenheten bland svenska *läkare* är knappast studerad, men en studie bland läkare på barnavårdscentraler och barnläkare inom slutenvården i Göteborg 1999 visade dock att 67 procent av läkarna någon gång låtit bli att anmäla, trots misstanke om att ett barn for illa (A. Hägg & M. Borres 1999).

Graden av rapportering skiljer sig således mellan olika yrkesgrupper men är låg inom samtliga. Även om det inte är möjligt att finna några exakta siffror, kan ändå konstateras att anmälningskyldigheten inte fungerar som lagstiftaren avsett. Om inte ens de basverksamheter som dagligen möter stora grupper av barn fullgör sin anmälningskyldighet, gör man det sannolikt i ännu lägre utsträckning inom de verksamheter som inte så frekvent möter barn.

Flera frågor infinner sig. Finns det brister i de lagbestämmelser som gäller, eftersom så många låter bli att följa dem? Känner de yrkesverksamma till anmälningskyldigheten och dess närmare innebörd? Behövs ytterligare information, utbildningsinsatser eller lagstiftning?

I det följande redovisar vi vår syn på behovet av ändringar av lagbestämmelser m.m. om anmälningskyldigheten.

6.1 Ordet anmälan

Vår bedömning:

Det finns inte skäl för att ersätta ordet anmälan med något annat ord.

Det framförs ofta uppfattningen att ordet "anmäla" borde ersättas av ett ord med mindre negativ laddning, t.ex. informera, underrätta eller överföra. Vi delar inte den uppfattningen.

För många enskilda har ordet anmälan visserligen en negativ klang. Man upplever socialnämndens inblandning som ett hot i

stället för en möjlighet att få hjälp. Berörda föräldrar kan uppfatta sitt föräldraskap som ifrågasatt. Att ett barns situation är sådan att en anmälan måste göras, är emellertid något allvarligt, och ordet anmälan talar tydligt om detta. Ur barnets synvinkel är en anmälan till nämnden t.o.m. av större vikt än anmälan till polisen. Det finns därför inte skäl att av hänsyn till föräldrar, och kanske även anmälaren själv, avdramatisera anmälningsförfarandet genom att kalla anmälan för något annat.

Enligt vår uppfattning är det verkliga problemet inte att ordet anmälan har en för stark negativ laddning, utan i stället att fokus alltför ofta är inställt på skyldigheten att anmäla i stället för på socialnämndens stödjande och hjälpande verksamhet. Det talas och skrivs mycket om skyldigheten att anmäla och om att socialnämnden omhändertar barn med tvång. Mycket litet uppmärksamhet får däremot socialnämndens övriga verksamhet som rör barn och unga och vars syfte är att stödja.

Socialnämnden skall enligt 12 § SoL bl.a. i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver (fr.o.m. 1 januari 2002: 5 kap. 1 §). Frivillighet och självbestämmande skall vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden.

Vi tror att mycket vore vunnet om socialtjänstens hjälpande och stödjande funktion gjordes mer känd för allmänheten. Att socialnämnden skall informera om anmälningskyldigheten anses oftast självklart. Lika självklart borde det vara att nämnden informerar om och synliggör de redskap och verktyg man har för att hjälpa barn, unga och deras familjer.

Bland dem som arbetar med barn råder stor enighet om att ju tidigare insatser sätts in, desto större är möjligheterna att hjälpa barnet. Denna uppfattning har också fått spridning i samhället i övrigt. En grundläggande inställning inom yrkesgrupper som arbetar med barn måste därför vara att så tidiga insatser som möjligt alltid skall eftersträvas. Ofta är de problem som kan finnas i en familj kända långt innan situationen blir så allvarlig att en anmälan måste göras. Vanligtvis mår inte bara barnet dåligt, utan även familjen i övrigt. De flesta vill ha hjälp.

För enskilda människor är det viktigt dels att de känner till att det finns hjälp att få, dels att de enkelt och snabbt kan få kontakt med hjälpande instanser. Som ett gott exempel kan här nämnas de

familjecentraler som numera finns på många håll i landet, där flera huvudmän samverkar under samma tak.

Att alltid eftersträva förebyggande och tidiga hjälpinsatser i arbetet med barn och deras familjer ger goda förutsättningar för ett fruktbart samarbete med föräldrar och barn. Då behöver sannolikt insatserna inte heller vara så drastiska. Det innebär också bättre möjligheter att påverka allmänhetens attityd till socialnämnden i positiv riktning.

6.2 När är man skyldig att anmäla?

Vårt förslag:

Ordet "skydd" i 71 § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §) ersätts av orden "skydd eller stöd".

En svårighet vid tillämpningen av 71 § SoL har visat sig vara att de som är skyldiga att anmäla har svårt att ta ställning till när anmälningsskyldigheten inträder. Vi anser att paragrafen bör ändras så att anmälningsskyldigheten knyts till ett barns behov av skydd eller stöd i stället för enbart skydd, som lagtexten säger i dag.

Enligt lagtexten skall anmälan göras vid "kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd". I förarbetena till lagen sägs att anmälningsskyldigheten inte förutsätter att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan behöva stöd eller hjälp från socialnämndens sida (SoU 1979/80:44 s. 113 och prop. 1989/90:28 s. 131 f.).

Justitieombudsmannen (JO) har sagt att anmälningsskyldigheten inte får bli föremål för överväganden av de anmälningsskyldiga själva och att kritik för obefogad anmälan torde förutsätta att anmälan objektivt sett framstår som helt opåkallad (JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 247).

Olika yrkesgrupper har olika uppfattningar

Lagtexten upplevs som abstrakt av många som skall tillämpa den. Ute i verksamheterna talas det om att man är skyldig att göra

anmälan till socialnämnden vid "misstanke" om missförhållanden. Enligt lagtexten inträder anmälningsskyldigheten emellertid inte vid misstanke, utan i stället vid "...kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd". Frågan är hur välgrundad en misstanke måste vara för att anmälningsskyldigheten skall träda in.

De fall där det finns tydliga tecken på att barn blivit utsatta för misshandel ställer sällan till några större problem för de anmälningsskyldiga. I dessa fall vet man att man måste anmäla och som regel gör man det också. Men vad gäller när oron för ett barn är vag, svår att klä i ord och det kanske inte finns några direkta tecken på att barnet far illa? Särskilt svårt kan det vara att bedöma om en anmälan skall göras vid misstanke om psykisk misshandel, eftersom sådan misshandel sällan lämnar några synliga spår.

Studier har visat att det råder skilda uppfattningar såväl mellan som inom olika yrkesgrupper om vad som är skadlig behandling av barn. Man oroar sig för olika barn och har även skilda uppfattningar om när förhållandena skall anses vara sådana att anmälningsskyldigheten träder in (se D. Lagerbergs rapport "Definition av samhällelig omsorgsbrist och skadlig behandling av barn" som finns i bilaga till betänkandet).

En gråzon kan inte undvikas

Att bedöma om kriterierna för att göra en anmälan är uppfyllda eller inte är onekligen en mycket svår uppgift. Enligt vår uppfattning är det emellertid varken lämpligt eller möjligt att i lagstiftningen mer exakt ange en gräns där anmälningsskyldigheten träder in. En gråzon kommer ändå alltid att finnas. Där kommer frågan om en anmälan skall göras eller inte ytterst att vara beroende av flera olika faktorer, som den anmälningsskyldiges egen kompetens, det stöd som erbjuds honom eller henne, innehållet i eventuella rutiner om anmälningsskyldighet och relationen till andra berörda myndigheter.

Vi anser att problemet i stället måste angripas genom utökad information och utbildning, tydligare rutiner på arbetsplatserna, utökad utnyttjande av möjligheten att konsultera socialtjänsten etc.

Ordet "skydd"

Vi anser emellertid att ordet "skydd" i lagtexten är olyckligt valt. Ordet för tankarna till att en anmälan skall göras endast vid tecken på mycket allvarliga missförhållanden. Enligt förarbetena är i stället anmälningsskyldigheten knuten till en underärigs behov av stöd eller hjälp. Lagtexten och förarbetena stämmer alltså inte särskilt väl överens.

Vi delar uppfattningen i förarbetena att samhället måste ha en högre ambitionsnivå än att endast uppmärksamma de barn och unga som behöver skydd. Barn som inte får sina grundläggande behov tillgodosedda i hemmet eller av någon annan anledning far illa måste få hjälp i ett långt tidigare skede. Denna uppfattning bör komma till uttryck direkt i lagtexten och inte bara i förarbetena. Vi föreslår att ordet "skydd" i 71 § SoL (14 kap. 1 §) ersätts av orden "skydd eller stöd".

Den föreslagna lydelsen klargör för de anmälningsskyldiga att missförhållandena inte behöver vara så allvarliga. Den som har grundad anledning att misstänka att ett barn kan behöva någon form av insatser från socialnämndens sida skall alltid göra en anmälan. Syftet med ändringen är i och för sig inte att utvidga tillämpningsområdet för 71 § SoL utan i stället att slå fast vad som redan gäller enligt förarbetena. Den nya lydelsen bör emellertid innebära att det blir lättare att bedöma när det skall göras anmälningar. Det ger också bättre möjligheter för de anmälningsskyldiga att förklara för föräldrar och andra att en anmälan görs för att hjälpa, inte för att underkänna föräldrarna. En ökad fokusering på stöd bör därmed innebära förbättrade möjligheter att få till stånd en god samverkan kring familjen.

Ordvalet "skydd eller stöd" är lämpligare också med hänsyn till att anmälningsskyldigheten även gäller äldre barn. Anmälningar som rör äldre barn grundar sig som regel på barnets eget beteende och inte på att föräldrarna skulle utsätta barnet för misshandel eller någon annan skadlig behandling. Ordet "skydd" kan därför framstå som missvisande.

Den föreslagna lydelsen harmonierar vidare bättre med 50 a § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 11 kap. 2 §). Där finns bestämmelser om utredningar av socialnämnden om underåriga som kan behöva just skydd eller stöd.

Att hjälpa själv i stället för att anmäla

En komplicerad fråga är om en anmälan skall göras även om det finns kompetens att hantera barnets problem inom den egna organisationen. Det kan hävdas att barnet inte behöver socialnämndens hjälp i dessa situationer eftersom hjälpen finns tillgänglig på annat håll. Vi anser att frågan inte kan ges något entydigt svar utan måste bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Ett barn som har inlärningssvårigheter i skolan kan exempelvis i normalfallet få behövlig hjälp i skolans regi eftersom skolan är skyldig att ge särskilt stöd till elever som har svårigheter i skolarbetet. Bedömningen blir en annan om det finns skäl att misstänka att svårigheterna har sin grund i att barnet utsätts för misshandel eller annan skadlig behandling i hemmet. I sådana fall är skolans insatser inte tillräckliga utan en anmälan till socialnämnden måste göras. Det är sedan socialnämndens ansvar att utreda barnets förhållanden närmare.

Även inom hälso- och sjukvården, kanske främst barn- och ungdomspsykiatrin, kan frågan uppkomma om det är tillräckligt att hjälpa ett barn eller en ungdom genom egna insatser. Kanske görs den bedömningen att man kan erbjuda nödvändig behandling i egen regi och att en anmälan inte skulle gagna eller rent av riskera att skada barnet. Även här gäller emellertid att om förutsättningarna för anmälan enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §) är uppfyllda så skall en anmälan alltid ske. Det eventuella behovet av åtgärder bestäms av socialnämnden. JO har vid flera tillfällen riktat kritik mot hälso- och sjukvården för att man dröjt med att anmäla (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 261 och 1995/96 s. 247). Att ett barn eller en ungdom är intaget på sjukhus och inte utsatt för någon reell fara har därvid inte ansetts som skäl för att låta bli att anmäla. JO har pekat på att det kan vara lämpligt att behandla ömtåliga fall i samrådsgrupp i syfte att försöka uppnå en samordnad handlingslinje.

I dessa situationer finns det anledning att hålla i minnet att socialtjänsten intar en särställning i förhållande till andra verksamheter genom den större möjligheten att få en helhetsbild av barnet och familjen. Socialtjänsten kan exempelvis ha fått in anmälningar från flera olika håll beträffande ett och samma barn. Socialtjänsten har också en unik möjlighet att, trots sekretessbestäm-

melserna, från andra myndigheter begära in de uppgifter som behövs för att utreda barnets situation.

Av betydelse i sammanhanget är också socialtjänstens skyldighet att vid behov samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar när insatser för enskilda skall utformas och genomföras (9 § SoL, fr.o.m. 1 januari 2002: 3 kap. 5 §).

Barnet kan behöva stöd och hjälp från skolan, förskolan etc. även sedan en anmälan gjorts till socialnämnden. Ur barnets perspektiv är det oerhört viktigt att anmälaren inte upphör att stödja barnet efter det att en anmälan gjorts. Att socialnämnden har ett yttersta ansvar för barnet innebär inte att anmälares ansvar faller bort.

6.3 Barnets ställning

Vår bedömning:

Lite äldre barn väljer emellanåt att avstå från att söka hjälp hos skolpersonal och andra yrkesverksamma av rädsla för att en anmälan skall göras. Även om detta är ett problem finns det inte tillräckliga skäl för att ge barn laglig möjlighet att hindra att en anmälan görs till socialnämnden. De lite äldre barnens motstånd mot att söka hjälp hos skolpersonal och andra yrkesverksamma på grund av risken för en anmälan kräver i stället andra åtgärder.

Anmälningsskyldigheten hindrar barn från att berätta

Många barn lever utan goda vuxenrelationer. Ett barn som behöver stöd, råd eller annan hjälp men som saknar vuxna att vända sig till i sin familj eller bekantskapskrets, är hänvisat till en lärare, skol-sköterska, skolpsykolog etc. Alla dessa yrkesgrupper har anmälningsskyldighet. Det är känt att barn och ungdomar som miss-handlas eller av annan anledning far illa i hemmet inte alltid vill söka hjälp hos personalen på skolan av rädsla för just anmälningsskyldigheten. Av lojalitet till föräldrarna väljer barnet att tåga om missförhållanden. Detta kan få till följd att problemen förvärras och att eventuella stödinsatser sätts in senare än vad som annars varit fallet. Man kan således hävda att den anmälningsskyldighet som syftar till att skydda och hjälpa också

för med sig en risk för att barn i utsatta situationer står ensamma, utan möjligheter till hjälp.

Många av de barn som ringer till Barnens Hjälptelefon hos BRIS väljer denna kanal för att de vill prata med en vuxen utan att riskera en omedelbar anmälan. En annan sak är att de senare ofta samtycker till att skolan, socialnämnden eller någon annan hjälpare myndighet eller person kontaktas. De yrkesverksamma som möter de lite äldre barnen, bekräftar att anmälningsskyldigheten emellanåt hindrar barn från att söka hjälp.

Visserligen kan det finnas större möjligheter att avstå från att göra en omedelbar anmälan när fråga är om äldre barns förhållanden eftersom de äldre barnen inte är lika utlämnade och inte har samma omedelbara behov som de yngre, men anmälningsskyldigheten utgör likväl ett hinder för barnen. En ovillkorlig anmälningsskyldighet, utan möjlighet till medbestämmande för barnet, har också den nackdelen att en anmälan riskerar att skada relationen mellan anmälaren och barnet. De möjligheter anmälaren kan ha att själv hjälpa barnet i framtiden, riskerar därmed att gå förlorade.

Problemet har föranlett oss att överväga om de lite äldre barnen borde ges en laglig möjlighet att påverka i frågan om en anmälan skall göras eller inte.

Bör barnet ges möjlighet att hindra en anmälan?

Varje barn har självt den bästa kunskapen om sina egna förhållanden och måste ses som en god expert på sin egen hälsa och sina egna levnadsförhållanden. Vad som är jobbigt för ett barn, kanske inte är det för ett annat.

Det är inte givet att den bästa hjälpen för varje utsatt barn i varje situation är att göra en omedelbar anmälan till socialnämnden. Något barn kanske känner en befogad rädsla för att en anmälan skulle förvärra situationen ytterligare, i vart fall för stunden. En anmälan som grundar sig på ett barns egen berättelse kan också sägas peka ut barnet och för med sig en risk för att barnet tar på sig en skuldbörda. I detta sammanhang kan också nämnas att barn under senare år i olika socialrättsliga sammanhang getts mycket stora möjligheter att påverka i frågor som rör barnets egen person (se t.ex. 21 kap. 5 § föräldrabalken och 10 § SoL).

Vi har emellertid fastnat för att det inte är möjligt att ge barnet rätt till medbestämmande i frågan om en anmälan skall göras eller ej. Ett så stort ansvar kan inte läggas på ett barn som kan vara både kroppsligt och själsligt skadat och dessutom bundet av lojalitet mot föräldrarna, som oftast är förövarna. Ett barn har inte heller tillräcklig livserfarenhet för att se realistiskt och nyanserat på sin egen situation.

Barnet kan exempelvis ha svårt att överblicka de långsiktiga konsekvenserna av misshandel och andra övergrepp. De fulla konsekvenserna kanske står klara först när barnet kommit upp i vuxen ålder. Medbestämmande för barnet skulle också föra med sig en risk för att barnet gavs skulden för en utebliven anmälan; det vore alltför frestande att avstå från en besvärlig anmälan med hänvisning till att barnet inte ville anmäla.

Ett barn i en utsatt situation behöver hjälp av vuxenvärlden, inte ett eget ansvar som barnet inte är moget att bära. Ett sådant synsätt får också anses bäst stämma överens med tankarna bakom FN:s konvention om barnets rättigheter.

De lite äldre barnens särskilda svårigheter måste i stället bedömas och åtgärdas på annat sätt. Enligt vår uppfattning handlar det här först och främst om personalens tillgänglighet och kompetens men också om olika yrkesgruppers förmåga att samverka med varandra.

Barn behöver vuxna i sin vardag

En grundförutsättning för att barn skall förmås att dela med sig av sina problem till någon vuxen är att barnen i sin vardag har tillgång till vuxna människor som har vilja och tid att lyssna. Detta är något som brukar lyftas fram inte minst av barnen själva. Eftersom alla lite större barn går i skolan är det särskilt viktigt att det finns kloka och lyssnande vuxna där.

All skolpersonal kan emellertid inte förväntas ha särskild kompetens i att möta utsatta barn. Därför är en god elevvärd där sådan kompetens finns av största betydelse för barn som far illa och behöver hjälp. Ju större kompetens den vuxne har, desto bättre är hans eller hennes möjligheter att få barnet att känna tillit och våga berätta. Den vuxne som får ta emot ett förtroende från ett barn måste göra sitt yttersta för att övertyga barnet om att det inte står ensamt. Om en anmälan blir aktuell är det den vuxnes uppgift att

få barnet att förstå varför anmälan sker och vad den innebär samt att ge barnet fortsatt stöd. Vikten av att samtala med barnet och att ge barnet stöd i en eventuell anmälningsprocess kan inte nog betonas. Det barn som känner tillit till och respekt för en vuxen, kan lättare acceptera de beslut som den vuxne fattar.

6.4 Vikten av handlingsplaner och annat stöd

Vår bedömning:

Rutiner, handlingsplaner eller liknande där den som är anmälningskyldig ges råd om hur han eller hon bör förfara när ett barn visar tecken på att fara illa bör finnas inom vissa verksamheter som berör barn och ungdomar.

Förslag härom lämnas i andra sammanhang i betänkandet.

En del verksamheter har redan i dag handlingsplaner, samverkansprogram eller liknande som tjänar syftet att ge vägledning i en anmälingssituation. Vi anser att någon form av sådana planer bör finnas inom vissa verksamheter som berör barn och ungdomar. I dessa kan praktiska och juridiska frågor kring anmälningskyldigheten, frågor kring handledning, konsultation, samarbete med andra verksamheter osv. behandlas.

Vilket stöd behöver den som är anmälningskyldig?

Hjälp med praktiska frågor

Ett beslut att anmäla för med sig en rad praktiska och juridiska frågor för den som är anmälningskyldig. Till vem görs anmälan? Kan den göras muntligen? Skall barnet tas med till skolsyster eller läkare vid en första misstanke om misshandel? Kan barnet gå hem efter skoldagens slut? Hur samtalar jag med barnet? Hur samtalar jag med föräldrarna? Får jag något stöd?

När en anmälan på grund av misshandel aktualiseras är situationen ofta så akut att det inte finns tid att närmare fundera på dessa frågor. Det är därför nödvändigt att den anmälningskyldige har en struktur att följa, som anger hur han eller hon skall gå till väga. Även i mindre akuta situationer är inarbetade rutiner och handlingsplaner ett stort stöd för den som anmäler. Att det finns

tydliga riktlinjer från ledningen som anger vem som skall göra vad, när och hur osv. främjar också det samarbete som kan bli nödvändigt mellan olika yrkesgrupper som arbetar med barn som far illa. Frånvaron av direktiv i en anmälningssituation ökar risken för att den anmälningsskyldige väljer att, medvetet eller omedvetet, blunda för det svåra i stället för att ta steget att göra en anmälan. Ytterst är det de utsatta barnen som får ta konsekvenserna av att direktiv saknas.

I några kommuner har man infört en arbetsrutin som innebär att socialtjänsten sammanför anmälare och den anmälda. Erfarenheten är att en sådan öppenhet gagnar det fortsatta arbetet kring familjen då det blir mer tydligt att man strävar efter att göra gott. Öppenheten gör också att lärare och andra anmälare blir mer professionella i sitt förhållningssätt.

Anmälarer kan behöva personligt stöd

Den som beslutar sig för att göra en anmälan till socialnämnden befinner sig i en mycket svår situation. Han eller hon känner i allmänhet en stark oro för barnet och tvivlar kanske också på att beslutet att anmäla är det bästa för barnet. Det kanske är första gången personen gör en anmälan. Utöver dessa tvivel har den anmälningsskyldige att brottas med oron för hur barnet och dess föräldrar skall reagera på anmälan. Föräldrar som omfattas av en anmälan kan reagera med aggressivitet; att yrkesverksamma som gjort en anmälan utsätts för trakasserier och hot är inte alldeles ovanligt.

Det är inte realistiskt att tro att allt sådant kan undvikas. I den anmälningsskyldiga personalens yrkesroll får också anses ingå att acceptera ett visst mått av sådant obehag. Problemet är dock sannolikt onödigt stort i dag. Tydliga direktiv kan ge den anmälningsskyldige såväl praktisk vägledning som en större säkerhet. Föräldrar som berörs av en anmälan kan säkerligen lättare acceptera ett beslut att anmäla om den anmälningsskyldige hanterat ärendet korrekt, säkert och med respekt för de berörda. Även i detta avseende har således handlingsplaner eller liknande en stor betydelse.

Sådana planer kan också innehålla direktiv för hur man bör agera inom verksamheten när den anmälningsskyldige faktiskt utsätts för eller riskerar att utsättas för hotfulla situationer eller liknande. I

ärenden där det bedöms finnas risk för att den anmälde reagerar med aggressivitet, hot, våld etc. kan det exempelvis finnas anledning att låta flera personer skriva under anmälan om det är möjligt. I vissa skolor är det i stället rektor som gör alla anmälningar till socialnämnden. Oavsett vilken metod som valts inom verksamheten får inte glömmas bort att den anmälningsskyldige alltid har ett personligt ansvar för att anmälan görs och att skyldigheten att anmäla inte kan delegeras. Skulle verksamhetsledningen anse att en anmälan inte bör ske har den anmälningsskyldige således alltid ett eget ansvar att göra en anmälan om det kommit fram uppgifter som tyder på att ett barn kan vara i behov av skydd från socialnämndens sida.

Anmälararen kan även behöva stöd i form av handledning. Det är av största betydelse att ledningen har en beredskap att ge sådant stöd. Även frågor om handledning kan behandlas i handlingsplaner.

Konsultation kan hjälpa både barnet och anmälararen

Den anmälningsskyldiges möjlighet att konsultera socialtjänsten har tidigare uppmärksammats bl.a. i lagstiftningssammanhang (prop. 1996/97:124 s. 106). Med hänsyn till konsultationens stora betydelse finns det skäl att nu lyfta frågan på nytt.

Med konsultation brukar i detta sammanhang avses att den anmälningsskyldige kontakter socialtjänsten för att diskutera ett barns förhållanden utan att barnets identitet avslöjas.

Konsultationen innebär möjligheter för den anmälningsskyldige att få hjälp med att tolka fakta, bedöma om ett barns beteende är normalt osv. Efter kontakten kan han eller hon lättare fatta ett beslut att anmäla, alternativt avstå från att anmäla. Socialtjänsten kan även ge tips om hur man kan arbeta vidare med ett barn eller en familj, hur man kan gå till väga vid föräldrasamtal etc.

Någon gång kan det också finnas behov av att konsultera andra yrkesgrupper än socialtjänsten. Exempelvis kan en läkare tillfrågas om blåmärken och andra skador. Sådana kontakter är ofta av stort värde såväl för den anmälningsskyldige som för barnet då de bidrar till att snabbt få fram ett gott beslutsunderlag. Samtidigt måste den anmälningsskyldige hålla i minnet att det räcker att det finns grundade misstankar om något missförhållande för att anmälningsskyldighet skall träda in och att det är socialnämndens ansvar att

göra den utredning som kan behövas för att ta reda på om det krävs åtgärder (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 264 och 1995/96 s. 247). Som regel bör det därför vara en uppgift för socialtjänsten och inte för den anmälningsskyldige att konsultera olika yrkesgrupper.

Samverkan i samrådsgrupper

Ett annat sätt att få stöd i handläggningen av ett ärende om barnmisshandel är att diskutera ärendet i en lokal samrådsgrupp, där representanter från flera myndigheter – främst socialtjänst, polis och barnpsykiatri – deltar. Samrådsgrupper finns i flertalet kommuner i landet (se Socialstyrelsens expertrapport "Sexuella övergrepp mot barn. En studie av arbetet i samrådsgrupper" 2000). De flesta av dem bildades under 1990-talet i syfte att främja samarbetet i ärenden om sexuella övergrepp mot barn. Många av grupperna behandlar numera även ärenden som rör våld mot barn. I samrådsgrupperna diskuteras endast avidentifierade ärenden.

Vanligtvis är det socialtjänsten som initierar ärenden i samrådsgrupperna. Här är det alltså som regel fråga om stöd som ges till *socialtjänsten* när en anmälan redan gjorts.

6.5 Återkoppling från socialtjänsten

Vårt förslag:

Socialstyrelsen ges i uppdrag att utfärda allmänna råd om information till den som gjort en anmälan enligt 71 § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §).

Något som i dag utgör ett stort problem är att den som gjort en anmälan ofta inte får någon återkoppling från socialtjänsten. Såväl olika rapporter och undersökningar som synpunkter som framförts direkt till kommittén visar att benägenheten att anmäla ökar om socialtjänsten lämnar någon form av återkoppling. Vi anser att varje socialnämnd bör ha som rutin att alltid svara på en anmälan.

Ett skäl till att yrkesverksamma emellanåt avstår från att anmäla till socialnämnden är att de upplever det som frustrerande att inte få veta vad anmälan leder till; man saknar en återkoppling i någon form. Enskilda personer som gjort en anmälan kan känna samma

frustration. Den som ingenting får veta kan tolka frånvaron av reaktion som att anmälan inte lett till några åtgärder över huvud taget. Nästa gång det uppstår misstankar om att ett barn far illa, kanske man bedömer att det inte är någon idé att anmäla.

Det finns lagliga hinder

Att återkoppling inte förekommer i någon större utsträckning i dag är delvis en konsekvens av att bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) hindrar socialnämnden från att fritt lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden (7 kap. 4 §). Huvudregeln är att sekretess gäller såväl mot andra myndigheter som mot enskilda.

Rent allmänt kan konstateras att sekretessbestämmelserna inte alltid är förenliga med barnets bästa. Exempelvis kan konstateras att det i en anmälningssituation enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §) många gånger är lättare för skolan, förskolan etc. att förstå och stötta det barn som anmäls, om man har möjlighet till insyn i socialnämndens utredning. Enligt dagens bestämmelser förutsätts i princip samtycke från vårdnadshavaren för att uppgifter om barnets situation skall kunna lämnas ut från socialtjänsten.

Offentlighets- och sekretesskommittén arbetar f.n. med en översyn av sekretesslagen (dir. 1998:32). I uppdraget ingår bl.a. att se över de sekretessbestämmelser som reglerar möjligheterna att lämna uppgifter om enskilda mellan samverkande myndigheter. Vi anser att frågan om sekretess vid samverkan i ärenden som rör barn som far illa bör prövas i detta sammanhang och avstår därför från att lämna förslag till ändring i sekretesslagen. Vi har i stället i en skrivelse till Offentlighets- och sekretesskommittén gjort kommittén uppmärksam på de särskilda sekretessproblem som kan föreligga när myndigheter skall samverka kring barn som far illa.

Viss återkoppling är ändå möjlig

Vi vill emellertid poängtera att sekretessbestämmelserna inte hindrar varje form av utlämnande av information från socialnämndens sida. Ingenting hindrar exempelvis att anmälaren underrättas om att socialnämnden tagit emot en anmälan. Uppgift kan också lämnas om vem som handlägger ärendet och om handläggarens telefonnummer. I normalfallet bör den som utreder ärendet hos socialnämnden också ha behov av att kontakta anmälaren för att få

ytterligare uppgifter. Även ett sådant samtal kan ses som en form av återkoppling, trots att sekretessbestämmelserna hindrar socialsekreteraren från ett fritt uppgiftslämnande.

Problemet med bristen på återkoppling är inte nytt. Förutom i olika undersökningar, rapporter etc., har problemet uppmärksamats även i lagstiftningssammanhang. I regeringens proposition 1996/97:124, Ändring i socialtjänstlagen, sägs uttryckligen att socialtjänsten regelmässigt bör bekräfta mottagandet av anmälningar (s. 111). Den uppmärksamhet som frågan fått i olika sammanhang har emellertid inte lett till att förhållandena förbättrats, utan problemet kvarstår. Andra åtgärder krävs därför.

Svenska Kommunförbundet har utarbetat ett särskilt formulär, "Bekräftelse – Mottagande av anmälan", avsett att användas av socialnämnderna i syfte att ge återkoppling efter en anmälan. Formuläret innehåller uppgift om handläggare m.m. och är tänkt att skickas rutinmässigt till den som gjort en anmälan. Detta formulär används i dag av vissa men långt ifrån alla kommuner.

Varje kommun bör ha som rutin att alltid ge återkoppling på en anmälan. Därigenom kan tilltron till socialtjänsten öka och som en följd av detta även benägenheten att anmäla. Det måste poängteras att en sådan rutin måste ses som ett minimikrav. Rutinen syftar till att garantera någon form av återkoppling i de ärenden där en mer omfattande samverkan inte visat sig erforderlig eller möjlig. Det är därför vi föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att utfärda allmänna råd om information från socialnämnden till den som gjort en anmälan enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §).

Uppgifter kan också lämnas med den enskildes samtycke

När det gäller socialnämndens möjligheter att lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden får det inte heller glömmas bort att sådana uppgifter alltid kan lämnas med den enskildes samtycke. Den enskilde kan vara både barn och vårdnadshavare. När barnet uppnått en ålder om 12–13 år kan det bli aktuellt med samtycke från både barnet och vårdnadshavaren.

Erfarenheten har visat att vårdnadshavare sällan motsätter sig samverkan mellan olika myndigheter i det egna barnets intresse. Socialnämnden bör självklart sträva efter att få till stånd en sådan samverkan.

6.6 Hänvisning till 71 § socialtjänstlagen i andra lagar

Vårt förslag:

Hänvisning till 71 § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §) införs i skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), tandvårdslagen (1985:125), lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i polislagen (1984:387).

Vi anser att en reglering av anmälningsskyldigheten endast i 71 § SoL (14 kap. 1 §) är otillräcklig. Socialtjänstlagen behandlar socialtjänstens arbete, och den är främmande för de stora yrkesgrupper som delar barnens vardag. Vi syftar här i första hand på förskolorna, skolorna, fritidshemmen, barnhälsovården och barnsjukvården. Även tandvården – särskilt folktandvården – möter många barn. Vidare har även polismyndigheterna särskild anledning att uppmärksamma anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen. Hänvisningar till 71 § SoL (14 kap. 1 §) bör därför införas i skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen, lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i polislagen.

Vi förutsätter att de verksamheter som berörs av lagändringen gör de ändringar i respektive interna styrdokument som bedöms nödvändiga.

Socialnämnden skall informera om anmälningsskyldigheten

Socialnämnden har en allmän skyldighet att informera om sin verksamhet (5 § SoL, fr.o.m. den 1 januari 2002: 3 kap. 1 §). I denna allmänna skyldighet ingår att informera om anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt 71 § (14 kap. 1 §). Vikten av att socialnämnden informerar om skyldigheten att anmäla och lämna uppgifter till nämnden har understrukits i bland annat lagstiftningssammanhang (prop. 1996/97:124 s. 107).

Ändå finns det senare uppgifter som visar att kommunerna inte alltid lämnar sådan information. Socialstyrelsen har exempelvis i en rapport 1999 följt upp de ändringar i socialtjänstlagen som trädde i kraft den 1 januari 1998 (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:2). Lagändringen innebar bland annat att anmälningsskyldigheten utvidgades till att omfatta samtliga anställda inom både

offentlig och enskild verksamhet som berör barn och ungdom inom hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens område. I rapporten konstateras att det i många kommuner inte förekommer någon regelbunden information till de personalkategorier som omfattas av anmälningsskyldigheten. Enligt rapporten har många av de kommuner som omfattades av undersökningen inte heller gjort några särskilda informationssatsningar med anledning av 1998 års lagändring.

Enligt vår uppfattning är det orimligt att tro att socialnämnden skall kunna informera alla som omfattas av anmälningsskyldigheten.

Uppgifter som framförts till kommittén bekräftar att socialnämnden har svårt att nå ut med information.

Även i fortsättningen måste det vara en angelägen uppgift för socialnämnden att aktivt verka för att öka medvetenheten om anmälningsskyldigheten och dess närmare innebörd, både till de anmälningsskyldiga och till dem verksamheten berör, dvs. barnen själva. Det är också angeläget att de myndigheter som utövar tillsyn över verksamheterna uppmärksammar frågor som rör anmälningsskyldigheten i tillsynsarbetet. De otillräckliga kunskaperna om anmälningsskyldigheten och de låga anmälningsskyldighetsfrekvenserna visar emellertid att även andra åtgärder måste till.

Anmälningsskyldigheten behöver lyftas fram ytterligare

Bland yrkesgrupper som dagligen träffar barn – lärare, förskolepersonal och personal inom skolbarnsomsorgen – känner nästan alla till att de omfattas av anmälningsskyldigheten. Vad många däremot inte känner till är att skyldigheten inte bara gäller i fall där det klart kan konstateras att barn far illa. Det finns uppgifter som pekar på att ungefär hälften i dessa yrkesgrupper är ovetande om att även svårbedömda eller obestyrkta uppgifter skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av åtgärder från socialnämndens sida (FoU-rapport 1999:24). Många är också osäkra på hur anmälningsskyldigheten skall fullgöras.

Redan tidigare har uppfattningen förts fram att ansvaret för att anmäla när det finns grundad anledning att misstänka att ett barn far illa bör tydliggöras. En hänvisning till 71 § SoL i olika lagar som berör verksamheter utanför socialtjänsten har föreslagits. Bland

annat har Barnpsykiatrikommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1998:31) föreslagit att en sådan hänvisning tas in i skollagen, hälso- och sjukvårdslagen samt i den numera upphävda lagen (1994:953) om aligganden för personal inom hälso- och sjukvården. Betänkandet har remissbehandlats.

Vi anser att det allmänt sett framstår som rimligt att anmälningsskyldigheten inom de verksamheter som dagligen möter stora grupper av barn inte bara framgår av socialtjänstlagen, utan också av den lagstiftning som närmast rör de aktuella verksamheterna. Hänvisningsbestämmelser som motsvarar de vi föreslår förekommer i exempelvis Norge. Vad som talar för sådana bestämmelser är bland annat att varje yrkesgrupp kan antas ha en större kunskap om och känna sig mer berörd av sin egen lagstiftning än av socialtjänstlagen. Frågor som rör anmälningsskyldigheten kan sannolikt också få större uppmärksamhet såväl från verksamhetsledning som från andra håll, om skyldigheten regleras på detta sätt.

I detta sammanhang måste också beaktas att utvecklingen har gått mot ett allt större inslag av enskilt bedrivna verksamheter. Privata driftsformer är i dag vanliga såväl inom förskoleverksamheten och grundskolan som inom den öppna hälso- och sjukvården. Vad gäller exempelvis förskoleverksamheten är kommunen enligt skollagen skyldig att erbjuda de barn som bor i kommunen sådan verksamhet men det är inte längre säkert att kommunen själv bedriver verksamheten. Bestämmelser om förskoleverksamhet finns numera i skollagen i stället för socialtjänstlagen. Såväl den faktiska som den juridiska kopplingen till socialtjänsten kan därmed sägas ha upphört.

När socialtjänstlagen trädde i kraft i början av 1980-talet bedrevs nästan all verksamhet som rörde barn och ungdomar av det allmänna. I dag är förhållandena så förändrade att en reglering av anmälningsskyldigheten enbart i socialtjänstlagen – som är en offentligrättslig lag – framstår som otidsenlig.

De flesta av de remissinstanser som yttrat sig över Barnpsykiatrikommitténs förslag till hänvisningsbestämmelser har också ställt sig positiva till förslagen. Flera har dock påpekat att det utöver lagändringar också behövs information, utbildning, tydliga och klara rutiner osv. Den negativa kritik som förts fram har varit förhållandevis begränsad. Några av remissinstanserna har ansett att regleringen i socialtjänstlagen är tydlig nog. Ett par av remissinstanserna har framfört synpunkter när det gäller den närmare

utformningen av de föreslagna hänvisningsbestämmelserna. Dessa synpunkter har vi tagit till oss.

En jämförelse kan göras med den anmälningsskyldighet som gäller för poliser. Dessa omfattas dels av 71 § SoL (14 kap. 1 §), dels av en bestämmelse i polislagen som innehåller en allmän skyldighet för polisen att underrätta myndigheterna inom socialtjänsten om förhållanden som bör leda till någon åtgärd av dem (3 § polislagen). Det är främst de poliser som arbetar specialiserat med utredningar om barn som känner till anmälningsskyldigheten enligt SoL. Övriga poliser behärskar polislagens bestämmelse långt bättre. Samtidigt är bestämmelsen i polislagen utformad som en generell uppgiftsskyldighet utan någon särskild ställning för barn som behöver skydd eller stöd. Den skiljer sig från socialtjänstlagens bestämmelse även genom att uppgiftsskyldigheten åvilar *polisen*, inte var och en som är anställd. Detta torde i praktiken ofta innebära att en enskild polisman som upptäcker ett barn som kan behöva skydd av socialnämnden rapporterar detta till sitt befäl i stället för till socialnämnden. Befälet tar därefter ställning till om en anmälan skall göras till nämnden. Ett sådant förfaringsätt ökar risken för att anmälan blir fördröjd eller helt uteblir. Även inom polisväsendet behövs därför en ökad kunskap om anmälningsskyldigheten i 71 § SoL (14 kap. 1 §).

Den som inte anmäler riskerar påföljd

Även ur de anmälningsskyldigas egen synvinkel är det angeläget att skyldigheten framgår tydligt av lagstiftningen. Den som låter bli att anmäla kan nämligen riskera straffansvar enligt brottsbalken eller disciplinpåföljd enligt arbetsrättsliga bestämmelser.

6.7 Påföljd när någon låter bli att anmäla

Vårt förslag:

Frågan om straffansvar för enskilt verksamma personer som låter bli att göra anmälan till socialnämnden enligt 71 § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §) blir föremål för utredning i särskild ordning.

Det är ett allvarligt problem att många yrkesverksamma inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Problemet måste angripas på bred front, i första hand genom att öka kunskapen om anmälningsskyldigheten. Straffrättsliga åtgärder eller andra sanktioner framstår däremot som mindre ändamålsenliga.

Att det behövs utökade möjligheter för samhället att reagera när yrkesverksamma inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt SoL är något som ofta framförs. Socialstyrelsen har i en skrivelse som kom in till Socialdepartementet i september 1997 föreslagit bl.a. att det i socialtjänstlagen införs ett specialstraffstadgande för den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Skrivelserna har remissbehandlats. Barnombudsmannen har i en skrivelse som kom in till departementet i juni 1998 föreslagit att det återinförs en bestämmelse om disciplinpåföljd för personal inom hälso- och sjukvården som låter bli att göra anmälan. Båda skrivelserna har överlämnats till Kommittén mot barnmisshandel.

Företrädare för Socialstyrelsen har upplyst kommitténs sekretariat om att frågan om sanktion vid utebliven anmälan ännu inte är slutligt utredd inom Socialstyrelsen och att mycket talar för att man i ett slutligt förslag till Socialdepartementet – i stället för specialstraffstadgande – kommer att föreslå att möjligheten att ålägga disciplinpåföljd återinförs.

6.7.1 Värdet av sanktioner

Att socialnämnden får veta när barn far illa är en förutsättning för att barnet skall kunna få hjälp. Barnet har därför ett stort intresse av att anmälningsskyldigheten fullgörs. Ur det enskilda barnets perspektiv är det däremot av mindre intresse om den som låter bli att göra en anmälan döms till någon form av påföljd för detta eller inte. Sanktionsmöjligheter kan däremot gagna barn i en vidare bemärkelse genom att en sanktion kan innebära en press på de yrkesverksamma att anmäla och därmed bidra till en ökad anmälningsfrekvens. Samtidigt kan rädslan för en sanktion riskera att tvinga fram snabba anmälningar "för säkerhets skull", vilket inte gagnar barnet.

Svårigheterna att få yrkesverksamma att anmäla när barn far illa måste bekämpas på bred front, t.ex. genom information, utbildning, tydliga rutiner, förbättrad samverkan mellan myndigheter osv. Det framstår däremot allmänt sett som mindre ändamålsenligt

att införa en straffsanktion utöver de sanktioner som redan i dag står till buds när någon låter bli att fullgöra sin anmälnings-skyldighet.

I vart fall finns det skäl att avvakta med detta. Flera av våra förslag – såsom förslaget om hänvisning till 71 § SoL (14 kap. 1 §) i andra författningar samt förslagen om rutiner om barnmisshandel inom verksamheter där man arbetar med barn och ungdomar – är ägnade att förbättra kunskaperna om anmälnings-skyldigheten. Den utbyggda samverkan mellan olika verksamheter som vi föreslår kan också förväntas påverka anmälningsfrekvenserna i positiv riktning. En uppföljning och utvärdering av de föreslagna lagändringarna bör lämpligen göras en tid efter ikraftträdandet. Skulle en sådan utvärdering visa att lagändringar och andra åtgärder inte givit avsedd effekt kan frågan om en ny straffsanktion övervägas på nytt.

Här kan slutligen också nämnas att många av de remissinstanser som yttrat sig över Socialstyrelsens förslag till departementet om ett specialstraffstadgande har ställt sig negativa till en sådan lösning. Bland annat har det praktiska värdet av en straffbestämmelse ifrågasatts.

6.7.2 Vilka sanktionsmöjligheter finns i dag?

Den som låter bli att göra en anmälan kan i dag riskera att dömas till ansvar för tjänstefel enligt brottsbalken eller åläggas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Det kan också finnas bestämmelser i kollektivavtal som gör det möjligt för arbetsgivaren att vidta disciplinåtgärder. Personal inom kommunal förskola och skola omfattas t.ex. av kollektivavtalet för kommunalt anställda (AB 95). Där sägs bl.a. att arbetstagare som i anställningen gjort sig skyldig till fel eller försummelse kan åläggas disciplinpåföljd i form av skriftlig varning eller – vid svårare eller upprepade förseelser – löneavdrag.

Bestämmelser om brott och brottspåföljder finns i brottsbalken. Påföljderna (straffen) är böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Straffansvar prövas i allmän domstol, dvs. tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen.

Brottsbalkens bestämmelse om tjänstefel är tillämplig om någon med uppsåt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften och gör det antingen genom en handling eller genom underlåtenhet (20 kap. 1 §). Om gärningen är

att anse som ringa, skall det inte dömas till ansvar. Med myndighetsutövning brukar avses utövning av en befogenhet att för enskilda bestämma om bl.a. förmåner, rättigheter, skyldigheter eller något annat jämförbart förhållande. Detta innebär att bestämmelserna om tjänstefel som regel endast träffar yrkesutövare i allmän tjänst. Straffet för tjänstefel är böter eller fängelse i högst två år.

Anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen brukar nämnas som ett exempel på myndighetsutövning. Den som åsidosätter skyldigheten kan därför i vissa fall fällas till ansvar för tjänstefel (H. Bengtsson och K. Svensson 1999, M. Erdis 2000 samt JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 319 och s. 391). I litteraturen går man inte särskilt in på vilka bestämmelser som gäller när de som arbetar inom verksamheter som bedrivs i enskild regi låter bli att anmäla. Det torde dock knappast kunna hänföras till myndighetsutövning att personal inom fristående skolor, enskilda förskolor etc. låter bli att anmäla.

Bestämmelserna i LOA om disciplinpåföljd för tjänsteförseelse omfattar huvudsakligen bara statsanställda. Den avgörande skillnaden mellan brottsbalkens bestämmelser och de i LOA är att LOA inte förutsätter myndighetsutövning. Disciplinpåföljderna är varning eller löneavdrag (15 §). Påföljd får inte meddelas om felet är ringa (14 §).

I dag är det inte särskilt många av de anmälningsskyldiga som är statsanställda. Bestämmelserna i LOA är därför endast sällan tillämpliga.

Det har inte varit möjligt att få en klar bild av hur vanligt det är att en utebliven anmälan leder till påföljd enligt någon av bestämmelserna. Vår erfarenhet är dock att de möjligheter som finns att döma ut påföljd utnyttjas mycket sparsamt.

Verksamheter som bedrivs i enskild regi

Det har blivit allt vanligare att verksamheter där man arbetar med barn bedrivs av enskilda fysiska eller juridiska personer. Som redan sagts kan det knappast hänföras till myndighetsutövning när personalen i sådana enskilda verksamheter låter bli att göra anmälan till socialnämnden. Den privatanställda personalen kan därmed inte fällas till ansvar för tjänstefel.

Det framstår principiellt sett som felaktigt att frågan om straffansvar vid utebliven anmälan bedöms olika beroende på om den anmälningsskyldige är verksam i allmän eller enskild tjänst. Att personer som är anställda i enskild regi låter bli att anmäla kan generellt sett inte anses som mindre allvarligt än att anställda i allmän tjänst gör det. Vi kan inte se att det finns varken kriminalpolitiska eller andra skäl som talar för att frågan om straffansvar bör bedömas efter olika principer.

Mycket talar således för att en straffbestämmelse, motsvarande bestämmelsen om tjänstefel, borde införas. En sådan bestämmelse skulle emellertid knappast kunna begränsas till att vara tillämplig endast vid underlåten anmälan enligt socialtjänstlagen. Rimligen bör även andra situationer kunna uppkomma där det finns ett liknande behov av att ställa personer inom enskilt bedrivna verksamheter till ansvar för brott motsvarande tjänstefelsbrottet. Frågan om en eventuell lagreglering kräver därmed överväganden som det ligger utanför denna kommittés uppdrag att göra. Vi föreslår att regeringen tillser att frågan blir föremål för särskild utredning och prövning.

Tillsyn m.m.

I detta sammanhang bör dock uppmärksammas att andra möjligheter än straffsanktioner kan stå till buds när personer som driver enskilda verksamheter låter bli att följa de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten.

Enskilda fysiska eller juridiska personer som vill bedriva förskole- eller skolverksamhet är nämligen beroende av tillstånd eller godkännande från antingen stat eller kommun för att få bedriva verksamheten. Som regel är de också beroende av statliga eller kommunala bidrag för att kunna bedriva verksamheten. Samtliga enskilt bedrivna verksamheter står vidare under någon form av tillsyn. Den som vill driva en fristående skola på grundskolenivå måste exempelvis först få skolan godkänd av Statens skolverk, som är tillsynsmyndighet. Att skolan godkänts för med sig en rätt till kommunalt bidrag för varje elev som får sin utbildning i skolan. Skulle det i tillsynsarbetet komma fram att verksamheten i skolan inte uppfyller de krav som ställs i lagar och andra författningar riskerar skolan ytterst att godkännandet återkallas. För andra verksamheter än fristående skolor gäller likartade bestämmelser.

Den som bedriver enskild verksamhet har genom risken att förlora tillstånd eller godkännande ett eget intresse av att följa såväl socialtjänstlagens bestämmelser om anmälningsskyldighet som de övriga bestämmelser som gäller för verksamheten. Samtidigt kan denna risk utgöra ett skäl till att man i stället väljer att *inte* anmäla.

Att det i dag saknas straffrättslig sanktion gör det extra angeläget att tillsynsmyndigheterna observerar frågor som rör barn som far illa i tillsynen av de enskilt bedrivna verksamheterna. Frågan bör också uppmärksammas i de avtal som ingås mellan berörda myndigheter och den enskilde fysiska eller juridiska personen.

6.7.3 Disciplinpåföljd för hälso- och sjukvårdspersonalen

Det har tidigare funnits laglig möjlighet att ålägga disciplinansvar för hälso- och sjukvårdspersonal som låter bli att anmäla till socialnämnden enligt 71 § SoL. När lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. upphörde att gälla den 1 oktober 1994 upphörde också möjligheten att ålägga disciplinansvar vid underlåtenhet att anmäla. Frågan är om det finns skäl att återinföra denna möjlighet. Detta skulle i så fall ske genom en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om disciplinpåföljd enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS.

Hälso- och sjukvårdspersonalens ställning är speciell

Hälso- och sjukvårdspersonalens ställning är speciell av flera skäl. En skillnad gentemot andra yrkesgrupper är att hälso- och sjukvårdspersonalen har en bättre kompetens att bedöma om ett barns skador kan ha uppkommit till följd av misshandel. De allra flesta fall av allvarlig barnmisshandel, där en anmälan är särskilt angelägen, kommer sannolikt till hälso- och sjukvårdens kännedom. Hälso- och sjukvårdspersonalen kan i dessa fall vara de enda som har möjlighet att uppmärksamma barnets situation och att slå larm till socialnämnden. Ett barn som utsatts för misshandel i hemmet kan hållas hemma från förskolan eller skolan i syfte att undgå upptäckt av skador. I svårare fall måste emellertid hälso- och sjukvården ofta kontaktas, t.ex. vid olika typer av frakturer, skallskador eller allvarligare brännskador. För det misshandlade barnet kan det vara livsavgörande att personalen på akutmottagningar, vårdcentra-

ler, barnavårdscentraler etc. tar sin anmälningsskyldighet på största allvar.

Dessa omständigheter utgör skäl för att bedöma hälso- och sjukvårdspersonalens underlåtenhet att anmäla som särskilt allvarlig. Hälso- och sjukvårdspersonalens ställning är speciell också genom att de redan omfattas av ett system med disciplinpåföljder. De har därför en tradition att stå under tillsyn och få sina yrkesprestationer granskade. Vidare skall inom hälso- och sjukvården föras patientjournal, något som kan vara av stor betydelse vid utredningen av om en förseelse bör föranleda disciplinpåföljd.

Samtidigt finns det skäl som talar mot en utvidgad tillämpning av bestämmelserna om disciplinpåföljd. Som tidigare sagts framstår sanktioner allmänt sett som en mindre lämplig metod att söka förmå yrkesverksamma att fullgöra sin anmälningsskyldighet. Breda satsningar på information och utbildning, åtgärder för att förbättra kontakten med socialtjänsten på lokal nivå samt ökat stöd i anmälningsprocessen måste anses som mer ändamålsenliga. Principiellt sett framstår det vidare som felaktigt att bedöma frågan om sanktion olika för olika yrkesgrupper. En underlåtenhet att anmäla ett tydligt fall av allvarlig barnmisshandel till socialnämnden bör bedömas som lika allvarlig oavsett om den som gjort sig skyldig till underlåtenheten är verksam inom hälso- och sjukvården, förskolan eller någon annan verksamhet. Inom vissa verksamheter, t.ex. skolan, arbetar dessutom såväl hälso- och sjukvårdspersonal som andra yrkesgrupper. Att endast låta hälso- och sjukvårdspersonalen omfattas av en bestämmelse om disciplinpåföljd vid utebliven anmälan skulle framstå som särskilt besynnerligt, bidrar knappast till ökat samarbete och riskerar med stor sannolikhet att leda till även andra icke önskvärda konsekvenser. Slutligen finns här anledning att observera att de studier som gjorts om anmälningsbenägenheten inom olika verksamheter inte kan anses klart utvisa att obenägenheten att anmäla inom hälso- och sjukvården är ett allvarigare problem än inom andra verksamheter.

Det går heller inte komma ifrån att det kan vara mycket svårt att bedöma om förutsättningarna för att göra en anmälan enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §) är uppfyllda. Några tydliga direktiv för när en anmälan skall ske lämnas inte i lagtexten. Vår uppfattning är att en tydligare reglering inte heller är vare sig lämplig eller möjlig (se avsnitt 6.2).

Slutligen finns det här skäl att något kommentera LYHS. I förarbetena till lagen sägs att disciplinpåföljd endast skall kunna

komma i fråga för åtgärder inom hälso- och sjukvården som har eller hade kunnat riskera patientsäkerheten (prop. 1997/98:109 s. 161). En anmälan enligt socialtjänstlagen kan inte anses vara en sådan åtgärd som har direkt samband med patientsäkerheten (jfr RÅ 1997 ref 17). Att utvidga tillämpningsområdet för lagens bestämmelser om disciplinpåföljd till att omfatta även underlåtenhet att anmäla enligt 71 § SoL (14 kap. 1 §) skulle därför strida mot lagens syfte.

Vi anser att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en utvidgad tillämpning av bestämmelserna om disciplinpåföljd. Det är av största vikt att hälso- och sjukvårdspersonalen uppmärksammar de barn som utsatts för misshandel eller andra övergrepp och att anmälningar till socialnämnden kommer till stånd. Ett utvidgande av disciplinansvaret bör dock inte komma ifråga förrän alternativa åtgärder prövats och utvärderats i syfte att hos hälso- och sjukvårdspersonalen höja kunskaperna om barn som far illa och inpränta vikten av att anmälningsskyldigheten fullgörs. Vi återkommer i kapitel 9, "Hälso- och sjukvården" till hälso- och sjukvårdspersonalens behov av ökade kunskaper och ökat stöd. Där lämnas förslag som är ägnade såväl att underlätta i en anmälningssituation som att förbättra kvaliteten i arbetet med barn som far illa.

6.8 Anmälningsskyldigheten inom kriminalvården

Våra förslag:

Anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §) utvidgas till att uttryckligen omfatta myndigheterna inom kriminalvården och dess anställda.

Hänvisningar till 71 § SoL (14 kap. 1 §) tas in i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Kriminalvården nämns inte i 71 § SoL (14 kap. 1 §) och inte heller i den uppräkningslista av anmälningsskyldiga som finns i förarbetena (prop. 1979:80:1 s. 537). Kriminalvården anses därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Vi föreslår dels att 71 § SoL utvidgas till att uttryckligen gälla myndigheterna inom kriminalvården och dess anställda, dels att hänvisningar till denna paragraf tas in i lagen

om kriminalvård i anstalt och i förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder.

Socialstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen har på regeringens uppdrag skrivit en rapport, "Barn med frihetsberövade föräldrar", 1998. I rapporten föreslår man att kriminalvården får samma skyldighet enligt socialtjänstlagen som polis och åklagare att anmäla till socialtjänsten att barn kan vara i behov av stöd och skydd. Det är nämligen inte alltid en person som döms till fängelse först har gripits av polisen och varit häktad. Det kan också bli ett uppehåll mellan häktningen och fängelsevistelsen. I sådana fall finns det en risk för att ett barns behov av stöd och skydd inte kommer till socialtjänstens kännedom. Vidare anser man i rapporten att anmälningsskyldigheten också bör finnas inskriven i Kriminalvårdsstyrelsens häktes- och anstaltsföreskrifter.

Vi ansluter oss till bedömningarna i rapporten. Barn med frihetsberövade föräldrar kan ofta antas behöva någon form av stöd från socialnämndens sida och det är därför nödvändigt att kriminalvården slår larm om dessa barn om det inte gjorts tidigare. Lika viktigt är att de som är anställda inom frivården och som fungerar som t.ex. övervakare, uppmärksammar och slår larm om barn som far illa. Eftersom frivården faller under kriminalvården kommer även frivårdsanställda att omfattas av ett förslag som rör kriminalvården.

Något som inte berörs i rapporten är att det också kan finnas skäl för kriminalvården att göra en anmälan till socialnämnden när en intagen i anstalt står inför frigivning. Anstaltspersonalen kan exempelvis bedöma att det finns risk för att en person som avtjänat straff för familjerelaterad våldsbrottslighet kommer att fortsätta utöva våld mot sin familj efter frigivningen. Personalen kan också bedöma att den frigivne inte kommer att klara av att ta hand om sina barn, eller kanske t.o.m. utöva våld mot dem, i samband med umgänge. Ytterligare en situation där det kan vara aktuellt att göra anmälan till socialnämnden är om anställda inom kriminalvården får kännedom om att barn vistas i missbruksmiljöer eller miljöer som av annan anledning är olämpliga för barn. Att den intagne avtjänat ett långt fängelsestraff och inte träffat barnen på lång tid kan också utgöra ett skäl för anmälan. I en sådan situation kan barnet nämligen ofta förväntas behöva någon form av stöd från socialnämndens sida.

Det är därför vi föreslår att 71 § SoL (14 kap. 1 §) ändras på så sätt att kriminalvården läggs till de myndigheter som har anmäl-

ningsskyldighet. Därigenom kommer med automatik även de anställda inom kriminalvården att omfattas av anmälningsskyldighet, se andra stycket andra meningen i paragrafen. För att säkerställa en hög medvetenhet om anmälningsskyldigheten inom kriminalvården föreslår vi vidare att hänvisningar till 71 § SoL (14 kap. 1 §) tas in i lagen om kriminalvård i anstalt och i förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder.

Vi förutsätter att Kriminalvårdsstyrelsen gör de ändringar i häktes- och anstaltsföreskrifterna som är nödvändiga.

6.9 Sekretesskyddet för enskilda anmälare

Vår bedömning:

Det finns inte tillräckliga skäl för att stärka sekretesskyddet för enskilda anmälare.

Socialnämnderna bör på lämpligt sätt informera allmänheten och enskilda anmälare om möjligheten att göra en anmälan enligt 71 § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 14 kap. 1 §) utan att framträda med namn.

I 71 § SoL (14 kap. 1 §) finns, förutom de bestämmelser som reglerar anmälningsskyldigheten för yrkesverksamma, också en bestämmelse som riktar sig till allmänheten (71 § första stycket). Där sägs att var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd *bör* anmäla detta till nämnden. Bestämmelsen skiljer sig således från bestämmelserna om yrkesverksamma genom att den är utformad som en rekommendation i stället för en skyldighet.

Det primära för ett barn som far illa är att socialnämnden får kännedom om barnets förhållanden. Däremot är det av underordnad betydelse vem som gör anmälan. Det är därför inte fel att påstå att det är lika viktigt att grannen, kompisens föräldrar, fotbollstränaren, mormor etc. anmäler som att skolpersonalen eller någon annan yrkesverksam gör det. Alla barn är inte heller inskrivna i barnomsorg eller träffar andra yrkesverksamma som har anmälningsskyldighet. Sett ur det perspektivet är det mycket angeläget att enskilda som ser barn fara illa inte upplever det som alltför svårt eller skrämmande att göra en anmälan till nämnden.

Vad säger sekretesslagen?

Något som ibland förs fram som ett problem är det förhållandevis svaga sekretesskyddet för anmälaren. Sekretess gäller enligt sekretesslagen för anmälan eller andra utsagor av enskilda om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller någon som står honom eller henne nära utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (7 kap. 6 § sekretesslagen). Detta innebär att huvudregeln är att de uppgifter som lämnas i en anmälan är offentliga. Bestämmelsen är inte tillämplig i fråga om anmälan m.m. som görs av en myndighet eller i tjänsten av en offentlig funktionär (jfr JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 231 och 1984/85 s. 272).

Bestämmelsen ger bara skydd mot repressalier av mera allvarligt slag. Hit räknas t.ex. telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare slag. Vid anmälan mot någon närstående, granne eller arbetskamrat kan också påtagligt obehag av annat slag ibland kunna räknas som allvarligt men. Att anmälaren anser det obehagligt i största allmänhet att den anmälde vet vem som har gjort anmälan är däremot inte ett sådant men som medger sekretess. Vid bedömningen av risken för men anses att avseende bör fästas vid t.ex. vad anmälan eller utsagan avser, den anmäldes förhållanden och ev. relationer mellan anmälaren och den anmälda (Regner m.fl., Sekretesslagen).

Den som gjort en anmälan oroar sig ofta för hur den anmälda skall reagera. Rädslan för hot och andra trakasserier kan upplevas som svår, och rädslan är emellanåt också befogad, något som bl. a. artiklar i dagspressen vittnar om.

Den som gör en anmälan till socialnämnden är inte skyldig att uppge sitt namn – nämnden måste utreda en anonym anmälan med samma allvar som varje annan anmälan. Men om anmälaren av en eller annan anledning ändå väljer att framträda med namn finns det endast begränsade möjligheter att hålla identiteten hemlig. Innehållet i sekretessbestämmelserna innebär därmed en risk för att anmälningar från enskilda inte kommer till stånd trots att det hade varit motiverat av omständigheterna.

Det finns således vissa skäl att överväga om sekretessbestämmelserna bör ändras. Ett sätt att stärka sekretesskyddet för anmälaren utan att åsidosätta det allmänna intresset av offentlighet vore att låta sekretess gälla som huvudregel i stället för undantag

när det gäller uppgift om anmälarens identitet, dvs. att vända på skaderekvisitet i 7 kap. 6 § sekretesslagen.

Det finns dock även skäl som talar mot ett förstärkt sekretesskydd. Det ligger i sakens natur att varje människa som gör en anmälan om att ett barn far illa upplever ett visst mått av obehag. I sammanhanget kan nämnas att JO uttalat att man får acceptera att en anmälan i något enskilda fall kan leda till en utredning som opåkallat kränker den personliga integriteten (se JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 319). Att anmälare faktiskt utsätts för våld, trakasserier eller andra hämndaktioner förefaller heller inte vara särskilt vanligt. I de fall där man bedömer att det finns risk för att anmälaren utsätts för något sådant, har socialnämnden redan i dag möjlighet att hemlighålla anmälarens identitet. Ytterst blir det då domstol – kammarrätt och Regeringsrätten – som får besluta om uppgift om identiteten skall lämnas ut. Problemet borde därför vara litet. Vidare måste det praktiska värdet av en lagändring ifrågasättas. Ofta kan den anmälde nämligen av övriga uppgifter i anmälan gissa sig till vem som lämnat uppgifterna. Därför anser vi att det inte finns tillräckliga skäl för att göra ändring i sekretesslagens bestämmelser i syfte att öka anmälningsbenägenheten.

För den enskilde som känner oro inför att göra en anmälan står möjligheten alltid öppen att kontakta socialnämnden anonymt. Nämnden måste som tidigare sagts handlägga även en sådan anmälan. Till socialnämndens uppgifter hör att informera om socialtjänsten i kommunen (5 § SoL, fr.o.m. 1 januari 2002: 3 kap. 1 §). Nämnden bör i detta arbete informera allmänheten om möjligheten att göra anmälningar anonymt. Upplysning om denna möjlighet kan också lämnas till enskilda som kontaktar socialtjänsten angående barn som far illa.

7 Socialtjänsten

Grundläggande för socialt arbete av god kvalitet för utsatta barn är faktorer som personalens kompetens, ett gott bemötande och samverkan myndigheter emellan.

7.1 Grunden för socialtjänstens arbete

Socialt arbete handlar om människor, deras relationer och levnadsvillkor. Det är många faktorer som inverkar på resultatet av socialt arbete. De sociala insatserna är endast en del som medverkar till förändring. Påverkan från omvärlden är en annan kraft som kan leda till omställning.

Den viktigaste grunden för barnets uppväxt är familjen. Det är föräldrarna som ansvarar för sitt barns välbefinnande och trygghet. Socialtjänsten skall finnas som en garant för hjälp och stöd när föräldrakraften inte räcker till. För de flesta barn är den förebyggande och hälsofrämjande verksamheten inom barnhälsovård, förskola och skola tillräcklig. När socialtjänsten träder in har i allmänhet något inträffat, missförhållanden har anmälts eller också har barnet eller familjen själva tagit steget för att begära hjälp.

Socialtjänsten är samhällets yttersta skyddsnät. För barn som blir misshandlade eller försummade eller befinner sig i riskmiljöer av olika slag, kan detta skyddsnät vara barnets räddning och möjlighet till bättre livsvillkor. Dessa barn måste uppmärksammas för att få stöd och hjälp, helst på ett tidigt stadium. Skyddsnätet måste bestå av personal med god kompetens eftersom socialtjänsten har att hantera de svåraste av alla situationer, t.ex. att bedöma om ett omhändertagande skall göras.

Kommunen har enligt socialtjänstlagen (1980:620, SoL, fr.o.m. 1 januari 2002, 2001:453) det yttersta ansvaret för att de personer som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Socialtjänstlagen bygger helt på frivillighet. Insatserna skall utför-

mas efter individens behov och livssituation. Verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Till socialtjänstens uppgift hör även att delta i planering av samhällsförändringar, t.ex. när nya bostadsområden byggs. Socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) arbetar även med grupper för att förbättra människors livsvillkor – t.ex. barn till missbrukande föräldrar. Huvuddelen av det sociala arbetet ägnas enskilda individer.

Kommunens yttersta ansvar särskiljer IFO:s arbete från andras. I socialtjänstlagen påpekas att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i andra huvudmäns ansvar. Det yttersta ansvaret kan dock betyda att kommunen blir skyldig att under en viss tid ge insatser i avvaktan på att någon annan ansvarig ger exempelvis den vård som personen behöver. Flera andra huvudmän kan ange t.ex. tids- eller resursskäl för att tillgodose människors behov vid ett senare tillfälle. Socialtjänsten skall alltid utan dröjsmål bedöma och hantera en anmälan om barnmisshandel; resursbrist kan inte anges som skäl.

7.2 Socialtjänsten är ett konfliktfyllt verksamhetsområde

Många framför kritiska synpunkter på socialtjänstens barnavårdande arbete. Socialtjänsten har att hantera ytterst svåra överväganden. Det kan ligga en grundläggande konflikt i att en myndighet granskar privatliv och föräldraskap. Ett annat skäl kan vara att det barnavårdande arbetet i vissa fall har varit bristfälligt. Mot sådan hantering finns inget försvar. Möjligen finns det förklaringar att söka i bristande resurser, för låg kompetens, neddragningar hos socialtjänsten eller hos samarbetspartners som givit negativa effekter för den enskilde personen. De ärenden som exempelvis har kritiserats av Justitieombudsmannen (JO), har varit mycket komplicerade. Ofta har ingen person utpekats för att ha misskött sin uppgift, men sammantaget har det funnits skäl att rikta kritik mot såväl socialtjänstens handläggning som andra huvudmäns del av arbetet. Det kan finnas tendenser – från olika håll – att övervältra både ansvar och kostnader på någon annan huvudman, vilket kan innebära att individen inte får den hjälp eller det stöd som han eller hon behöver.

Länsstyrelserna har konstaterat att i många kommuner är arbetsbelastningen hög inom socialtjänsten och personalomsättningen stor, vilket påverkar ärendehandläggningen ("Social tillsyn" 1999). Vid alltför hög arbetsbelastning eller vid personalbrist måste hårda prioriteringar göras för att säkerställa att de mest utsatta barnen får sina behov tillgodosedda. Sådana tillfällen är ofta kombinerade med kritik och missnöje från olika håll. Socialstyrelsen har påpekat att neddragningar hos andra huvudmän inneburit utökat arbete för socialtjänsten ("Socialtjänstens arbete med utsatta barn 0–12 år" 1997).

Hur socialtjänsten utformas beror på kommunernas storlek, befolkningsstruktur, geografiska läge, invånarantal med mera. Kommunerna är organiserade efter varierande principer och har inte tillgång till samma sorts resurser. Oavsett storlek eller andra förutsättningar, ställs samma krav på handläggning, att utarbeta planer eller att informera om socialtjänstens verksamhet. Kommunerna har alltså olika möjligheter att leva upp till lagstiftarens intentioner.

Socialtjänsten handlägger ärenden som kan innebära livsavgörande beslut för barnet och föräldrarna och som berör människor djupt. Att exempelvis ha konstaterat barnmisshandel och föreslå att barnet skall omhändertas och vården anförtros en annan familj, är ett mycket grannliga arbete. För barnet och familjen innebär det en kris. Handläggaren skall kunna se, förstå och möta krisreaktionen hos familjen. I ett sådant barnavårdsärende är ofta handläggare eller specialister från andra huvudmän inblandade. Erfarna socialarbetare kan berätta om turbulenta situationer vid barnmisshandel eller andra övergrepp, där kritik och missnöje varit omfattande. Trots detta lyckas många socialarbetare att etablera en god kontakt med familjen även under dessa extraordinära omständigheter. Det kan finnas en fas i komplicerade ärenden där vanligtvis socialtjänsten får ta emot de starka känslor som ofta väcks när missförhållanden uppdagas och avslöjas.

Länsstyrelserna har i sina tillsynsrapporter konstaterat att dokumentation, handläggning och bemötande är områden som behöver förbättras ("Social tillsyn" 1999).

Centrum för Utvärdering av Socialt arbete (CUS) har framfört kritik mot barnavårdsutredningarnas utförande och innehåll. CUS har gjort en vinjettstudie av barnavårdsutredningar i sex kommuner och konstaterar att det finns stora variationer i sättet att bedriva en utredning (2000). Studien tar upp frågor som hur klienterna kan få en likvärdig behandling, tillförsäkras

rättssäkerhet och kunna föra sin talan. CUS har i en annan rapport "Social barnavård – kunskap och professionalisering" (2000) pekat på bristande barnkompetens hos socialsekreterare. En av författarna säger att kommunerna måste ta sitt ansvar genom att inte låta socialsekreterare arbeta med svåra fall innan de gått vidareutbildning.

I kunskapsöversikten "Barnavårdsutredningar" (Sundell & Egelund 2001) analyseras barnavårdsutredningen och det sammanhang som den ingår i. Författarna betonar att kritiken inte riktar sig mot socialarbetare som yrkesgrupp, utan snarare mot det system och de komplexa förutsättningar som styr det sociala arbetet. Som exempel anges att föräldrarnas rättssäkerhet och barnets behov av skydd kan vara områden som kan komma i konflikt med varandra. Ett annat exempel är otydliga förutsättningar för det utredande arbetet. I 50 a § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 11 kap. 2 §) anges att en utredning inte skall göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Vad innebär t.ex. mer omfattande än vad som är nödvändigt? Otydlighet och tolkningar kan vid oenighet leda till kritik.

BRIS (Barnens Rätt I Samhället) betonar i sin årsberättelse för år 2000 att de genom Barnens Hjälptelefon får signaler om en grupp som de kallar "multi-utsatta" barn. Denna grupp barn, skriver BRIS, lever i en tillvaro av kränkningar och övergrepp, som både fysisk och psykisk misshandel, vanvård och sexuella övergrepp. Beskrivningen som barnrättsorganisationen gör, visar hur komplicerade de ärenden kan vara som socialtjänsten har att hantera och utreda. Sådana exempel visar att det krävs god kompetens hos den personal som handlägger barnmisshandelsärenden och talar för att särskild kompetens behövs för att arbeta med barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Ulf Janson (professor i pedagogik) m.fl. lyfter i rapporten "Barnfamiljerna och samhällets ambitioner" (1990) frågan om inte samhällets mål är orealistiska. "...att man med de nya målen överskridit gränserna för det möjliga. Att socialtjänsten skall ta ansvar för människans självförverkligande och livskvalitet, barnomsorgen för individens allsidiga utveckling, skolan för väckande av de ungas slumrande anlag och talanger samt för realiserande av demokratins högsta mål kan förefalla orimligt intill det absurda för den som vet, att dessa verksamheters vardag snarast präglas av ambitionen att hålla näsan över vattnet." Att ha höga mål och ambitioner är vik-

tigt, men om målen upplevs som ouppnåeliga finns det en risk att de inte längre sporrar till ökade och bättre insatser. Det kan även vara så att om målen är orealistiska, inbjuder sådana till kritik som kan vara både ogörlig att bemöta och att åtgärda.

7.2.1 Kommittén har gjort egna studier

En förutsättning för att socialtjänsten skall kunna skydda barnet och ge stöd och hjälp när barnet blivit misshandlat eller försummat är att socialtjänsten får kännedom om missförhållandena. Trots att det finns kritik mot verksamheter som har ansvar för barn och ungdomar att de anmäler alltför sällan, är anmälan om missförhållanden ändå vanligare än ansökan om hjälp (Sundell & Egelund 2001).

På uppdrag av Kommittén mot barnmisshandel har docent Staffan Janson gjort en rapport om kroppslig bestraffning och annan misshandel i Sverige vid slutet av 1900-talet ("Barn och misshandel" SOU 2001:18). Staffan Janson konstaterar att det fortfarande avslöjas och anmäls alltför få fall av barnmisshandel. Både barnomsorgen och hälso- och sjukvården har svårigheter att anmäla när de misstänker att barn far illa. Barn och ungdomar avslöjar själva sällan att de blivit utsatta för misshandel. En tredjedel av de barn som utsatts för fysiska övergrepp före tonåren har inte haft någon vuxen person att anförtro sig åt. Staffan Janson redovisar att den starkaste bakgrundsfaktorn när det gäller samband med barnmisshandel är svag familjeekonomi. Detta betyder naturligtvis inte att barn som växer upp i låginkomstfamiljer utsätts för våld. Men det betyder att en svag familjeekonomi ökar risken för barns utsatthet.

Kommittén har vidare tillsammans med länsstyrelsen och de tretton kommunerna i Östergötland gjort en specialstudie över anmälningar om barnmisshandel under år 2000. I Östgöta-rapporten har länsstyrelsen specialstuderat flickor och pojkar när det gäller barnavårdsanmälningar från Linköping och Norrköping, de två stora kommunerna som står för merparten av anmälningarna. Resultatet visar att pojkar är överrepresenterade vid anmälningar om fysisk misshandel och flickor är överrepresenterade vid anmälningar om sexuella övergrepp. Båda rapporterna ger en bild av barns utsatthet.

7.2.2 Det politiska ansvaret för socialtjänstens verksamhet

Det är ett politiskt ansvar att se till att socialtjänsten har tillräckliga resurser att fullfölja lagstiftningens intentioner och krav. Socialtjänstens arbete är kunskapsbaserat och socialnämndens insatser skall ha god kvalitet och utföras av personal med god kunskap och kompetens. Kunskap och engagemang bör finnas inte bara hos tjänstemännen utan även hos de förtroendevalda som är satta att fatta beslut om såväl inriktning och omfattning av det barnavårdande arbetet som beslut i enskilda barnavårdsärenden.

Socialtjänstens arbete i en politiskt styrd organisation kräver professionalitet och respekt mellan politiker och tjänstemän. Socialstyrelsen skriver i sin rapport "Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten" (2000), att beslut om åtgärder inom socialtjänsten även grundas på annat än kunskap i form av vetenskap och beprövad erfarenhet; t.ex. finns det beslut enligt lag eller enligt delegationsordning, som underställs en politisk nämnd eller ett utskott för prövning. Socialstyrelsen påpekar vidare att socialt arbete ligger i spänningsfältet mellan politik, profession och brukarinflytande.

Socialtjänstens omfattning och inriktning har förändrats under 1990-talet. Flera bl.a. landstingsdrivna verksamheter har kommunaliserats. Barnomsorgen som tidigare hörde hemma inom socialtjänsten och var reglerad i socialtjänstlagen, finns numera hos den nämnd som ansvarar för skolan och finns med i skollagen. De kommunaliserade verksamheterna har påverkat även det politiska ansvaret.

I regeringens proposition (2000/01:80) om "Ny socialtjänstlag m.m." konstateras som en allmän utgångspunkt att 1990-talet har påverkat socialtjänstens arbete i flera avseenden. Den djupa ekonomiska krisen med en hög arbetslöshet, ett stort socialbidragsberoende och sänkta nivåer i socialförsäkringssystemet drabbade barnfamiljerna hårt.

1990-talet har fört med sig nedskärningar hos kommunerna, men även hos andra huvudmän. LVU-utredningen har särskilt studerat samhällets mest utsatta barn, de som tvångsomhändertagits. Utredningen inleder sitt betänkande "Omhändertagen" (SOU 2000:77) med att konstatera att neddragningarna i välfärdssystemet de senaste tio åren främst har drabbat verksamheter som rör barn. Det är de sårbara barnen som drabbas hårdast.

Nedskärningarna har emellertid även tvingat fram effektivisering, nytänkande och utveckling av arbetsmetoder, både inom socialtjänsten, hos andra huvudmän och i samverkan verksamheter emellan. Som exempel kan nämnas att lokala stöd- och behandlingsformer har utvecklats för att förhindra eller förkorta kostsamma institutionsplaceringar för barn eller ungdom – kostsamma både med hänsyn till livskvalitet och ekonomi.

7.3 Socialstyrelsen och länsstyrelserna har tillsyn över socialtjänsten

Socialstyrelsen utövar enligt socialtjänstlagen tillsyn över socialtjänsten i riket. Som ledning för att tillämpa socialtjänstlagen kan styrelsen utfärda allmänna råd.

Länsstyrelsernas uppgift är bl.a. att följa hur kommunerna tillämpar lagen, främja samverkan mellan kommuner och andra samhällsorgan, ge råd till socialnämnden samt informera och ge råd till allmänheten i frågor som rör socialtjänsten.

Tidigare deltog länsstyrelsens socialkonsulenter ofta som sakkunnigt stöd i länsrättsförhandlingar vid de i många fall komplicerade LVU-målen, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Dessa personer deltar inte längre vid sådana förhandlingar.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har ett gemensamt uppdrag att utveckla ett enhetligt system för den sociala tillsynen och att presentera resultatet av tillsynen. Länsstyrelserna granskar utifrån direktiv i regleringsbrevet, men lyfter även fram de verksamheter i sitt län som de ser som mest angelägna att granska. Den årliga redovisningen visar stora skillnader mellan länen. Dessa skillnader behöver analyseras vidare i syfte att uppnå större enhetlighet i tillsynen, anser Socialstyrelsen.

Regeringen skriver i propositionen om ny socialtjänstlag att det är angeläget att Socialstyrelsen och länsstyrelserna i samverkan utvecklar och gör tillsynen över socialtjänsten effektivare. De frågor som regeringen vill ställa i centrum för tillsynen är personalens kompetens, bemötande av klienter och allmänhet samt verksamhetens effekt och resultat.

7.3.1 Lagstiftningen har skärpt kraven på socialnämndens arbete

Lagstiftningen har ändrats och förtydligats på flera punkter som ställer ökade krav på socialnämndens arbete. Den 1 januari 1998 gjordes tillägget i socialtjänstlagen att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet och att arbetsuppgifterna skall utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Portalparagrafen har ändrats med syfte att stärka barnets ställning. När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad barnets bästa kräver. En bestämmelse om barnets rätt att komma till tals har också införts.

7.3.2 Tillsynen för år 1999

Socialstyrelsen konstaterar i sin sammanställning av länsstyrelsernas verksamhetsrapporter att många kommuner har byggt upp och utvecklat kvalificerade resurser i öppenvård för både barn och ungdomar. Många kommuner ägnar tid och kraft åt att förbättra kvaliteten i sina tjänster och metoder samt att följa upp och utvärdera socialtjänstens insatser. Flera kommuner har aktivt arbetat med barnkonventionen inom olika områden som rör barn.

Inom den sociala barnvården finns det brister i ärendehandläggning och dokumentation. Brister i dokumentationen är exempelvis att det i en barnvårdsutredning samlas in otillräcklig information eller att viktig information över- respektive underskattas. Individens rättssäkerhet är av största vikt och familjer som söker bistånd av något slag eller utreds av andra skäl måste kunna lita på att deras ärende handläggs på ett professionellt och lagenligt sätt. Barnperspektivet i utredningen behöver förbättras och barnet synliggöras. Det är inte ovanligt att barnet beskrivs genom andras berättelser. Det utsatta barnets behov och rättigheter måste bli tydligare; föräldrarnas situation och behov är ofta bättre dokumenterade än barnets.

Flera länsstyrelser har uttalat sin oro över svårigheter för socialtjänsten att rekrytera och behålla kompetent och erfaren personal. De har betonat socialtjänstens höga arbetsbelastning i många kommuner, som har lett till att personalen känner sig uppgiven och pressad av kraven att hålla budget samtidigt som enskilda människors behov skall tillgodoses i enlighet med lagstiftningen. Socialstyrelsen bedömer att en annan oroande tendens är att tvångsingripanden enligt LVU har ökat i flera län. Ungdomarna

har en allt svårare problematik med missbruk, sociala problem med kriminell belastning och/eller psykiska problem.

Bemötandefrågor tas upp som exempel på verksamhetsutveckling. Samtidigt som brister i bemötandet, bristande information och svårigheter att få kontakt med handläggare lyfts fram som områden där ytterligare förbättringar behövs. I relation till alla som får insatser från socialtjänsten är det dock få personer som vänder sig till länsstyrelsen med klagomål.

Socialstyrelsen framhåller att det är ledningens ansvar att se till att det finns regler och riktlinjer för handläggning och dokumentation samt att personalen har utbildning och kunskap för arbetet.

7.3.3 Tillsynen för år 2000

I sammanställningen över länsstyrelsernas sociala tillsyn för år 2000 konstaterar Socialstyrelsen inledningsvis att en orsak till brister när det gäller insatser till enskilda, kan vara att socialtjänsten har svårt att rekrytera och behålla kompetent personal. Personalbrist kommer att vara ett påtagligt problem för framtiden. Kvalitetsarbetet hämmas av personalnedskärningar och ökad stress, skriver styrelsen, vilket i sin tur påverkar arbetet negativt och drabbar människor som redan befinner sig i en utsatt situation. Ansvaret att fördela resurserna ligger hos kommunens ledning. (Social tillsyn 2000)

Verksamheten har förbättrats

I utredningarna har barnperspektivet fått allt större genomslag. Samtal med barnet har blivit vanligare. I vissa kommuner finns riktlinjer för handläggning, där barnperspektivet poängteras. Fyramånadersregeln har inneburit att utredningstiden för barnavårdsutredningar har blivit kortare. Helhetslösningar så att människor skall kunna få det stöd och de insatser de behöver, präglar verksamheten i allt större utsträckning. Arbetet med kvalitetsutveckling fortsätter, ofta i samarbete med andra myndigheter och organisationer. Samverkan som sådan mellan myndigheter har förbättrats.

Kommunerna fortsätter att bygga ut och utveckla resurser i öppenvård. Ofta sker detta i samverkan med andra huvudmän. På

detta sätt har socialtjänstens insatser för barn och familjer breddats.

Det finns även brister i verksamheten

Även om det är relativt få personer som framför klagomål till länsstyrelsen, så kan det för individen innebära allvarliga konsekvenser att inte få den hjälp som han eller hon behöver eller har rätt till. Bristande insatser kan vara att personen inte får hjälp trots att det finns ett beslut eller att hjälpen inte överensstämmer med beslutet.

Det finns svårigheter att finna rätt insatser för barn och ungdomar som har komplexa behov. Det finns en tendens hos kommunerna att försöka lösa problemen med lokal öppenvård i första hand. Sådana åtgärder är inte alltid tillräckliga. Socialstyrelsen framhåller att kortsiktiga lösningar kan ge stora kostnader i framtiden. Inte heller behandlingshemmen har alltid tillräcklig kapacitet och kompetens för ungdomar med svår problematik. Flera länsstyrelser har rapporterat att Statens institutionsstyrelse (SiS) inte erbjuder tillräckligt med platser för unga människor med missbruksproblem.

Även om barnets ställning i utredningen och i det sociala arbetet har stärkts, återstår det mycket att göra. Fortfarande är exempelvis föräldrarnas behov bättre belysta än barnets. Det finns även brister i hur utredningar kommuniceras. Fyramånadersregeln följs inte fullt ut, även om utredningstiden generellt har blivit kortare. Flera länsstyrelser redovisar att det har blivit allt vanligare att det pågår två separata utredningar avseende samma familj, en vårdnadsutredning enligt förädrabalken och en utredning enligt socialtjänstlagen.

Vissa länsstyrelser har fört fram att det finns problem att följa upp socialtjänstens verksamhet. Detta beror oftast på att socialtjänstens egna system för uppföljning är bristfälliga. Orsakerna till detta kan i sin tur bero på exempelvis bristande resurser.

Det förekommer att kommuner tvistar om vem som har ansvaret för insatserna för enskilda personer och familjer. Sådana oenigheter kan också förekomma mellan kommun och landsting.

7.4 Barnavårdsutredningen

Barnavårdsutredningen är den centrala uppgiften när en anmälan eller ansökan kommer in. Socialtjänsten har ett ansvar för att utreda barnets situation när socialnämnden fått kännedom om något som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Lagen är vidare formulerad så att socialnämnden skall utreda om nämnden behöver ingripa till den underåriges skydd eller stöd. Utredningen skall inledas skyndsamt och socialtjänsten får ta de kontakter som behövs eller konsultera sakkunniga. Utredningen skall vara slutförd senast inom fyra månader, men om det finns särskilda skäl i det enskilda ärendet kan tiden förlängas. Socialnämnden är den enda myndigheten med mandat att utreda barnets förhållanden.

Behovet av barnkompetens blir tydligt när en barnavårdsutredning skall göras. Kraven på formell kunskap är av nödvändighet höga – som kunskap om lagstiftning och dokumentation, kunnighet om barns behov och utveckling samt om ämnet barnmisshandel. Bemötande av och kontakt med barnet och föräldrarna är en annan viktig del i arbetet med att beakta barnets bästa och att barnet kommer till tals. Förmåga att samtala med såväl barnet som med de vuxna är färdigheter som utredaren behöver ha.

Barnavårdsutredningen kan sägas innehålla momenten förhandsgranskning, utredningen och beslut. Förhandsgranskning kallas den bedömning som görs om ärendet hör hemma hos socialtjänsten och om så är fallet, att det bör föranleda en utredning. Alla barn som exempelvis anmäls till socialtjänsten utreds alltså inte. Inte heller får alla barn som blir utredda hjälp eller stöd. Ett skäl kan vara att föräldrarna avböjer erbjudna stödinsatser; socialtjänstlagen bygger helt på frivillighet. Om tvångsåtgärder är nödvändiga är det LVU, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, som tillämpas.

Riskbedömningar är en central del inom den sociala barnvården. Inför t.ex. ett tvångsomhändertagande skall en bedömning göras, om missförhållandena innebär en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Riskfaktorer kan vara vårdnadshavarens missbruk eller att barnet utsatts för tidigare misshandel. Skyddsfaktorer i barnets nätverk kan i viss mån uppväga brister i miljön, som att det finns mor- eller farföräldrar till hands eller att barnet har förskoleplats. Det kan finnas olika uppfattningar mellan yrkesgrupper om vilka barn som far illa och det kan finnas olika bedömningar inom socialarbetarkåren om vilka

barn som far illa. En riskbedömning innehåller avvägningar av oftast flera olika faktorer och av deras effekter.

En riskbedömning betyder alltså att man på grundval av insamlad relevant information gör en bedömning av sannolikheten att ett barn kan komma att fara illa framöver. För att få en säkrare bedömning använder vissa socialförvaltningar sig av s.k. riskbedömningsverktyg, en standardiserad bedömningsmodell (risk assessment model). Ett sådant instrument är ett slags checklista som försöker att identifiera kännetecken som ökar risken för barnet, respektive skyddsfaktorer som minskar risken. Framför allt tidigare versioner av formaliserade riskbedömningsverktyg har kritiserats, bl.a. för att ha dålig prognosförmåga. Trots hjälpmedel är en riskbedömning en svår uppgift att genomföra.

Syftet med barnavårdsutredningen är att sammanställa ett underlag för att bedöma barnets och familjens behov samt föreslå insats. Utredningen skall genomföras skyndsamt, innehålla relevanta uppgifter, vara saklig och opartisk och klienten har rätt att ta del av materialet. En bedömning av vad som är barnets bästa skall alltid vägas in.

Andra familjemedlemmar kan behöva stöd och hjälp, dvs. det kan under utredningen komma att synliggöras behov hos syskon eller hos föräldrarna. Socialtjänsten kan alltså under utredningstiden behöva värdera även syskonens situation.

Det har ibland riktats kritik mot socialtjänstens sätt att handlägga en barnavårdsanmälan. Det måste finnas rutiner hos socialtjänsten för att alltid kunna ta emot en barnavårdsanmälan. På de flesta socialkontor är reglerna tydliga för att säkra att anmälaren når en handläggare. Men det framförs ibland att handläggare är otillgängliga och att personer som anmäler känner sig dåligt bemötta. Flera har konstaterat att både bemötande och kvalitet är områden som ständigt behöver fokuseras och förbättras.

Anmälaren kan ha orealistiska förväntningar på socialtjänsten och väntar sig snabba insatser. En del påpekar att de inte blir kontaktade i barnavårdsutredningen och får lämna uppgifter om barnet. Även motsatsen förekommer, dvs. att berörda personer tycker det kan kännas svårt att lämna de uppgifter som behövs om barnet.

Personal som t.ex. arbetar med barn och har anmälningskyldighet behöver sannolikt stöd eller handledning när de gör en anmälan. Personalen kan uppleva att det inte blir något resultat av anmälan. Vi föreslår i kapitlet om anmälan till socialtjänsten

åtgärder för återkoppling. Det underlättar att ha rutiner och handlingsplaner för samarbete i barnärenden på det lokala planet mellan de verksamheter som på olika sätt har att ansvara för barn.

I komplicerade barnavårdsärenden kan flera huvudmän vara inblandade, som förskola, skola, barnhälsovård, annan sjukvård, polis, kriminalvård. Det är inte ovanligt att barnet behöver en barnpsykiatrisk bedömning, med eventuell efterföljande vård eller behandling. Personalen i många kommuner vittnar om svårigheter för barnet att få tillgång till barnpsykiatrins resurser eller långa kötider innan flickan eller pojken får hjälp. Ur barnets perspektiv kan bristande vård eller behandling få konsekvenser för både hälsa och välbefinnande. (Hälso- och sjukvårdens roll behandlas i ett särskilt kapitel.) Samarbetet mellan olika verksamheter är betydelsefullt att betona. Kriminalvården är ett exempel på åtgärder gentemot den vuxne, men föräldrarnas villkor påverkar också barnet. Det är angeläget att de inblandade myndigheterna både känner till varandras mål och vårdplaner, om det inte finns någon gemensam vårdplan. Om en person är aktuell hos flera instanser vars insatser inte är samordnade, kan han uppleva samhällets stöd som splittrat eller som motsägelsefullt.

Det kan även finnas ett inre motstånd hos personalen att samarbeta kring barnmisshandel, skriver Barbro Hindberg i sin inledning till en intervjuundersökning om samverkan i fem kommuner som hon har gjort för kommitténs räkning hösten 2000. Att föräldrar och andra vuxna kan misshandla och utsätta barn för övergrepp, kan vara en tung insikt för personalen att bära. Känslor av sorg, ilska, vanmakt eller frustration kan framkalla psykologiska hinder eller ibland ta sig uttryck i kritik. Ett gott samarbete mellan de olika huvudmännen kan underlätta att hantera den sortens känslor och undanröja skälen för den sortens kritik.

Man måste hålla isär olika myndigheters uppgifter och roller. Polisen som brottsutredande myndighet skall genom sin förundersökning utreda det misstänkta brottet. Socialtjänsten skall utreda barnets och familjens situation och behovet av bistånd. Ansvaret är tydligt, socialtjänsten skall inleda en utredning och har att se till att barnet får det skydd eller stöd som behövs. Socialtjänsten skall göra en självständig bedömning av barnets situation och behov oavsett hur andra huvudmän agerar, t.ex. att polisen lägger ner förundersökningen av ett anmält brott.

Mötet mellan klient och handläggare

Människor som vänder sig till socialtjänsten för att få stöd och hjälp befinner sig ofta i en utsatt situation och socialtjänstens beslut kan ha stor betydelse för individen. När ett barn behöver skydd kan socialtjänstens beslut vara avgörande för både barnets och föräldrarnas framtid.

Vad som händer i mötet mellan klient och handläggare lägger grunden för den kontakt och tillit som byggs upp i det enskilda ärendet. Ett professionellt förhållningssätt är både sakligt, respektfullt och empatiskt. Vi vill i detta kapitel ge uttryck för det komplicerade samspel som kan förekomma exempelvis i ett barnmiss-handelsärende och som också skall kunna hanteras. Oavsett de yttre förutsättningarna, är det alltid klientens upplevelse av bemötandet som gäller.

De personer som berörs av ett ärende skall vara delaktiga och ha insyn i det insamlade materialet. Det är barnets och föräldrarnas behov som skall styra händelseförloppet, dock med barnets bästa som grund för varje insats. "En frestande fallgrop är att tro sig veta vilka behov människor har", skriver Kalmar FoU i en av sina rapporter om socialt arbete (Frih & Steen 1999).

7.5 Kompetens inom socialtjänsten

7.5.1 Grundutbildning

Vårt förslag:

Fjärde målet i högskoleförordningens examensordning (SFS 1993:100) kompletteras med att särskilt uppmärksamma barns livsvillkor och utsatta barns situation.

För att erhålla socionomexamen skall studenten ha "förvärvat kännedom om sådana samhälls- och familjeförhållanden som påverkar kvinnors, mäns och barns livsbetingelser samt förvärvat kunskap om utsatta barns situation och livsvillkor".

Vår uppfattning är att målen – för att sedan omsättas till moment i kursplanen – borde omfatta inte bara de vuxnas livsbetingelser, utan även barns livsvillkor och då särskilt de utsatta barnens situation. Vi anser att det är nödvändigt att studenterna erhåller barnkompetens under socionomutbildningen.

Socionomprogrammet omfattar 140 poäng och erbjuds vid följande universitet och högskolor – vid Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Ersta Sköndal högskola i Stockholm, Örebro universitet, Mitthögskolan i Östersund, Umeå universitet samt högskolan i Jönköping.

Högskoleförordningen styr vilka krav som skall vara uppfyllda för att få socionomexamen. Socionomutbildningen är en yrkesförberedande generalistutbildning. Även om socionomer finns inom en rad olika yrkesområden, är kommunerna de största arbetsgivarna.

Fram till i början av 1990-talet fanns en central utbildningsplan för de olika socialhögskolorna. Denna ersattes 1993/94 av fem övergripande mål i högskoleförordningen och därutöver får varje socionomutbildning fastställa egna mål och utbildningsplaner. Socialhögskolornas kursplaner skall sedan konkretisera och förverkliga målen.

De övergripande målen är: "För att erhålla socionomexamen skall studenten ha

förvärvat de kunskaper och den praktiska förmåga som krävs för socialt arbete på individ-, grupp- och samhällsnivå, uppnått kompetens att medverka i förebyggande socialt arbete och socialt förändringsarbete på olika nivåer, utvecklat förmågan att analysera och förstå sociala processer och problem samt kunna identifiera och strukturera behov av åtgärder och lösningar på olika nivåer, förvärvat kännedom om sådana samhälls- och familjeförhållanden som påverkar kvinnors och mäns livsbetingelser, uppnått förmåga att relatera olika typer av åtgärder inom verksamheten till de rättsregler och till de övergripande principer som styr lagstiftningen, bl.a. inom det sociala området."

Vi anser det nödvändigt att barnkompetens – dvs. kunskaper om barns utveckling, barns behov, om barnmisshandel samt om barns livsvillkor och då särskilt de utsatta barnens situation – grundläggs redan under socionomutbildningen. Andra betydelsefulla områden för en god grundkompetens för att handlägga barnavårdsärenden är kunskaper om lagstiftning, om utrednings- och samtalsmetodik. När den nytexaminerade socionomen kommer till sin första arbetsplats bör hon eller han ha baskunskaper om barn.

Högskoleverkets uppgift är bl.a. att följa upp och utvärdera utbildningen inom högskolan. Socionomutbildningen har nyligen

utvärderats av verket – "Utvärdering av Socionomutbildningar", Högskoleverkets rapportserie 2000:6 R. Högskoleverket konstaterar att samtliga socionomutbildningar sammantaget uppfyller de krav som kan ställas på högre utbildning utifrån högskolelag och examensordning. Utvärderingen har fyra kvalitetsaspekter som grund – forskningsanknytning, internationalisering, yrkesrelevans och pedagogik. I verkets rapport anges såväl positiv som negativ kritik av utbildningen vid de olika lärosätena. Verket kommer att ta initiativ till uppföljning av utvärderingen efter två till tre år.

Socialstyrelsen föreslår i sin rapport om kunskapsutveckling inom socialtjänsten att det på socialhögskolorna t.ex. borde finnas delade tjänster mellan högskola och socialtjänst för att integrera teori och praktik. Utan att ta ställning till hur lärartjänster lämpligen utformas, delar vi uppfattningen att teori och praktik bör knytas närmare varandra.

Svenska kommunförbundet har tillsammans med Akademikerförbundet SSR och SKTF utarbetat ett diskussionsunderlag om IFO:s framtid där de påpekar att vissa grundläggande kunskaper t.ex. i utredningsmetodik, förhållningssätt och barns utveckling borde ingå i samtliga socionomprogram.

7.5.2 Kompetensutveckling för personalen

Vårt förslag:

Socialstyrelsen får i uppdrag att inom ramen för det nationella stödet till kunskapsutveckling inom socialtjänsten:

Utforma ett program för kompetensutveckling – exempelvis avseende vidareutbildning – till den personal inom socialtjänsten som arbetar med barn som blivit försummade, misshandlade eller utsatts för andra övergrepp.

I socialtjänstlagen står tydligt att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet och att arbetet skall utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Detta betyder att vi anser att det skall finnas en specialkompetens hos de handläggare som utreder komplicerade barnavårdsärenden. Att exempelvis göra ett omhändertagande och kunna hantera de komplexa problem och den kris som barnet och

familjen befinner sig i, talar för att det behövs särskilda kunskaper för att utföra ett sådant kvalificerat arbete.

Vår övertygelse är att god kompetens är grunden för ett framgångsrikt arbete med bra kvalitet. En annan grundläggande förutsättning är arbetsmetoder baserade på kunskap och erfarenhet; arbetsmetoder som ständigt kritiskt granskas och förbättras. Samverkan med andra är centralt, både internt och externt. Ett respektfullt förhållningssätt gentemot människor är ytterligare en förutsättning. Hög kompetens och andra grundförutsättningar kan emellertid aldrig ersätta otillräckliga resurser.

Riksdagen har fattat beslut att under en treårsperiod avsätta 50 miljoner kronor för kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Inom ramen för det nationella stödet för kunskapsutvecklingen, föreslår vi att kompetensutveckling för handläggare som ansvarar för barnavårdsärenden särskilt uppmärksammas.

Termen kompetensutveckling används allt oftare för att täcka både fortbildning och vidareutbildning. I arbetslivet talas om ett "livslångt lärande". Denna ständiga förbättring av personalens kunskaper bygger på organisationens både kort- och långsiktiga behov. Vid ny eller ändrad lagstiftning kan utbildningsbehoven vara akuta. Organisationen måste även satsa på långsiktig kunskapsuppbyggnad, som grundas på analys av exempelvis verksamhetens behov, önskvärda satsningar, framtida förändringar. Chefer kan ha behov av särskild fortbildning inom områden som ledarskap och förändringsarbete. Det finns också individuella aspekter att beakta vid planering av personalens kompetensutveckling. Kommunerna har olika förutsättningar för både uppbyggnad och utveckling av personalens kompetens. Kunskapsutveckling, utveckling av arbetsmetoder och samverkan påverkas av dessa olika förutsättningar.

I en lärande organisation bör det finnas en nära koppling mellan utbildning, praktiskt arbete och forskning. De forsknings- och utvecklingsenheter (FoU-enheter) som byggts upp på flera håll i landet och oftast i samverkan mellan närliggande kommuner, ökar förutsättningarna för kompetensutveckling byggd på vetenskap och beprövad erfarenhet. Dessa enheter har kommit till för att ge personalen ökad och fördjupad kompetens och samtidigt vara ett sätt för socialtjänsten att behålla kunniga och erfarna medarbetare.

FoU-enheterna är ett stöd för lokal verksamhetsutveckling och förbättring av arbetsmetoder och ett sätt att knyta praktiskt arbete och teori närmare varandra. Vidare har enheterna en viktig funk-

tion att fylla med att dokumentera och sprida goda exempel på socialt arbete. Många kommuner samarbetar med närliggande universitet eller högskolor, som exempelvis driver uppdragsutbildning där personalen har möjlighet att tentera och få betygspoäng. I det nationella stödet till kunskapsutveckling inom socialtjänsten kommenteras även att fortbildning och vidareutbildning inom ramen för magisterutbildningen behöver utvecklas.

Många ser specialisering som ett sätt att tillvarata och fördjupa sina kunskaper och erfarenheter i socialt arbete. Kommuninvånare som söker särskilt stöd – som familjerådgivning – bör kunna kräva att få den specialiserade hjälp de önskar. Andra som behöver hjälp eller stöd av mera allmänt slag, kan uppleva att man i en specialiserad organisation får berätta sin historia för mer än en handläggare och ingen ser till hela den sociala situationen. Det är en balansgång att avväga fördelarna med specialistkompetens gentemot generalistens möjlighet att göra en mera allmän behovsbedömning.

Hälsouniversitetet i Linköping erbjuder en specialutbildning på 20-poängsnivå som handlar om barnmisshandel och sexuella övergrepp. Utbildningen har förlagts till olika orter – Linköping, Kristianstad, Uppsala. Detta är en vidareutbildning för yrkesverksamma som arbetar med barn främst inom socialtjänst, hälso- och sjukvård eller hos polis och åklagare.

Nämnden för Socionomauktorisering, som är en fristående nämnd inrättad genom beslut inom Akademikerförbundet SSR, startade sitt arbete för tre år sedan. Kraven för att bli auktoriserad är socionomexamen, tre års yrkeserfarenhet, dokumenterad extern handledning och intyg om den sökandes lämplighet. Man förbinder sig att följa fackorganisationernas etiska riktlinjer. Avsikten med en auktorisering är att öka kvaliteten inom yrket.

För att ta till vara erfarenhet och kompetens som byggs upp i en organisation, krävs tid för diskussion och reflektion. Mentorskap, där erfarna och kunniga socialarbetare finns som stöd och handledare för nytexaminerade socialsekreterare, kan vara ett sätt att tillvarata och utveckla kunskap och lärande inom organisationen. Hur nya socialarbetare introduceras i arbetet spelar stor roll. Ett introduktionsprogram för nyanställda medarbetare förekommer på de flesta arbetsplatser i dag.

Handledning i det barnavårdande arbetet

Handledning kan innebära kompetensutveckling för individen eller gruppen, beroende på hur innehållet utformas. Ett syfte med handledning kan vara att förbättra och utveckla arbetsprocesser och metoder, som samtal, förhållningssätt, bemötande. Ett annat syfte kan vara att förebygga stress och utbrändhet. Avsikten med handledning är även att ge ökad självkänedom och insikt, förstå sammanhang, ge tid för reflektion och öka kunskapen om hur det egna och andras beteende påverkar processer. Socialstyrelsen skriver att handledning förekommer regelmässigt inom socialtjänsten.

En annan möjlighet är konsultationen, ett arbetsmoment där handläggaren får stöd och hjälp att diskutera ärendet med någon representant från en annan yrkesgrupp, ofta psykolog eller annan beteendevetare.

Viktigt att öka kunskapen om barn

Kontinuerlig kompetensutveckling som ger ökad kunskap om barn är väsentligt. Många tycker att det är en eftersträvningsvärd modell att ha gemensam utbildning med andra yrkesgrupper som ansvarar för barn och ungdom. Handledning och konsultationer kan vara andra former för att förbättra arbetsmetoder och kunskaper i barnavårdsärenden. Utmärkande för socionomkompetensen är att hämta och samla kunskap från andra specialområden.

Efter socionomutbildningen behöver barnkompetensen underhållas, breddas och fördjupas. Rön som forskningen ger och erfarenheter från den egna och andra verksamheter är kunskaper som det hela tiden är nödvändigt att tillföra den professionella organisationen. Det finns barnkompetens inom flera områden – inom förskola, skola, barnhälsovård – som är viktig att ta till vara. Barnperspektivet i utredningar behöver utvecklas, det kan röra sig om att flickan eller pojken ges möjlighet att berätta om sin vardag och hur hon eller han upplever sin situation.

Att handlägga ett komplicerat barnavårdsärende fordrar både kunnighet och erfarenhet. Önskvärt är att nytexaminerade socionomer kan få tillägna sig erfarenhet genom att exempelvis tillsammans med mera erfarna handläggare delta i utredningsarbetet av ärenden om försummelse, misshandel och andra övergrepp mot barn. Personalen bör ha fått viss erfarenhet och

uppnått viss färdighet innan de självständigt handlägger komplexa barnavårdsärenden.

7.6 En god arbetsmiljö ger bättre service

Arbetsledningens stöd till medarbetarna och intresse för utvecklings- och framtidsfrågor anses avgörande för arbetsklimat och framåtskridande. I en modern organisation finns utrymme för dialog, reflektion och även för kritiskt tänkande. Att som chef vara respektfull och tydlig gentemot sina medarbetare skapar grunden för en god arbetsmiljö. Detta i sin tur ger förutsättningar för ett gott bemötande av klienterna. Ett gott internt samarbete underlättar – för att inte säga är förutsättningen för – samarbete med andra huvudmän. I de flesta professionella organisationer ingår planeringssamtalet eller utvecklingssamtalet som en naturlig del i uppföljning och utvärdering av verksamheten och av personalens arbete.

Det finns ett positivt samband mellan ett gott arbetsklimat och goda arbetsförhållanden och den service som barn och föräldrar får i ett barnavårdsärende. Glisson & Hemmelgarn visar i en studie från 1998 att arbetsmiljön är den faktor som starkast påverkar den service som klienterna får. Personal som har en tydlig yrkesroll, trivs på sitt arbete, samarbetar med varandra och som är engagerade i sin uppgift, har bättre förutsättningar att klara det konfliktfyllda arbete som t.ex. ett barnmisshandelsärende ofta innebär. På motsvarande sätt ger en sämre arbetsmiljö försämrat stöd och hjälp till klienterna – exempelvis en arbetsplats där personalen har låg motivation och lågt engagemang i arbetet, saknar stöd från ledningen, där det finns olösta konflikter och otrivsel. Ett gott arbetsklimat är en faktor som betonas i ledarskapsutveckling, men som mera sällan lyfts fram som en förutsättning för god service till kommuninvånarna.

Det stöd som personal allmänt behöver och har rätt att kräva, gäller förstås alla anställda inom organisationen, inte minst cheferna. De arbetsledare som är närmast klienterna eller brukarna – ibland kallade första linjens chefer – har ofta en utsatt position. Att t.ex. vara ytterst ansvarig för det sociala arbetet inför en nämnd, när människors behov skall tillgodoses enligt lagstiftningens intentioner samtidigt som ekonomin skall balanseras, kan också vara en svårlöst ekvation. SACO och SKTF har på olika sätt kartlagt och

studerat chefers situation och arbetsförhållanden. Ibland pekas på att en otydlig rollfördelning mellan politik och förvaltning kan ge upphov till svårigheter i arbetet.

Hög personalomsättning och personalbrist kan få stora konsekvenser i det enskilda ärendet där kontinuitet och personkännedom är viktigt att bygga upp, exempelvis i komplexa barnavårdsärenden. Barbro Hindberg skriver i sin tidigare nämnda rapport att hög personalomsättning är ett hinder för bl.a. samverkan med andra. Handläggare och chefer har ett ansvar för att arbetet har en god kvalitet även vid hög arbetsbelastning. Man kan som anställd även ställas till svars för tjänstefel och ärenden kan anmälas till JO eller till länsstyrelsen. Arbetsgivaren eller nämnden ytterst har ett ansvar att se till att socialtjänsten har erforderliga resurser för sitt arbete.

Personalförsörjningsfrågorna kommer med all sannolikhet att bli högaktuella de närmaste åren. Många spår personalbrist inom flera sektorer ett antal år framöver. Inom en del verksamheter eller i vissa delar av landet har detta redan märkts. Svenska Kommunförbundet kommenterar i sin skrift "Rekrytera och behålla – en utmaning" (2001) att det de senaste åren varit svårt att rekrytera yrkeserfarna socionomer. Fram till 1999 var det relativt lätt att rekrytera nyutexaminerade. Enligt kommunförbundets bedömning kommer det att vara brist på socionomer till år 2010. Statistiska centralbyrån (SCB) bedömer att bristen på socionomer kommer att öka i framtiden. Personal- och kompetensförsörjningsproblem inom socialtjänsten framöver, kommenteras även i regeringens proposition om ny socialtjänstlag. Det finns därför all anledning att ha god framförhållning när det gäller frågor som personalens fortbildning, arbetsmiljö och struktur på arbetet, både inom den egna sektorn och i samarbetet med andra.

Förutom socionomer finns det inom socialtjänsten även andra yrkeskategorier. Detta gäller speciellt verksamheter för vård eller behandling som vänder sig till barn och ungdomar. Andra yrkesgrupper kan vara psykologer, personal med social omsorgsexamen, ofta med inriktning mot socialpedagogiskt arbete, eller annan akademisk examen. I tider med personalbrist är det viktigt att betona kommunens ansvar att bevaka att personalen har den kunskap och kompetens som behövs för arbetet.

7.7 Socialt utvecklingsarbete

Vi vill gärna nämna några exempel på goda arbetsmetoder eller insatser och det omfattande utvecklingsarbete som pågår inom socialtjänsten. Nätverksarbete syftar till att stärka barnets sociala nätverk och mobilisera släkt, vänner och andra viktiga personer att stödja barnet och familjen och göra dessa personer delaktiga i problemlösningen. Familjerådslag är en variant som inspirerats av socialt arbete i Nya Zeeland. Metoden lägger stort ansvar för barnets framtid hos nätverket och det beslut som dessa personer enats om.

Vad gäller utredningsarbete och samtalsmetodik är detta arbetsuppgifter som ständigt utvecklas. Flera kommuner erbjuder barn och familjer alternativa utredningssätt. Ett utredningsalternativ är handläggning i lägenhetsmiljö där utredare, barn och föräldrar under en kortare utredningsperiod diskuterar och tar emot besök av referenspersoner och andra som är viktiga för att belysa barnets situation och för att komma fram till beslut om rätt insats. Olika sätt att arbeta med grupper av barn och ungdomar utvecklas, t.ex. gruppverksamhet för barn till missbrukande föräldrar. Det finns även stödgrupper för föräldrar, där de kan diskutera sina problem och få hjälp av andra som befinner sig i en liknande situation. Brottsförebyggande arbete är ett annat exempel på utvecklingsarbete runt barn och ungdomar för att förebygga kriminalitet och andra problem.

Barnperspektivet får allt större utrymme och observeras i allt högre omfattning. I verksamheter som riktar sig direkt till vuxna – som missbrukarvård och socialbidragshantering – uppmärksammas på ett alltmer medvetet sätt om det finns barn i familjen och hur barnet har det (Social tillsyn 2000).

7.7.1 Förbättring av barnavårdsutredningar

Socialstyrelsen driver tillsammans med sju kommuner ett treårigt projekt "Barns Behov i Centrum" (BBiC) som är ett system för utredning, bedömning och uppföljning inom socialtjänstens barnavård. Systemet har en engelsk förebild som inriktats på att bedöma och följa upp insatser för barn och ungdomar i samhällsvård.

Barnavårdsutredningen är central som underlag för beslut om insatser för barnet och familjen. Det engelska systemet fokuserar mindre på den aktuella anmälan, ansökan eller händelsen som är

skäl till utredningen, utan fäster vikt vid att se till barnets hela livssituation. Utredningsstrukturen innefattar barnets utveckling, föräldrarnas kapacitet och familje- och miljömässiga faktorer. Utredningen är omfattande och täcker sju livsområden för att ge en uppfattning om barnets hela situation. De sju livsområdena är: hälsa, utbildning, identitet, familj och relationer, socialt beteende, känslö- och beteendemässig utveckling samt självständighet. Arbetsformen är samverkan mellan berörda huvudmän, familjen och barnet, beroende på barnets ålder och mognad.

Socialstyrelsens ambition är att ha ett system för utredning, planering och uppföljning att erbjuda kommunerna efter projekt-tidens slut. Syftet är att förbättra barnavårdsutredningarna och belysa barnets hela situation.

Styrelsen håller även på att utarbeta en handbok för barnavårdsutredningar som är avsedd att vara ett stöd för handläggning och hantering av barnavårdsärenden. Ett Allmänt Råd för handläggning och dokumentation inom hela socialtjänsten kommer att utarbetas. Socialstyrelsen stöder även ett pilotprojekt för att utveckla intervjutekniken i barnavårdsutredningar. Det fordras särskild kunskap att kunna tala med och tolka vad barn säger eller på annat sätt förmedlar under ett samtal. Erfarenheterna från pilotutbildningen kommer att vara förebild för framtida utbildningar.

I den nya socialtjänstlagen som träder i kraft 1 januari 2002, finns en bestämmelse att alla ärenden där barn behöver vård i ett annat hem än det egna – även frivilliga placeringar – skall innehålla en vårdplan. För närvarande är en vårdplan obligatorisk vid ansökan om vård enligt LVU och vid yttrande enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Planen skall exempelvis innehålla en beskrivning av barnets behov och av behandlingsmålen. I propositionen poängteras att många barn har en komplex problembild som kräver samarbete mellan berörda huvudmän för att skapa bättre förutsättningar för ett lyckat utfall av vården. I vårdplanen tydliggörs olika huvudmäns ansvar. Den skall också vara ett underlag för uppföljning och utvärdering av de insatser som barnet fått. Vårdplanen behöver kompletteras med en behandlingsplan som beskriver hur åtgärderna skall genomföras.

Alla former av avslag på biståndsbeslut skall komma att kunna överklagas med förvaltningsbesvär. Alltså kommer även beslut om insatser för barn att kunna överklagas. Detta är en utvidgning av rätten att överklaga jämfört med tidigare bestämmelser.

7.7.2 Socialstyrelsens uppdrag till stöd för socialtjänsten

Socialstyrelsen fick hösten 1999 regeringens uppdrag att utforma ett program för nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Syftet var bl.a. att skapa en struktur för systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv informationsspridning, så att socialtjänstens insatser i allt större omfattning baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Den empiriska och verksamhetsrelaterade forskningen skulle ges en större betydelse i kunskapsuppbyggnaden inom socialtjänsten.

Beträffande de etiska frågeställningarna, avser Socialstyrelsen att ta initiativ till att bilda ett etikråd för socialtjänsten. Rådets uppgift blir att på humanistisk och vetenskaplig grund diskutera etiska frågor.

Socialstyrelsen har för avsikt att sammanställa kunskapsöversikter och jämförande material inom socialtjänstområdet. Styrelsen åtar sig även att sammanställa kunskapsunderlag för lokal kompetensutveckling och lokala kompetenskrav.

Behovet av gemensamma begrepp inom socialtjänstområdet påpekas av Socialstyrelsen, som också åtar sig arbetet med en enhetlig terminologi. Att ha en gemensam begreppsapparat är viktigt för den praktiska verksamheten, men också för forskning och statistiskt arbete. Styrelsen utreder statistikbehovet inom socialtjänstområdet enligt regeringsuppdraget. Det finns ett stort behov av enhetlig statistik över barn- och ungdomsarbetet i landet för att kunna göra jämförelser.

Socialtjänsten behöver utveckla det egna arbetet med att systematiskt dokumentera verksamheten, att följa upp och utvärdera. Även arbetet med statistik måste utvecklas på den kommunala nivån. Både beskrivande dokumentation och statistiskt material behövs för ett fullödigt beslutsunderlag och för att kunna återge socialtjänstens insatser. När det gäller statistik, behövs en nationell modell för mått och uppgifter för jämförelser och sammanställningar. Annars kommer kommunerna även fortsättningsvis att jämföras med varandra på olika grunder.

Socialstyrelsen har vidare fått i uppdrag att ta fram ett nationellt utvecklingsprogram för området sexuella övergrepp och miss-handel av barn. Styrelsen ska även utreda förutsättningarna för att upprätta regionala kunskapscentra för metodutveckling och utbildning inom detta område.

7.8 Utveckling av arbetsmetoder och samverkan

Vårt förslag:

Medel anslås under två år med 10 miljoner årligen för att stimulera utveckling av arbetsmetoder och insatser för misshandlade eller försummade barn och för deras familjer. Syftet är att i samverkan mellan olika huvudmän söka förbättra förutsättningarna i familjer där barnet på något sätt farit illa.

Det är angeläget att stimulera till metodutveckling och förbättrade insatser för misshandlade eller försummade barn och för deras familjer. Metodutvecklingen eller projektarbetet bör ha forskningsanknytning, följas upp och utvärderas med syfte att sprida goda exempel till andra. På detta sätt kan värdefulla erfarenheter och arbetssätt komma även andra grupper av barn – eller kanske alla barn – till godo. Berörda verksamheter bör bidra med minst motsvarande belopp för sökta projektmedel. Utvecklingsarbetet bör ha anknytning till forsknings- och utvecklingsenhet eller till akademisk institution för socialt arbete. Hur dessa medel skall hanteras och fördelas, får beslutas senare i särskild ordning.

Vi anser att det är viktigt att kompetens, arbetsmetoder och insatser inom socialtjänsten ständigt förbättras. En god kompetens är en förutsättning för att utveckla arbetsmetoder och insatser. Omvänt så kan nya arbetsmetoder stimulera till ökad kompetens. Vår grundläggande uppfattning är vidare att utbildning, praktiskt arbete och forskning är en kedja som främjar utvecklingen inom det sociala området.

7.8.1 Metodutveckling

Vilken är då den bästa arbetsmetoden inom socialt arbete? Tillgång till en mångfald av metoder och insatser, är väl det bästa svaret, med olika arbetsmetoder eller insatser som kan skraddarsys i varje enskilt fall. Det kan behövas nytänkande och nya lösningar eller nya kombinationer av de gängse möjligheterna till insatser som erbjuds. Det är viktigt att ha tillgång till alternativa lösningar om ursprungsplaneringen inte fungerar. En åtgärd som är verkningsfull för ett barn kanske inte passar för ett annat barn. Det krävs stor lyhördhet och inlevelseförmåga hos socialarbetare för att kunna se

och bedöma individuella olikheter hos barn och därigenom anpassa behandlingsformerna till det enskilda barnets bästa.

Kravet som kan ställas på olika arbetsmetoder och insatser är att de följs upp och utvärderas utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. I Socialstyrelsens rapport om kunskapsutveckling inom socialtjänsten beskrivs uttrycket "beprövad erfarenhet" som en arbetsform där erfarenhet dokumenteras på ett systematiskt sätt.

En del utredningar avslutas utan att man kan konstatera några missförhållanden eller att föräldrarna avböjt insatser eller att LVU inte varit tillämplig. Trots detta kan familjen ha befunnit sig i en kris och fått stor uppmärksamhet från socialtjänsten och även från andra myndigheter. Det händer att familjer, vars förhållanden blivit utredda, efteråt beskriver hur många obesvarade frågor som fanns kvar efter utredningens slut och att det fanns blandade känslor inför det som hänt. Vi vill betona möjligheten att erbjuda familjen en uppföljande kontakt för att kunna svara på och diskutera det som eventuellt är oklart eller har föranlett tankar och funderingar. Ett sådant förhållningssätt skulle i bästa fall kunna föra med sig att familjer som behöver hjälp lättare söker sådan vid ett annat tillfälle. Även Barnpsykiatrikommittén betonade i sitt slutbetänkande (Det gäller livet SOU 1998:31) vikten av uppföljning efter avslutad utredning när barn far illa. I propositionen 1996/97:124 påtalas att det är angeläget att socialtjänsten inte utan vidare släpper kontakten med dessa barn och familjer. Här förordas också ett varierat utbud av insatser och hög kompetens hos berörda socialarbetare.

Exempel på områden att vidareutveckla skulle kunna vara akuta insatser i familjer där försummelse eller våld förekommit. Syftet är att stödja, stärka och möjliggöra ett bra föräldraskap samt att frigöra och mobilisera föräldrakraft där sådan finns att bygga vidare på för att ge barnet bättre livsbetingelser. Det kan vara riktad utbildning eller program för föräldrar som saknar vetskap om barns utveckling och behov, föräldrar som behöver hjälp med gränssättning eller alternativa uppfostringsmetoder och där de bedöms kunna tillgodogöra sig sådan kunskap. Ett annat exempel på program är skraddarsydd lösningar för familjer och barn för att möjliggöra och förbättra de vuxnas samspel med barnen. Det finns barn som har vistats på institution eller i familjehem och som är på väg tillbaka till det egna hemmet. Det finns även vuxna som har vistats på institution. I båda fallen behövs nya förutsättningar för att umgås i familjen. Vi ger här endast några exempel på områden där vi kan se att arbetsmetoder och insatser från olika huvudmän

kan utvecklas. Det finns mycket kunskap hos närliggande discipliner som kanske kan bidra till att förbättra förhållandena för utsatta barn. Med barnet i fokus finns det säkert många möjligheter att föreslå bättre metoder, insatser och samverkan.

För att förbättra samhällets arbete med barn som blir miss-handlade eller försummade, är det viktigt att utveckla förutsättningar för samverkan mellan berörda huvudmän och andra, t.ex. frivilligorganisationer. Många människor har problem som är så komplexa att ingen huvudman har egna resurser till lösningar, det kan gälla specialkompetens, insatser eller annat. Vi vill därför stödja och stimulera metodutveckling som bygger på samarbete mellan olika huvudmän, därför att vi tror att det finns nya eller förbättrade arbetsformer som kan växa fram ur samverkan.

Vår uppfattning är vidare att förutsättningarna för samverkan behöver förbättras och förstärkas och därför har vi valt att hantera den frågan med förslag till åtgärder i ett eget kapitel.

7.8.2 Vikten av att bedöma barns och ungas behov av skydd

Vårt förslag:

Frågan om vilka möjligheter som bör finnas att tala med barn utan vårdnadshavarens vetskap när en anmälan kommer in till socialnämnden bör utredas.

Barnrättsorganisationen BRIS har gjort oss uppmärksamma på att barn och ungdomar i vissa fall kan löpa risk för att utsättas för misshandel eller liknande som straff för att de berättat om missförhållanden i hemmet. Särskilt tycks detta gälla när anmälningar om misshandel och andra övergrepp kommer in från BRIS efter samtal till Barnens Hjälptelefon, eftersom det i dessa fall framstår som klart att det är barnet eller den unge som själv tagit initiativ till att berätta om sin situation.

Vi har diskuterat olika möjligheter att förhindra att barn och ungdomar utsätts för sådan bestraffning. En sätt skulle kunna vara att införa en möjlighet att sekretessbelägga uppgift om vem som gjort en anmälan, om det finns risk för att det barn som anmälan gäller utsätts för våld eller annat allvarligt men. Det skulle då bli mindre tydligt att det är barnet eller den unge som själv berättat. Enligt de bestämmelser som gäller i dag finns möjlighet att sekretessbelägga uppgift om en enskild anmälares identitet endast

av hänsyn till anmälaren själv eller någon som står anmälaren nära (7 kap. 6 § sekretesslagen, SFS 1980:100). Det finns dock även skäl som talar mot en sådan lagreglering. De båda situationerna – sekretess för att skydda antingen ett barn eller en anmälare – är inte helt jämförbara. Bestämmelsen om sekretess till skydd för enskild anmälare är ytterst motiverad av hänsyn till de barn som far illa; utan en möjlighet till skyddad identitet skulle inte lika många anmälningar göras. En långt gående öppenhet i anmälningsprocessen anses vidare av många yrkesverksamma ge de bästa resultaten i det fortsatta arbetet med barnet och familjen.

Framför allt måste emellertid hållas i minnet att socialnämnden har ett ansvar för att barnet eller den unge får det skydd som han eller hon behöver. Någon motsvarande skyldighet att skydda den som gjort en anmälan finns inte.

Vi har av dessa skäl inte funnit det lämpligt att föreslå ändring av sekretesslagens bestämmelser. Mycket talar för att problemet kring barns och ungas skydd är ett metodproblem snarare än ett lagstiftningsproblem. Det är av yttersta vikt att socialtjänsten – när en anmälan kommer in – gör en noggrann bedömning av barnets eller den unges behov av skydd och att denna skyddsaspekt beaktas även då det beslutas hur barnets föräldrar skall delges anmälan.

Ett led i arbetet med att bedöma barnets eller den unges behov av skydd är att tala med barnet. Många barn kan själva ha en uppfattning om hur föräldrarna kan tänkas reagera på en anmälan. Vad som måste diskuteras är därför om socialtjänsten skall ha rätt att tala med barnet eller den unge utan vårdnadshavarens vetskap.

Frågan om socialnämndens rätt att tala med barn utan samtycke från vårdnadshavaren har behandlats i LVU-utredningens betänkande "Omhändertagen, Samhällets ansvar för utsatta barn och unga" (SOU 2000:77). Utredningen konstaterar att socialnämnden redan i dag torde ha rätt att tala med barn utan lov från vårdnadshavaren om barnet i stort sett förstår vad saken gäller och kan ta ställning till frågan. Det är barnets ålder, mognad och utveckling i kombination med vad det handlar om som avgör om barnet självt kan bestämma eller inte. Utredningen anser ändå att det kan behövas en uttrycklig bestämmelse för att komma till rätta med den osäkerhet som råder hos socialnämnderna. Man föreslår därför att 50 a § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 11 kap. 2 § SoL) kompletteras med en bestämmelse som ger socialnämnden en rätt att tala med barnet även om vårdnadshavaren motsätter sig det.

LVU-utredningens betänkande har remissbehandlats. Vi har inte haft möjlighet att göra någon mer ingående genomgång och analys av remissvaren. De flesta remissinstanser som yttrat sig i sak över förslaget till komplettering av 50 a § SoL har dock ställt sig positiva till detta. Endast ett fåtal instanser har varit tveksamma eller negativa till förslaget. Justitieombudsmannen har exempelvis ansett att frågan är av sådan betydelse att den behöver utredas ytterligare och att man då bör utvidga frågeställningen till att avse även vårdnadsutredningar.

En möjlighet att tala med barnet redan då en anmälan kommer in för att bedöma barnets behov av skydd framstår generellt sett som lika angeläget som att en sådan möjlighet finns under en utredning enligt 50 a § SoL. Vi föreslår att regeringen tillser att frågan utreds närmare, förslagsvis i samband med det fortsatta arbetet kring LVU-utredningens betänkande.

7.8.3 Uppdrag om kommunal ansvarsfördelning

Socialdepartementet har, bl.a. av länsstyrelsen, uppmärksammats på frågan om ansvarsförhållanden när en kommun utreder ett barnavårdsärende där familjen under utredningstiden flyttar till en annan kommun. Enligt 50 b § SoL (fr.o.m. 1 januari 2002: 11kap. 4 §) skall den kommun som påbörjat utredningen slutföra densamma och fatta beslut i ärendet. Om inflyttningskommunen samtycker kan ärendet flyttas över. Oenighet mellan kommunerna är vanligt i denna fråga, som även har ekonomiska förtecken. En särskild utredare har fått i uppdrag att analysera frågan och överväga åtgärder. Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2001.

7.9 Förutsättningar för en god kvalitet på verksamheten

För att en god kvalitet skall vara uppfylld inom socialtjänsten är förutsättningar som personalens kompetens och engagemang, tillgång till kvalificerad arbetsledning och handledning, en god fysisk och psykisk miljö samt tillgång till tillräckliga och adekvata resurser viktiga inslag.

Den s.k. kvalitetsparagrafen tillkom 1998 och stadgar att socialtjänstens insatser skall vara av god kvalitet och att det skall finnas

personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg skall fortlöpande säkras och utvecklas.

I september år 2000 utfärdade Socialstyrelsen Allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (Socialstyrelsens författningssamling, SOSFS 2000:15).

Enligt de allmänna råden bör varje kommun fastställa en övergripande inriktning och policy för verksamhetens kvalitet. I kvalitetssystemet kan ingå organisation och rutiner för kontinuerlig uppföljning och utvärdering men också planering av hur verksamhetens kvalitet fortlöpande skall utvecklas.

Synpunkter från enskilda och andra intressenter är betydelsefulla att ta till vara. Det är viktigt att ett kvalitetssystem innehåller metoder och rutiner för klagomål och annan avvikelshantering för att man ständigt skall kunna förbättra verksamheten och åtgärda brister.

Ett kvalitetssystem behöver också säkerställa personalens kompetens och innehålla en kommunpolicy om förhållningssätt och bemötande. Likaså är det lämpligt att det finns en policy för samverkan, internt såväl som externt, med beskrivning av mandat, ansvar och befogenheter för den som företräder verksamheten.

I Socialstyrelsens rapport "Kvalitetsutveckling inom individ- och familjeomsorgen" (1999:7) beskrivs kvalitet inom IFO enligt följande: "God kvalitet är att samtidigt infria behov och förväntningar hos klienterna, uppfylla krav och intentioner i lagar och mål samt säkra att insatserna har avsett resultat." Det är i mötet mellan klient och personal som begreppet kvalitet skapas. Upplevelsen av att exempelvis få den hjälp och det stöd man efterfrågar och att bli väl bemött präglar den upplevda kvaliteten på tjänsten och mötet människor emellan. En tjänst kan inte tas tillbaka. När den väl är utförd går den inte att göras ogjord. En felaktigt sydd slips kan reklameras och kunden kompenseras med en ny slips, kanske i en häftigare färg. Tjänstesektorn fungerar annorlunda. Det fordras många väl utförda tjänster för att uppväga en undermålig tjänst, ett dåligt bemötande eller en felaktig handling. Det är därför som kvalitetssäkring blir så viktigt i socialt arbete.

Socialstyrelsen föreslår vidare i sin rapport att varje socialnämnd bör ha en strategi för kunskapsutveckling. En sådan strategi kan omfatta rubriker som introduktionsprogram för nyanställda, utbildningsplaner, uppföljning och utvärdering.

Det finns olika perspektiv på socialtjänstens arbete och kvalitet. Det finns ett politiskt perspektiv på verksamheten, ett ledningsperspektiv, ett klient- eller brukarperspektiv. Det går att anlägga ytterligare perspektiv, t.ex. kan kommuninvånarna ha sin syn på hur verksamheten skall skötas och vilka grupper som lämpligen får del av resurserna.

Kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen betonar vikten både av goda arbetsmetoder och insatser och av personalens kompetens. De allmänna råden utvecklar kvalitetssystemet, dess utformning och innehåll. Lagens bestämmelser och Socialstyrelsens allmänna råd lägger grunder för en diskussion inom förvaltning och de politiska leden om vad kvalitet innebär för de tjänster som ställs till kommuninvånarnas förfogande. Vi anser att vårt förslag att handläggare som hanterar komplicerade barnmisshandelsärenden bör ha särskild kompetens, är ett led i att tillgodose såväl lagstiftningens intentioner som de allmänna rådens kvalitetskrav på socialtjänstens arbete.

7.10 Östgötaprojektet – en studie över anmälningar om barnmisshandel

Kommittén mot barnmisshandel har tillsammans med länsstyrelsen i Östergötland och länets tretton kommuner under år 2000 följt ärenden om barnmisshandel från anmälan till socialtjänsten till dess åtal kan ha väckts. Socialtjänstens insatser i de anmälda ärendena har kartlagts. Rapporten klargör vem som gjort anmälan och orsaken till denna. Såvitt känt är den rapporterade statistiken unik i sitt slag. Studiens avsikt var att belysa socialtjänstens arbete med en barnavårdsanmälan men också bedömningar och samspelet med andra huvudmän.

Under år 2000 inkom sammanlagt 867 anmälningar om barnmisshandel (där förövaren var över 20 år) till kommunerna i Östergötland. Länsstyrelsens sociala enhet bedömer antalet anmälningar som högt, dock finns som tidigare nämnts inga jämförbara siffror eller studier. Av de 867 anmälningarna beslutade socialnämnderna att inleda utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (fr.o.m. 1 januari 2002: 11 kap. 1 §) i 662 ärenden. Länsstyrelsen har specialstuderat barnavårdsanmälningar från Linköping och Norrköping, de två stora kommunerna som står för merparten av alla inkomna anmälningar. Pojkar är överrepresenterade när

orsaken är fysisk misshandel och flickor när det gäller sexuella övergrepp.

Vem anmäler? Skolan är den verksamhet som anmäler i störst utsträckning, 20 procent av samtliga anmälningar. Från barnets egen familj rapporteras 16 procent och från polisen 10 procent. Barnomsorgen svarar för 7 procent av anmälningarna. BVC har endast anmält 2 procent av samtliga ärenden, en siffra som länsstyrelsen finner anmärkningsvärt låg.

När socialtjänsten får en anmälan visar studien att i 72 procent av alla anmälningar sker inga omedelbara insatser. Det vanligast förekommande stödet är frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen. Det är ovanligt att nämnden beslutar om omedelbara tvångsätgärder.

Samråd i de lokala samrådsgrupperna har skett nästan uteslutande i de anmälningar där det finns misstankar om fysisk misshandel eller sexuella övergrepp, i sammanlagt 349 ärenden av totalt 867.

Socialnämnden har gjort polisanmälan i 148 ärenden, eller i 17 procent av ärendena. Av de polisanmälda ärendena har åtal väckts i 20 fall. Av materialet framgår att i de övriga ärendena har förundersökning inte inletts i 12 ärenden, förundersökningen lagts ner i 25 ärenden och förundersökning inletts där annat beslut kan ha fattats i 39 ärenden. Trots att anmälningar om barnmisshandel så gott som alltid hanteras med förtur hos polisen, saknades uppgift om handläggning i 52 ärenden. Detta anser länsstyrelsen vara anmärkningsvärt. Rättegångsbalken föreskriver skyndsamt handläggning. Kommittén föreslog i sitt delbetänkande "Barnmisshandel – Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder" (SOU 2000:42) att förundersökning skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas inom tre månader. Vi anser att Östgötastudien ger stöd för kommitténs förslag om begränsad handläggningstid för barnmisshandelsärenden hos polisen.

Länsstyrelsen avslutar Östgötastudien med att kommentera den höga arbetsbelastning som kommunerna i länet har framhållit för handläggare inom barn- och ungdomsvård samt de komplexa problem som socialtjänsten har att hantera. För att kunna göra en god uppföljning av det barnavårdande arbetet fordras dessutom väl utvecklade informationssystem för dokumentation, statistisk bearbetning och redovisning, något som kommunerna måste satsa på framöver.

Kommittén har följt Östgötastudien med stort intresse. Resultatet har väckt funderingar och reflektioner, som också länsstyrelsen har redovisat. Ett projekt som detta tydliggör t.ex. vem som anmäler barn som far illa, hur frekventa samråd är eller vad som händer med polisanmälda ärenden. Vi delar även länsstyrelsens bedömning att kommunerna behöver utveckla statistiksystem för att kunna bredda beslutsunderlag och få bättre instrument för planering, uppföljning och utvärdering. Statistiken måste följas över en period av år samt analyseras för att kunna utvisa trender och tendenser.

Kommittén anser att samarbetet med socialtjänsten i Boxholm, Finspång, Kinda, Linköping, Mjölby, Motala, Norrköping, Söderköping, Vadstena, Valdemarsvik, Ydre, Åtvidaberg och Ödeshög samt länsstyrelsen i Östergötland har varit mycket värdefullt. Vi uppskattar kommunernas och länsstyrelsens medverkan och engagemang i studien för att belysa arbetet med barnmisshandel.