

Lunds Universitet
Socialhögskolan
Komparativ socialpolitik
HT 2003

TILLÄMPAS ANMÄLNINGSPLIKTEN INOM BARNOMSORGEN?

Författare: Josefin Andersson
Handledare: Lars Harrysson

ABSTRACT

The purpose of this essay was to clear if those who work in childcare report to social services if a child is being badly treated and find out if there was any co-operation between childcare and social services.

The main questions are:

- What can facilitate or prevent childcare staff to attempt a report to social services?
- What knowledge and view do childcare staff has on reporting?
- What kind of co-operation exists between childcare and social services?
- What kind of support can children demand from society?

The method I used in the descriptive case study was qualitative method by interviews.

My result is that childcare staff does not report enough to social services when children treats badly. This can depend on lack of co-operation between childcare and social services.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<u>1. INLEDNING</u>	1
<u>Problemformulering</u>	1
<u>Syfte</u>	3
<u>Definitioner</u>	3
<u>Metod och urval</u>	5
<u>Resultatens tillförlitlighet</u>	7
<u>Urval</u>	7
<u>Analys och transkribering av intervjuer</u>	8
<u>Källkritik</u>	8
<u>Etiska överväganden</u>	9
<u>Fortsatt framställning</u>	10
<u>2. FRÅN KONTROLL TILL BARNS RÄTTIGHETER</u>	10
<u>Barnavårdslagen i en historisk återblick</u>	10
<u>Den första socialtjänstlagen (1980:620)</u>	11
<u>Den nya socialtjänstlagen (2001:453)</u>	12
<u>Barns rättigheter i Sverige</u>	12
<u>Skolans ansvar för barn</u>	13
<u>Sammanfattning</u>	13
<u>3. TIDIGARE FORSKNING OM ANMÄLNINGSPLIKTEN</u>	14
<u>Anmälningsplikten</u>	14
<u>Kunskap och kompetens</u>	16
<u>Hinder</u>	17
<u>Samarbete</u>	18
<u>Huvudlinjer i forskningen om anmälningsplikt</u>	19
<u>4. TEORETISKA PERSPEKTIV</u>	20
<u>Implementeringsteori</u>	20
<u>Socialpsykologiska teorier</u>	21
<u>Utbytesteorin</u>	21
<u>Kognitiv dissonans</u>	21
<u>5. INTERVJURESULTAT</u>	22
<u>Anmälningsplikten</u>	22
<u>Kunskap och kompetens</u>	24
<u>Hinder</u>	26
<u>Samarbete</u>	28
<u>6. SOCIALPSYKOLOGISKA PERSPEKTIV PÅ IMPLEMENTERING – EN ANALYS</u>	29
<u>7. SLUTDISKUSSION</u>	34
<u>8. KÄLLFÖRTECKNING</u>	38
<u>BILAGA 1</u>	40
<u>BILAGA 2</u>	41

1. INLEDNING

Problemformulering

Den sociala barnvården är omdiskuterad i vårt samhälle. Att barnvården diskuteras kan bero på att den berör barn som mår dåligt och att det är dessa barn som påkallar samhällets intresse. Det handlar även om att det är ett socialpolitiskt område som ger socialtjänsten omfattande befogenheter att ingripa i familjers privatliv. Detta leder till att den sociala barnvården ifrågasätts och diskuteras i relationen mellan medborgare och staten (CUS-skrift 2000:5).

Att barnvården är politiskt reglerad och legitimeras med vår lagstiftning gör den ändå inte alltid legitim. Det handlar om att staten har svårt att skapa legitimitet åt olika lagar och regler då de styr människor i vårt samhälle, särskilt då myndigheter kan inkräkta på hur privatpersoner skall leva sitt liv. Problemet ligger även i att statens lagar och regler inte alltid kan vara precisa, utan att de är tolkningsbara. Inom vissa område, som till exempel barnvården, måste det finnas ett visst handlingsutrymme för de professionella att tillämpa lagen på för att få bästa resultat. Ett bekymmer är att de professionella inte får tillräckligt med resurser till sitt handlingsutrymme för att handla på ett sätt som de hade velat, plus att lagen ibland även kan uppfattas som ett hinder i vissa arbetssituationer.

Social barnavård är alltså politiskt bestämd, men den är även en avspeglning av hur människor anser att barn far illa och vad det beror på. Det leder till att barnvården i teorin bestäms av den politiska majoriteten och då främst genom den socialpolitiska utformningen. Från början hade lagen som reglerade att barn far illa en tydligare koppling till föräldrars beteenden. Här betonades hur föräldrarnas moraliska påverkan på barnet såg ut eller deras bristande förmåga i uppfostran, exempelvis att se till att barnen gick i skolan. Det fanns dock inget krav på att barnet skulle fara illa. I dag handlar det om att barnet skall ha skadats eller riskerar att bli skadat. Lagstiftningen utgår från att det är föräldrarnas omsorgssvikt som leder till att barnet far illa. Lagen individualiserar orsakerna och missar kontextens betydelse. Socialpolitiken har här stor betydelse för hur den sociala barnvården ser ut och en av socialpolitikens viktigaste utmaningar är att definiera målgruppen för barnvården (Sundell & Egelund 2001).

Det finns en allmän inställning att det är samhället som skall hjälpa till att ta ansvar för barnens välbefinnande och säkerhet (Sundell & Egelund 2001). Barns rättigheter regleras på flera ställen, i skollagen, socialtjänstlagen (SoL), föräldrabalken och i FN: s barnkonvention. Alla nämner på sitt sätt barns rätt till skydd mot missförhållanden och om barn inte får detta skydd skall staten ingripa för att försäkra barnet en bra miljö och utveckling. Socialtjänsten har som statens verkställare en viktig funktion när det gäller att skydda barn som far illa. För att kunna fylla denna funktion behöver de samhällets

hjälp. Enligt Socialtjänstlagen bör alla i vårt samhälle anmäla till socialtjänsten om ett barn tros fara illa. Skillnaden mellan den enskilde och den som i sin anställning jobbar med barn, är att den enskilde bör ta sitt ansvar medan den anställde skall ta sitt ansvar. I de anställdas fall handlar det om en anmälningsplikt där en laglig skyldighet inträder. Många yrkesgrupper i vårt samhälle har anmälningsplikt, men uppfylls den? Enligt Sundell & Colbiörnsen (1999) anmäls inte alla misstankar till socialtjänsten. 1997 misstänkte förskolan att cirka 2,8 % av barnen far illa, men endast cirka 33 % av dessa misstankar fördes över till socialtjänsten.

Problemet är att det är svårt att upptäcka att en familj har problem. Barn som far illa är väldigt lojala mot sina föräldrar och tiger oftast om familjens problem. Samtidigt vill eller vågar inte föräldrarna själva söka hjälp. Detta leder till att barn som far illa riskerar att gå miste om hjälp om inte omgivningen reagerar (Hindberg 1999).

Barnomsorgspersonal är en av de yrkesgrupper som har juridisk anmälningsplikt och denna är ovillkorlig. Då de har en nära och kontinuerlig kontakt med både barnen och deras familjer, har de en stor fördel när det gäller att upptäcka om barn far illa. Trots det menar en offentlig utredning (2001:72) att resultat i olika undersökningar visar på att endast en liten andel barn som misstänks fara illa anmäls till socialtjänsten. Det kan då ifrågasättas om den nära kontakten mellan barn och barnomsorgspersonal kanske hindrar en anmälan på grund av att den som anmäler känner obehag inför en konfliktfylld relation. Hur tar barnomsorgspersonal sitt juridiska ansvar för att stödja socialtjänsten att upptäcka vilka barn som behöver hjälp?

Enligt en offentlig utredning (SOU 2000:77) uppges en av orsakerna till att anmälningsplikten inte uppfylls vara att det saknas kännedom om att det finns en anmälningsplikt och vad den innebär. Det är alltså i kunskapen om anmälningsplikten det brister. För att barnomsorgspersonal skall kunna anmäla och våga anmäla, gäller det att de vet att de har en anmälningsplikt och vad den innebär. Kunskapen om att en anmälan skall göras om endast misstanke finns och att personalen inte behöver bevis, kan vara vägledande och underlätta en anmälan. Kunskap kan komma från olika håll, genom utbildning, genom ledning och/eller genom socialtjänsten. Det är socialtjänsten som har det övergripande ansvaret för barn som far illa. De skall se till att barn växer upp under goda och trygga förhållanden. För att kunna få hjälp av barnomsorgen att upptäcka de barn som mår dåligt har Socialtjänsten en skyldighet enligt socialtjänstlagen (SoL) att i varje kommun informera om sin egen verksamhet och samarbeta med andra myndigheter för att hjälpa barn som far illa. Ett samarbete mellan socialtjänsten och barnomsorgen kan även det vara vägledande och underlätta för barnomsorgspersonal att anmäla då de får ett stöd av socialtjänsten och slipper känna sig utelämnade i en svår situation. Socialtjänsten förespråkar att det är viktigt att man ger insatser i ett tidigt stadium för att ge större chans att hjälpa.

Frågan är om socialtjänsten tar sitt ansvar när det gäller att informera barnomsorgen i kommunen om anmälningsplikten, eller om det är barnomsorgspersonalen som inte tar sitt ansvar att anmäla? Tycker barnomsorgspersonalen att de har tillräcklig kunskap om anmälningsskyldigheten för att genomföra en anmälan, eller behöver de mer?

Syfte

Mitt syfte är att klargöra hur personal inom barnomsorgen uppfattar, upplever och tillämpar anmälningsplikten angående barn som misstänks fara illa som det stadgas i Socialtjänstlagen (SoL). Detta betraktas i perspektiv av personalens kunskaper om anmälningsplikten och deras samarbete med Socialtjänsten

Centrala frågeställningar:

- Vad underlättar respektive hindrar barnomsorgspersonal att tillämpa anmälningsplikten?
- Vad har barnomsorgspersonal för kunskap om och syn på anmälningsplikten?
- Hur ser samarbetet mellan barnomsorgspersonal och socialtjänsten ut, motarbetas det eller främjas det?
- Vad kan barn som far illa kräva för stöd från samhället?

Definitioner

Med barn menar jag i den här uppsatsen vad FN:s barnkonvention avser med barn, det vill säga barn som inte är myndiga. I Sverige handlar det om personer under 18 år (Hammarberg 1999). Barn som behandlas i den här uppsatsen är barn som ingår i barnomsorgen, vilket innebär förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. I förskoleverksamheten ingår daghem, familjedaghem och öppen förskola och i skolbarnomsorgen ingår fritids, öppen fritidsverksamhet och familjedaghem (Hindberg 1999). Förskoleklassen ingår i stället i den allmänna utbildningen som finns av barn och ungdomar (www.skolverket.se). Alla dessa verksamheter styrs av skollagen. När jag använder mig av begreppet barnomsorgspersonal handlar det i mitt arbete om de som jobbar på fritids, förskola eller dagis, med eller utan utbildning. Något annat som jag vill påpeka här är att om en anmälan görs från verksamheter som fritids, förskola och dagis går den oftast genom den rektor som har ansvar för området.

För att kunna anmäla krävs det att man vet när ett barn far illa. Problemet är att begreppet barn som far illa är svårt att definiera. Enligt Sundell & Flodin (1994) definierar Broberg och Lundén barn som far illa och som har föräldrar som sviktar i sin omsorgsförmåga som: barn vars psykiska och/eller fysiska utveckling är i fara på grund av förälders eller vårdnadshavare oförmåga att ge adekvat omsorg och vård. Det är detta jag syftar på när jag använder begreppet barn som far illa och liknande begrepp såsom bristande omsorg, utsatta barn m.m.

Det är få begrepp som har så många synonymer som målgruppen barn som far illa. Några exempel är: utsatta barn, barn till omsorgssviktande föräldrar, barn i fara m.m. Det finns inte någon vetenskaplig grund för att definiera målgruppen eftersom forskare är oeniga om varför barn far illa. Definitionen ändras även hela tiden beroende på kultur, tid och olika kontexter, för tjugofyra år sedan fick du lagligt aga ditt barn i Sverige. På grund av att acceptabla uppväxtvillkor och vad som är skadligt omdefinieras kontinuerligt väger socialsekreterarens riskbedömning tungt när denne utreder om ett barn far illa. Problem som uppstår på grund av att det inte finns någon definition är vart gränsen går för föräldrars acceptabla beteenden och om det är faktisk skada eller riskfaktorer som skall definieras? Otydligheten leder till oenighet mellan olika yrkesgrupper och även mellan socialsekreterare (Sundell & Egelund 2001). Detta gör det givetvis svårt att tillämpa anmälningsplikten på ett bra sätt.

Att barn far illa har setts ur olika perspektiv. Det första var det medicinskt-diagnostiska perspektivet som fokuserar på skador som kan dokumenteras och föräldrarnas beteende ses som psykopatologi. Som en reaktion på detta perspektiv kom det sociologiska. Här betonades om föräldrabetendet var acceptabelt eller ej. Efter det sociologiska kom det lagliga perspektivet som utarbetade riktlinjer för vad som är fysisk och psykisk skada. Under de senaste åren har det ekologiska perspektivet vuxit fram. Detta perspektiv menar att samhällseliga och familjemässiga faktorer har lika stor betydelse. Inget perspektiv kan ensamt förklara, utan komponenter från alla bidrar till en bättre förståelse av den process som kännetecknar barns utveckling (Lundén 2001).

För att barn skall kunna få hjälp i vårt samhälle krävs det att myndigheter samarbetar, men det finns en förvirring kring begreppet samarbete eftersom det finns liknande synonymer. Enligt Danermark & Kullberg 1999; Sundell & Colbiörnsen 1999; Sundell & Egelund 2001 kan samarbete delas in i fyra olika kategorier, men de tre kategorier som jag tänker ta upp är de som är mest relevanta för anmälningsplikten och samarbete kring den. Anmälningsplikten i socialtjänstlagen (SoL) reglerar den samarbetsform som kallas *samordning*. Med samordning menas att man överlämnar information, exempelvis genom att barnomsorgspersonal anmäler ett barn som far illa och överlämnar information till socialtjänsten för att ge stöd till barnet. Nästa samarbetsform är *samråd/konsultation*. Med detta menas att en aktör går in i en annan aktörs verksamhet och ger råd, stöd, handledning eller information, exempelvis konsultation och information om anmälningsplikten. Den sista samarbetsformen är *samverkan* och innebär att de olika aktörerna behåller sin specifika kompetens, men träffas kring vissa gemensamt avgränsade frågor där det finns klart uppsatta mål och metoder. Detta kan exempelvis göras genom att personer inom socialtjänsten är tillgängliga för barnomsorgen när det uppstår situationer kring en anmälan. Det är svårt att säga vad jag menar med begreppet samarbete i min uppsats eftersom jag analyserar samarbetet

mellan barnomsorgen och socialtjänsten, men samarbete kan avse alla tre samarbetsformerna som jag tagit upp.

Metod och urval

Jag började mina studier med att söka material, där jag använt mig av både primärdata och sekundärdata. Primärdata har dock endast bestått av dokumentmaterial och bland detta har jag tittat mest på litteratur, men även på Internet. Sekundärdata har bestått av vad Halvorsen (1992) kallar för forskningsdata, det vill säga befintliga forskningsrapporter. Jag har tittat på en offentlig utredning (SOU), FoU-rapporter och C-uppsatser som har gett ganska mycket information. Relevansen för dessa har varit god då de dels överensstämmer med varandra, dels med min egen studie och böcker som jag läst.

Min undersökning är en icke-experimentell studie, med inriktningen deskriptiv fallstudie där jag använder mig av kvalitativ metod genom intervjuer. Enligt Backman (1998) försöker en fallstudie förklara och förstå företeelser, exempelvis individer och grupper. En deskriptiv fallstudie förklarar ett fenomen. Att förklara och förstå är precis vad min undersökning gör. Jag har funnit mönster och försökt förstå vad det är som gör att barnomsorgspersonal väljer att anmäla, eller att inte anmäla. Halvorsen (1992) förklarar fallstudien som att man gör urvalet utifrån analytiska syften, inte efter generaliseringar. Att min undersökning är en deskriptiv fallstudie beror på att jag i den vill förklara och förstå vad det är som gör att man väljer det man gör. Jag vill inte generalisera mitt urval, utan jag vill analysera det. Genom att jag i min undersökning har använt mig av en icke-experimentell deskriptiv fallstudie, har jag kunnat analysera vad det är som påverkar en anmälan. Jag har fått fram vad det är som avgör i en anmälningssituation och vad det är som gör att barnomsorgspersonalen kommer i en sådan situation. Jag har fått reda på vilka omständigheter som påverkar runt omkring och vad som hindrar barnomsorgspersonal från att anmäla. Jag har även fått fram vad de båda yrkesgrupperna, barnomsorgspersonal och socialsekreterare tycker om varandra.

Halvorsen (1992) talar om att fallstudien sällan börjar med att pröva redan bestämda hypoteser, detta gör inte jag heller. När det gäller hypoteser har jag i min undersökning valt att använda mig av ett induktivt tillvägagångssätt. Där jag har gjort som Backman (1997) säger: jag började med empirin, sedan samlade jag in data för att slutligen forma en hypotes. Att jag valde det induktiva sättet beror på att jag inte ville gå in med en färdig hypotes och pröva denna. Jag ville i stället se om det gick att bilda en utifrån min studie. Jag ville som Halvorsen (1992) säger skaffa mig en helhetsförståelse av alla aspekter hos fenomenet och det tycker jag att jag har lyckats med. Att min undersökning bygger på det induktiva sättet beror på att jag redan hade en bild av hur fenomenet såg ut och jag ville se om min undersökning kunde visa en annan sida när jag fick chansen

att se det ur båda synvinklar, det vill säga hur både socialsekreterarnas och barnomsorgspersonalens arbetssituationer och förutsättningar ser ut.

Min undersökning bygger på intervjuer. En kvalitativ intervju ger enligt Trost (1997) förståelse för hur den intervjuade tänker och känner, vilken erfarenhet den har och hur den intervjuades föreställningsvärld ser ut. Han menar att intervjun handlar om att förstå hur människan tänker, handlar, resonerar och känner i ett förhållande till hur personen ser på hur det var då. Fördelen med intervju i min undersökning är att jag inte bara får ett svar på papper, utan att jag får ett fylligare svar och jag kan utifrån dessa ställa följdfrågor som uppkommer under tiden. Jag har kunnat gå vidare i barnomsorgspersonals och socialsekreterares resonemang och upptäcka varför de resonerar och tänker på ett visst sätt. Genom intervjun har jag fått reda på deras åsikter och funderingar och på detta sätt kunnat koppla ihop dessa, analysera de och till slut belyst vad det kan bero på att anmälningsplikten inte uppfylls. Intervjun gör även att jag kan komma bakom svaret på den jag intervjuar och för att göra det måste jag se personens kroppsspråk och reaktioner på mina frågor. Jag kan på ett bättre sätt förstå informanten eftersom jag ser hur informanten uttrycker sina svar. I mina intervjuer har jag sett hur mina informanter reagerat på vissa frågor, vilket har gett mig fler svar än det som de gav till mig muntligen. Jag har på detta sätt kunnat se barnomsorgspersonalens rädsla för att svara fel och socialsekreterarnas trygghet i intervjusituationen. I mina intervjuer har jag valt att använda mig av ostrukturerade data, där mina utgångsfrågor har varit samma till samma yrkesgrupp, men följdfrågorna har varit olika eftersom jag själv vill kunna utveckla ett resonemang ytterligare. Det som är negativt med intervjuer i mitt fall är att jag kanske på vissa områden i min forskning hade velat få fram en större mängd material som hade kunnat leda till någon slags generalisering och det kanske en enkätundersökning kunde hjälpt mig med.

Ett problem som uppstått i min undersökning har varit att intervjuerna ibland blivit mycket kortare än vad jag räknat med. Många av mina informanter har inte haft mycket erfarenhet av socialtjänsten vilket gjorde att många av mina frågor som var relevanta för min undersökning föll bort. Det är därför en fördel för mig att jag valt att göra intervjuer eftersom jag då kunnat ställa följdfrågor på de frågor som informanterna kunde svara på, som på något sätt kunde hjälpa mig. Detta var svårt, men jag tycker att jag ändå fått den information som jag behövt. Samtidigt anser jag att informanternas brist av erfarenhet med socialtjänsten säger även det en del om varför anmälningsplikten inte alltid uppfylls. Ett annat problem har varit hur jag som blivande socionom känt mig som ett hot mot barnomsorgspersonal och som ett komplement till socialsekreterarna. Barnomsorgspersonalen har inte varit otrevliga, absolut inte, men jag kände hur de ville göra ett gott intryck, samtidigt som jag kände hur socialsekreterarna såg på mig som någon som äntligen påpekar att barnomsorgen inte anmäler. Dessa situationer har varit jobbiga att handskas med under intervjuerna och även när jag skulle välja ut information

som var relevant till uppsatsen. Det enda som hjälper mig med detta problem är att jag vet om att det funnits. Här kan jag även se att en kvantitativ studie kanske hade underlättat eftersom jag då inte hade behövt möta de människor som var med i min studie.

Resultatets tillförlitlighet

Jag kan inte påstå att jag genom denna tunna intervjustudie skulle kunna generalisera resultaten som jag har fått fram. Detta på grund av att mina få informanternas åsikter och erfarenheter inte kan stå för vad andra inom deras yrkesgrupper varit med om och tycker. Det skulle vara alldeles omöjligt att generalisera, även om de väldigt ofta tycker likadant. Däremot kan jag få en bra uppfattning om hur dem uppfattar och upplever sin situation och vad det kan bero på. Samtidigt måste jag påstå att tillförlitligheten i mina resultat verkar vara hög, då mycket som sägs i litteraturen bekräftas i mina intervjuer.

Min intervjustudie har fokuserat på olika saker som kan påverka anmälningsbenägenheten och jag har fått fram den information som problemformuleringen diskuterat kring. Studien belyser således varför man väljer att anmäla, respektive varför man inte väljer att anmäla, vilken kunskap det finns om anmälningsplikten och om samarbete finns. På detta sätt anser jag att validiteten i min intervjustudie har varit god. Reliabiliteten, pålitligheten, i min studie kan jag däremot inte helt garantera. Detta eftersom jag inte vet hur intervjuareffekten har påverkat resultaten från barnomsorgspersonalen. De verkade nervösa, nästan som om de trodde att de kunde svara fel på mina frågor och jag märkte även att de blev generade och ursäktade sig när de hade funderat på att anmäla, men inte gjort det. Jag, som blivande socionom, kände på något sätt hur jag tillhörde "den andra sidan". Jag tror inte att det har påverkat min studie alltför mycket, men jag kan inte utesluta det.

Jag har hela tiden försökt skala bort min förförståelse som jag har fått av tidigare erfarenheter och empiri. Förförståelsen är att barnomsorgspersonal inte anmäler till socialtjänsten när ett barn far illa. Jag tycker att jag har lyckats bra med att skala bort min förförståelse, särskilt när jag har intervjuat. Detta har jag gjort genom att jag har försökt förstå den person som jag har intervjuat i dennes specifika situation.

Urval

Jag har valt att intervjua personer som jobbar med barn inom barnomsorgen i Ronneby kommun och på socialtjänsten i samma kommun. Att jag valde Ronneby kommun beror på den praktiska tillgängligheten. Jag tog kontakt med mina intervjupersoner via telefon och alla utom en gick direkt med på att bli intervjuade. Någon tvekade lite eftersom de inte hade haft så mycket erfarenhet av anmälningar, men enligt min åsikt är det också värt något säger något om situationen. Jag har valt att intervjua fem stycken som jobbar inom barnomsorgen, oberoende av utbildning och två stycken som jobbar på

socialtjänsten som socialsekreterare. Anledningen till att jag har valt att intervjua barnomsorgspersonal är för att de har en nära och god kontakt med barnen och deras familjer vilket gör att de har en god överblick över deras relation. Anledningen till att socialsekreterare är med i studien är för att titta på samarbetet yrkesgrupperna emellan. Att fokus ligger mest på barnomsorgspersonal beror på att det är deras handlingar jag vill förklara, men för att kunna göra detta måste jag även titta på socialsekreterare och vilket samarbete det finns där emellan, innan och efter en anmälan, och hur detta samarbete ser ut. Detta eftersom socialtjänsten är den myndighet som barnomsorgspersonal anmäler till. Jag har inte valt några specifika inriktningar på personalen som jag intervjuar, exempelvis endast förskolepersonal. I stället har jag plockat lite av varje. Att jag har gjort på detta sätt är för det första att tidigare forskning som jag titta på har inriktat sig mycket på förskolan och skolan, men glömt exempelvis fritids och för det andra att jag är intresserad av hur alla inom barnomsorgen ser på anmälningsplikten. Jag har inte heller kollat om de som jag skall intervjua har någon speciell utbildning eftersom anmälningsplikten gäller alla oberoende utbildning.

Svagheter med att välja barnomsorgspersonal inom flera olika områden, det vill säga fritids, dagis och förskola gör att det är svårt att generalisera eftersom det är lite olika handlingar och rutiner på olika ställen. Samtidigt blir det för få informanter på varje ställe för att generalisera dessa skillnader.

Analys och transkribering av intervjuer

Jag har skrivit ut i stort sett allt i mina intervjuer eftersom det mesta var relevant. Jag har skrivit av ordagrant för att kunna citera senare i analysen. Om det har varit avsnitt där det är svårt att skriva av ordagrant har jag skrivit en sammanfattning av meningens inom parantes, vilket innebär att jag sedan inte kan citera det i mitt arbete, utan får i stället använda det som ren information. I transkriberingen av mina intervjuer har jag valt att lägga upp informationen efter samma teman som i tidigare forskning: anmälningsplikten, kunskap och kompetens, hinder och slutligen samarbete för att göra det lättförståeligt och lättläst. I min analys har jag tagit bort dessa teman då de går in i vartannat. Analysen består i stället av en stor helhet och är vad Halvorsen (1992) kallar för en helhetsanalys. Detta innebär att jag vid genomläsning av mina intervjuer försöker bilda mig en allmän uppfattning för att sedan välja ut situationer eller citat som illustrerar huvudintrycken. Att jag väljer detta tillvägagångssätt beror på att jag anser att det passar bäst för mitt arbete, att det blir lättförståeligt för läsaren och för att det känns som det lättaste och rimligaste alternativet att analysera mina intervjuer på.

Källkritik

Litteraturen som jag har använt mig av i min uppsats har det varit god tillförlitlighet på. Det har i och för sig funnits vissa korsreferenser och då oftast relaterat till FoU-undersökningar men även mycket information som inte korsrefererats. Många av

böckerna har skrivits på 1990-talet och detta ledde till jag har fått vara vaken på att en del uppgifter har ändrats under de senaste åren, exempelvis socialtjänstlagen och sekretesslagen. De flesta böckerna har varit representativa, men det har varit en och annan som jag tycker har varit normativa och nedvärderat barnomsorgs- och skolpersonal för att de inte tar sitt ansvar. Detta har i och för sig varit ganska så lätt att skala bort då flertalet böcker har gett en mer objektiv bild.

SOU-rapporterna som jag använt mig av betraktar jag som pålitliga då de är statliga offentliga utredningar. Jag märkte även när jag läste den ena att den är väldigt objektiv i sitt resonemang då den belyser både socialtjänstens och barnomsorgs- och skolpersonals svårigheter.

Jag har använt mig av tre stycken FoU-rapporter och i alla har Knut Sundell varit med och forskat. I två av dem har han forskat tillsammans med Maria Colbiörnsen. Detta kan jag tycka vara en sak som jag bör vara uppmärksam på eftersom de två skulle kunna hamna i slentrian i sin forskning. Men samtidigt måste jag säga att jag anser att tillförlitligheten och pålitligheten i dessa rapporter är hög, då de tillhör Forsknings- och Utvecklingsenheten inom Stockholms socialtjänst. Forskning har också överensstämmt med annat material. Det har i och för sig funnits många korsreferenser, men även en del information som överensstämmer utan korsreferenser. Samtidigt finns det en baksida med att de tillhör socialtjänsten och det är att de, precis som jag upplevde det i min studie, tillhör ”andra sidan” sett ur barnomsorgs- och skolpersonals synvinkel.

Materialet som jag har hämtat från Internet anser jag har god tillförlitlighet. Detta eftersom det ena av materialet är hämtat från skolverkets hemsida, vilket är en statlig hemsida och den andra informationen är ifrån en CUS-skrift, där bland annat Tine Egelund är med och skriver och henne har jag med bland mina andra källor.

Etiska överväganden

Mina informanter har medverkat i min studie frivilligt, där en tackade nej till att vara med. Jag har berättat vad min studie handlar om och vad det är jag vill få fram med den. Det har inte funnits något beroendeförhållande mellan mig och mina informanter. Jag har inte varit ute efter namn, utan studien har varit anonym. Jag har endast tagit reda på vad informanterna jobbar med och hur länge de har gjort det eftersom det är det enda som är relevant för min studie. Intervjuerna har behandlats konfidentiellt så att ingen utomstående kan få reda på vad som sagts. Jag har även frågat om det går bra att spela in intervjuerna på band och jag har fått samtycke av alla informanter. När jag har gått in i intervjusituationen har jag som jag sagt tidigare försökt skala bort min förförståelse och se det från informantens sida. Jag har inte heller försökt att tolka intervjuerna, utan i stället försökt förstå den specifika situation som de olika informanterna befinner sig i.

Fortsatt framställning

Jag har valt att lägga upp mitt arbete genom att börja med en historisk bakgrund till anmälningsplikten med barnavårdslagen. Efter det kommer de två socialtjänstlagarna. Härfter har jag valt att presentera andra relevanta lagar som skall skydda barn. Dessa är: FN:s barnkonvention, föräldrabalken och skollagen. Att jag tar upp dessa lagar beror på att jag vill påvisa vilket ansvar samhället faktiskt har för att barn inte skall behöva fara illa här i Sverige.

Efter denna lagstiftande bakgrund belyser jag i kapitel tre vad den tidigare forskningen har sagt om anmälningsplikten och det görs i olika teman för att göra det lättförståeligt. De teman som tas upp är: anmälningsplikten, kunskap och kompetens, hinder och slutligen samarbete. I nästa kapitel, kapitel fyra, lägger jag fram de teoretiska perspektiv som jag har valt att analysera mina resultat med. De perspektiv som jag lyfter fram är om implementering och socialpsykologi, där det senare har två olika teorier. Härfter kommer kapitel fem som innehåller transkribering av intervjuerna i mina olika teman. I analysen i kapitel sex, analyserar jag resultaten i en helhet med mina teoretiska perspektiv. I det sista kapitlet, kapitel sju, kommer min slutdiskussion där jag framställer mina slutsatser och knyter ihop hela mitt arbete i en diskussion med bland annat egna tankegångar, vilka möjligen kan inspirera till vidare forskning.

2. FRÅN KONTROLL TILL BARNS RÄTTIGHETER

Jag kommer i detta avsnitt att presentera olika lagar, både genom en historisk överblick och nuvarande. Dessa lagar berör samhällets ansvar för barn. Lagstiftningsbelysningen skall underlätta förståelsen för den fortsatta framställningen av anmälningsplikten och samverkan.

Barnavårdslagen i en historisk återblick

Under 1800-talet började samhället intressera sig för hur barn uppfostrades och togs om hand om. År 1842 kom den första författningen om skolan och lyckades inte föräldrarna skicka sina barn dit kunde samhället skilja barnen från föräldrarna. Här är det första gången som vi möter samhällets omhändertagande av barn. Lite senare, 1871, kom en fattigvårdsförordning. Förordningen sade att barn under 15 år och som inte själva, eller genom någon annan, kunde försörja sig skulle få fattigvård. De möjligheter som fanns för denna vård och som samhället tog sitt ansvar för, var att barnet fick vistas på fattighuset för att sedan utackorderas på auktion. Efter hand blev det vanligare med fosterhem. Problemet var att samhället inte kontrollerade dessa och därför for många barn väldigt illa. Att barnen levde under sådana dåliga förhållanden uppmärksammades av statsmakten och ledde till den första barnavårdslagen år 1902 (Ewerlöf & Sverne 1993).

Den första barnavårdslagen präglades av social kontroll. Lagen uppkom på grund av att samhället ansåg sig ha en ny barnavårdsproblematik och att man hade nya idéer om hur denna problematik kunde förklaras och lösas (Lundström 1996). Lagen bestod av två inriktningar. En som handlade om kontroll av fosterbarn och en som innehöll bestämmelser om uppfostran av vanartade och i sedligt avseende försummade barn. Den senare inriktningen reglerade att om barn inte uppfostrades på rätt sätt kunde de omhändertaras av myndigheterna. Men dessförinnan hade myndigheterna rätt att prova om förmaningar av föräldrar, åga och varning av barnet eller uppsikt av hemmet hjälpte. Redan 1924 kom en ny barnavårdslag. Lagen kompletterades med att myndigheterna kunde ingripa även när barn för illa genom föräldrars vanvård och misshandel, det vill säga för barnets skull (Ewerlöf & Sverne 1993). En annan ny förändring var att lagen innehöll en anmälningsplikt, med följande lydelse:

Vill någon i fall då enligt denna lag barnavårdsnämnden har att ingripa, påkalla dess åtgärd, har han att göra anmälan därom hos nämnden/.../Kommunal myndighet, befattningshavare i statens, landstingets eller kommunens tjänst så och i dylik tjänst, ej anställd läkare eller barnmorska, hava att då de i sin verksamhet erhållit kännedom om förhållanden, som böra föranleda nämndens ingripande, ofördröjligen göra anmälan därom (Carlsson & Ekdahl, 2001, s 11).

1960 trädde ännu en ny barnavårdslag i kraft och de grundläggande villkoren för barnavården ändrades. För det första verkade man inte i ett samhälle med nöd och fattigdom, för det andra anställde man tjänstemän i stället för lekmän och för det tredje hade den psykiska barnavårdens barnpsykologi/psykiatri etablerats med teorier och modeller för barns avvikelser (Lundström 1996).

Den första socialtjänstlagen (1980:620)

1982 ersattes barnavårdslagen med den första socialtjänstlagen (SoL) tillsammans med lagen om vård av unga (LVU). Socialtjänstlagen, som betonade frivillighet och klientens självbestämmande, uppkom som ett ifrågasättande av den gamla socialvårdens repressivitet och kontroll (Ewerlöf 1993; Lundström 1996). I den nya lagen skulle den sociala verksamheten upprättas under en socialnämnd som hanterade hela individ- och familjeomsorgen. Denna förändring innebar att hela familjen skulle hjälpas, inte bara barnet. Familjen och familjevårdsprincipen är viktiga element i detta synsätt, där det sociala arbetet är en samverkan mellan familj och socialarbetare (Lundström 1996).

Trots att man skiljer på socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om vård av unga (LVU) i 1982 års lag innebär det fortfarande att det är socialtjänsten som använder sig av LVU och omhändertar barn från sina föräldrar. Lagen upphäver alltså inte de spänningar som

finns mellan tvång och frivillighet som fanns i den gamla lagstiftningen innan 1982. Detta påverkar arbetet och klienternas förhållande till barnavården (Lundström 1996). 1998 gjordes vissa förändringar i socialtjänstlagen (SoL). De som är mest relevanta för detta arbete är: i portalparagrafen har införts att barnets bästa särskilt skall beaktas vid åtgärder som rör barn, barns rätt att komma till tals har stärkts och en barnavårdsutredning får vara i högst fyra månader (Hindberg 1999; Norström & Thunved 2001).

Den nya socialtjänstlagen (2001:453)

Socialtjänstlagen (SoL) betonar att det är kommunerna som har det yttersta ansvaret för invånarna i kommunen. Socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer m.m. främja en god miljö. Socialnämnden skall även kunna ge upplysningar, råd och stöd. Genom att ha en uppsökande verksamhet skall socialnämnden upplysa om socialtjänsten och erbjuda sin hjälp och när det är lämpligt skall även nämnden samverka med andra (Norström & Thunved 2002).

Hindberg (1999) betonar att det är socialtjänsten som har huvudansvaret för barn. Det är där anmälningarna kommer in och utredningarna görs. Socialtjänstens ansvar för barn och unga regleras i 5 kap. 1 § SoL: *”Socialnämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden/.../med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.”* (Norström & Thunved, 2002, s 86, 87). Om man i socialnämnden fått kännedom om något som skulle kunna vara av vikt måste det omedelbart inledas en utredning. Socialtjänsten får under denna utredning ta vilka kontakter de behöver för att ingripa till ett barns stöd, vilken som sagt ej får ta mer än fyra månader. Barnets vilja skall här beaktas beroende på ålder och mognad (Norström & Thunved 2002).

Barns rättigheter i Sverige

Barns rättigheter i Sverige, utanför Socialtjänstlagen (SoL), finns stadgat i FN: s barnkonvention och föräldrabalken. Genom att Sverige ratificerade FN: s barnkonvention 1990, har vi förpliktat oss att följa dess bestämmelser. Den bärande principen i konventionen är att man skall beakta barns bästa och något som är grundläggande är barns rättigheter. Dessa rättigheter är: rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda, att få skydd mot utnyttjande och diskriminering och att fritt uttrycka sin åsikt och få den respekterad (Hammarberg 1999). Artikel 19 i barnkonventionen rör barns rätt till skydd mot våld i familjen. Där betonas att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa- och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barn (SOU 2001:72).

I Föräldrabalken (6:1) talar man om barns rättigheter i förhållande till sina föräldrar. Enligt denna har barn rätt till omvårdnad, trygghet och god fostran. Föräldrar skall behandla sina barn med aktning för barnets person och egenart och föräldrarna får inte utsättas barnet för kroppslig bestraffning eller någon annan kränkande behandling. Tonvikten läggs alltså på psykiska behov. Forskning visar att det är viktigt att barn får känna sig behövda (Andersson 1996).

Skolans ansvar för barn

1998 blev skolverket tillsynsmyndighet för förskolan och skolbarnomsorgen. Både förskolans och skolbarnomsorgens läroplaner bygger på skollagen. I skollagen står det att det är upp till kommunen att ordna pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Förskoleverksamheten skall genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn som inte går i skolan fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgen skall i sin tur komplettera skolan samt ge en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen till barn upp till tolv års ålder som går i skolan. I skollagen nämns även att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorgen skall samverka med samhällsorgan på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa. Men den nämner endast anmälningsplikten förbigående och då att den återfinns i socialtjänstlagen (SoL) (www.skolverket.se).

Sammanfattning

Under 1800-talet började samhället intressera sig för barns uppfostran, men det var inte förrän 1902 som den första barnavårdslagen kom. Lagen uppkom på grund av att man ansåg sig ha en ny barnavårdsproblematik och att man hade nya idéer om hur denna kunde lösas. Redan 1924 kom en ny barnavårdslag, som kompletterade 1902 års lag med att myndigheterna kunde ingripa även för barnets skull. En annan ny förändring var att lagen innehöll en anmälningsplikt. År 1982 ersattes barnavårdslagen av socialtjänstlagen som ett ifrågasättande av den gamla socialvården. Den nya lagen betonade frivillighet och klientens självbestämmande. Lagen ersattes 2001 av en ny Socialtjänstlag, där socialnämnden har det yttersta ansvaret för barn och unga.

Barns rättigheter i Sverige, utanför socialtjänstlagen finns stadgat i FN:s barnkonvention och föräldrabalken. Artikel 19 i barnkonventionen rör barns rätt till skydd mot våld i familjen och i föräldrabalken har barn rätt till omvårdnad, trygghet och god fostran. I skollagen nämns att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorgen skall samverka med samhällsorgan på socialnämndens initiativ när barn far illa.

3. TIDIGARE FORSKNING OM ANMÄLNINGSPLIKTEN

Anmälningsplikten

Vi stöter på en rad problem när vi skall upptäcka barn som utsätts för bristande omsorg. Föräldrarna försöker skylla det och barnen döljer det på grund av lojalitet till föräldrarna. Barn känner ofta ansvar och skuld för sin situation. De signaler som sänds ut av barn som far illa är ofta motsägelsefulla då de jobbar med både känslan av att vilja ha hjälp och känslan av lojalitet. Vi måste förstå samspelet i familjen och bedöma när samhället skall gå in (Killén 1999). *"Syftet med anmälningsskyldigheten är ytterst att göra det möjligt för samhället att säkra barns hälsa och utveckling"* (Lundén, 2001, s 2).

Barnomsorgen har ett stort ansvar när det gäller att upptäcka om barn far illa eller riskerar att fara illa. De möter en stor del av barnen i samhället och upptar en stor del av deras tid. På detta sätt har personalen inom barnomsorgen en god möjlighet att skapa bra relationer till både barnet och dess familj (SOU 2001:72) Barn som far illa sänder ut olika signaler till omgivningen. Här gäller det för barnomsorgspersonalen att uppfatta detta (Lundén 2001). Vad personalen ser varierar beroende av kunskapsnivå, erfarenheter, kultur, tid och system som de arbetar inom. Det är inte alltid lätt att bedöma om ett barn far illa. Det faktum att barngrupperna hela tiden blir större och större minskar möjligheterna att upptäcka barn som mår dåligt (Hindberg 1999).

Även kommunens socialnämnd har ett stort ansvar för barn som far illa. De har som tidigare nämnts det yttersta ansvaret för att barn och unga växer upp under goda och trygga förhållanden. Dock behöver socialnämnden hjälp från både allmänheten, myndigheter och enskilda tjänstemän för att kunna få in uppgifter om att barn far illa (Ewerlöf & Sverne 1993).

SoL 14 kap. Anmälan om missförhållanden

1 § 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 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 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 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 avskydd (Norström & Thunved, 2002, s 215, 216).

Det första stycket i anmälningsplikten riktas till alla. Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden. Det är sedan upp till nämnden att utreda om så är fallet. Uppmaningen i detta stycke är inte bara riktad till vad som händer i hemmet, utan gäller även om den unge far illa utanför hemmet. Det andra stycket riktar sig till verksamheter som berör barn, dock ej ideella verksamheter. Anmälningsplikten förutsätter ej att det är klarlagt att nämnden behöver ingripa, utan även obestyrkta och svårbedömda fall skall anmälas. Vad som stämmer är upp till nämnden att bekräfta. Uppgift som någon inom en sådan verksamhet som andra stycket talar om fått som privatperson är denne inte skyldig att anmäla. Anmälningsplikten leder till att tystnadsplikt och sekretess bryts. Om statlig- eller kommunalanställda inte uppfyller anmälningsplikten kan de få ett disciplinansvar, de kan även bli föremål för tjänstefel. I fjärde stycket talas det om att de som är anmälningspliktiga är sedermera även uppgiftsskyldiga. Denna uppgiftsskyldighet innefattar även de som inte anmält, men som är anmälningspliktiga och som vet att en utredning pågår (Norström & Thunved 2002).

Att anmälningsplikten inte följs visas på flera ställen i forskningen och även om en anmälan görs tar det ofta lång tid från misstanke till anmälan. Det tar cirka sju månader mellan inskrivning i barnomsorgen till misstanke om att barnet far illa. Efter det tar det sedan cirka nio månader innan en anmälan görs. Föräldrarna talar personalen med efter cirka 3,5 månad (Sundell & Colbiörnsen 1999).

Att anmäla handlar inte om att göra en egen bedömning. En anmälan är en aktualisering hos socialtjänsten. Det är sedan upp till socialtjänsten att bedöma barnets situation. Väntar man med att anmäla utsätts barnet för en oerhörd risk (Frost & Sköld 1995). Ändå har många som är anmälningspliktiga svårt att tillämpa lagstiftningen, dvs. veta när anmälan skall göras. I lagtexten står inget om att en anmälan skall göras endast vid misstanke, men i förarbetarna står det att även svårbedömda och obestyrkta fall skall anmälas. Frågan är hur välgrundad en misstanke behöver vara för att anmälningsplikten skall gälla. Problemet är att det inte är möjligt att ange en mer exakt gräns för lagstiftningen, det kommer alltid att finnas en gråzon (SOU 2001.72). Om vi begränsar lagstiftningen är risken att ribban för att barn far illa sätts alldeles för högt vilket innebär

att det skulle till allvarliga skador innan samhället ingriper. Många barn skulle därför hamna utanför den juridiska regleringen och ändå må väldigt dåligt (Sundell & Egelund 2001).

Kunskap och kompetens

Hindberg (1999) skriver att trots att anmälningsplikten har funnits i 70 år har många som direkt berörs av den en diffus uppfattning om vad den faktiskt innebär. En studie i Stockholm visar att nästan all personal inom barnomsorgen visste att de hade anmälningsplikt, men när det gällde hur en anmälan skulle göras visste endast en liten del det. Många hade lite kunskap om anmälningsplikten, bland annat att en anmälan skall göras även vid obestyrkta och svårbedömda fall och en stor del av dem ville ha mer kunskap om den (Sundell & Colbiörnsen 1999). Att anmälningsplikten är diffus hos många inom barnomsorgen skulle kunna bero på att den inte redogörs i skollagen, utan endast hänvisar till SoL (www.skolverket.se).

Kommittén mot barnmisshandel (SOU 2001:72) menar att ett sätt att höja kunskapen om hur en anmälan går till är att inom barnomsorgen ha en handlingsplan om hur en anmälan görs. Vid en akut situation har inte barnomsorgspersonalen tid att fundera över var en anmälan skall göras, om barnet kan gå hem, om det finns någon form av stöd osv. Därför behövs en struktur som personalen kan följa. Frånvaron av direktiv i en anmälingssituation ökar risken för att den som har anmälningsplikt avstår att anmäla.

Det är inte bara kunskapen om hur anmälan går till, utan även att den som anmäler känner tillräcklig kompetens att bedöma att ett barn far illa som är viktigt. Den som väljer att anmäla kan känna stor oro angående om anmälan är för barnets bästa och vara rädd för konflikt med föräldrar. Finns det då tydliga direktiv kan personen som anmäler hänvisa både sig själv och föräldrarna till dessa och påvisa att anmälan är korrekt. Något annat som kan höja kunskapen om att en anmälan är rätt sätt att gå tillväga är konsultation med socialtjänsten. Den som funderar på att anmäla kan kontakta socialtjänsten och diskutera fallet utan att röja barnets identitet. (SOU 2001:72).

Det är socialnämndens skyldighet att informera om sin verksamhet. Skyldighet regleras i 3 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL): *”Till socialnämndens uppgifter hör att/.../informera om socialtjänsten i kommunen...”* (Norström & Thunved, 2002, s 43). I denna skyldighet ingår att informera om anmälnings- och uppgiftsskyldigheten. Ändå finns det uppgifter om att detta inte görs. Det visar sig att socialnämnden har svårt att nå ut med informationen (SOU 2001:72).

Hinder

I kommittén mot barnmisshandel ses det som ett problem att det inte finns en tydlig definition på barnmisshandel som är synonymt med barn som far illa. Enligt undersökningar råder det skilda uppfattningar inom olika yrkesgrupper om vad som skall anmälas till socialnämnden enligt anmälningsplikten. En definition skulle kunna vara vägledande när en anmälan skall göras. (SOU 2001:72).

Tre FoU-undersökningar visar att många som jobbar med barn låter bli att anmäla och om de anmäler går det ofta lång tid. Att en anmälan inte görs direkt beror antagligen på många faktorer, exempelvis att barnomsorgen vill prova egna lösningar, att de tror att problemet är tillfälligt, att de har uppfattningen att socialtjänsten ändå inte gör något eller på grund av att den som anmäler upplever det som obehagligt (Hindberg 1999). Sundell & Flodin (1994) ser tre stycken hinder för en anmälan:

1. Lagliga faktorer – handlar om anmälarens kunskap om anmälningsplikten, bristande kunskap om denna minskar sannolikheten för att anmäla (se föregående stycke).
2. Personliga faktorer – rädsla för obehag minskar sannolikheten för att anmäla och så även ett dåligt förtroende för socialtjänsten.
3. Situationella faktorer – äldre barn anmäls inte lika ofta som yngre och ”lite” omsorgssvikt anmäls inte lika ofta som allvarlig omsorgssvikt.

Exempel på lagliga faktorer togs upp i förra temat. Några exempel på personliga faktorer är: för det första har kommittén mot barnmisshandel sett att undersökningar visar att socialtjänsten inte återrapporterar till den som gjort en anmälan, vilket kan leda till att yrkesverksamma avstår från att anmäla eftersom det upplevs som frustrerande. Det finns i och för sig en sekretessbestämmelse, men den hindrar inte att vissa uppgifter lämnas (SOU 2001:72). För det andra är det ytterst smärtsamt att medvetandegöra den oro som man känner för ett barn. De som jobbar med barn skyddar sig kanske mot denna smärta och bagatellisera i stället barnets utsatthet (Lundén 2001) Detta påpekar även Killén (1999), hon menar att det är smärtsamt att konfronteras med en situation där barn har det svårt och därför blundar vi i stället. Slutligen är det så att en anmälan är som sagt en aktualisering hos socialtjänsten som inte alltid leder till en utredning. En förhandsgranskning görs för att sortera bort anmälningar, exempelvis behov som är för små. Här finns det en stor spridning när det gäller riskbedömning av socialsekreteraren, vilket kan leda till att allmänhetens förtroende för socialtjänsten undergrävs. Endast hälften av alla barnavårdsutredningar leder till utredning respektive insatser (Sundell & Egelund 2001; Sundell & Flodin 1994).

Osäkerheten för det ansvar som personal har när ett barn far illa finns hos många yrkesgrupper och beror på många faktorer. Denna osäkerhet blir större ju längre ifrån socialtjänsten man är och den bottnar i att inte känna till hur en anmälan görs, vilka

följer den får och misstron på vad man själv ser. Finns det då ingen kunskap om socialtjänsten är handlingsförslamning nära (Frost & Sköld 1995).

Samarbete

Utvärderingar av olika samarbetsprojekt med bland annat socialtjänsten har visat begränsade positiva resultat. Det kan bero på att målsättningarna ofta har varit vaga och att syftet inte har kunnat brytas ned till konkreta mål. Att samarbetet inte fungerat skulle även kunna bero på de kollisioner som uppstår mellan olika kunskapsmönster, olika människoupfattningar, att ekonomiska intressen kommer i konflikt m.m. Därför bör ett samarbete bestå av: en gemensam utgångspunkt, gemensamma referensramar, gemensam metod för att utveckla samarbetet, samt att mål, principer och etiska förhållningssätt diskuteras (Danermark & Kullberg 1999).

I 3 kap. 4 § socialtjänstlagen (SoL) regleras socialtjänstens samarbete: *”Socialnämnden skall i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt skall nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan.”* (Norström & Thunved, 2002, s 55). Olsson (2001) menar att tolknings- tillämpnings- och samarbetsfrågor är minst lika viktiga som plikten att anmäla. Ett ökat samarbete mellan socialtjänst och barnomsorg skulle skapa bättre förståelse för lagstiftning och en mer likartad syn på barn som far illa. Att misstro varandra ger inget stöd till barnen. Socialtjänsten borde öppna upp sig för samarbete. Ofta är kritiken mot socialtjänsten att de är allt för otillgängliga och att de som jobbar inom barnomsorgen inte anser att socialtjänsten vet något om deras verksamhet, vilket då skapar dålig tillit till socialtjänsten. Även om anmälningsplikten är vanlig för socialtjänsten, förekommer den sällan inom barnomsorgen, vilket gör den känsloladdad.

Att många barn som far illa inte uppmärksammas och inte får hjälp beror på att myndigheter och tjänstemän ej samarbetar. Fem av sex tjänstemän menade att de samarbetade med mer än en organisation, men att tillfredsställelsen med detta samarbete var låg. Socialtjänsten upplevde att de samarbetade med andra, men deras samarbetspartners uppfattade inte det så och resultatet var likartad när det gäller tillfredsställelsen med samarbete; socialarbetarna var mer nöjda med samarbetet. Många som arbetar inom barnomsorgen saknar kunskap om anmälningsplikten, men de som samarbetade med socialtjänsten hade bättre kunskap om den (Sundell & Colbiörnsen 1999). Därför är förbättrat samarbete ett sätt att öka benägenheten att anmäla. Många undersökningar visar att samarbete mellan socialtjänsten och barnomsorgen är dålig. Det leder till att många barn som far illa inte aktualiseras hos socialtjänsten, eller så görs det försent (Sundell & Flodin 1994; Sundell & Colbiörnsen 1996). Problemet är att det verkar vara svårt att få igång ett bra samarbete mellan olika yrkesgrupper, där flera hinder nämns: bristande arbetsledning, revirtänkande, dålig kommunikation m.m (Sundell & Egelund 2001). Ett exempel på den sista punkten här är socialtjänstens

återrapportering, vilket är en viktig förutsättning för god kontakt. Eftersom socialtjänsten inte har någon skyldighet att återrapportera på grund av sekretesslagen, kan de avstå. Detta leder ofta till problem i arbetet mellan barnet/familjen och barnomsorgen. Lagstiftningen lämnar faktiskt utrymme för socialtjänsten att lämna uppgifter till barnomsorgen. Sekretesslagen tillåter socialtjänsten att lämna uppgifter som redan är kända och som är positiva och harmlösa. Lämnas även ett samtycke av familjen som är berörd kan också känsliga uppgifter lämnas (Olsson 2001). Enligt forskning visade det sig att av de anmälningar som barnomsorgspersonal hade gjort, återrapporterade socialtjänsten på cirka hälften av dem (Sundell & Flodin 1994). Kommittén mot barnmisshandel anser att varje socialnämnd bör ha som rutin att alltid svara på en anmälan, eftersom brist på detta kan leda till att barnomsorgspersonalen inte anmäler nästa gång. Kommittén vill poängtera att sekretessen inte hindrar all form av utelämnande av information (SOU 2001:72).

Det finns de som anser att samarbete kan vara negativt. Samarbetet kan minska hjälpen för barnen och deras familjer, eller att hjälpen får sämre kvalitet. Det anses till och med att det saknas vetenskapliga belägg för att samarbete har en positiv effekt för barn som far illa. Här menas att om samarbete inte finns kan mångfalden och mängden stöd öka (Sundell & Egelund 2001).

Huvudlinjer i forskningen om anmälningsplikt

Kommunens socialnämnd har det yttersta ansvaret för att barn och unga växer upp under goda förhållanden. Socialnämnden behöver dock hjälp från både allmänheten och myndigheter för att få in uppgifter om att barn far illa och då barnomsorgen upptar en stor del av barnens tid har även de ett stort ansvar att upptäcka om barn far illa.

Anmälningsplikten förutsätter ej att det är klarlagt att nämnden behöver ingripa, vad som stämmer i en anmälan är upp till nämnden att bekräfta. Att anmälningsplikten inte följs visas på flera ställen i forskningen och trots att anmälningsplikten har funnits i 70 år har många en diffus uppfattning om vad den innebär. En studie i Stockholm visar att nästan all personal inom barnomsorgen visste att de hade anmälningsplikt, men inte hur en anmälan görs, eller att en anmälan skall göras även vid obestyrkta och svårbedömda fall. För att höja kunskapen om hur en anmälan går till bör det inom barnomsorgen finnas en handlingsplan om hur en anmälan görs, även en definition av barn som far illa skulle kunna vara vägledande.

Hinder för att inte anmäla är bland annat att: socialtjänsten inte återrapporterar, det är smärtsamt att medvetandegöra den oro som man känner för ett barn, personligt obehag och att endast hälften av alla barnavårdsutredningar leder till utredning eller insatser. Men tolknings- tillämpnings- och samarbetsfrågor är minst lika viktiga som plikten att anmäla. Ett ökat samarbete mellan socialtjänst och barnomsorg skulle skapa bättre

förståelse för lagstiftning och en mer likartad syn på barn som far illa. Att många barn som far illa inte uppmärksammas och inte får hjälp beror på att myndigheter och tjänstemän ej samarbetar.

4. TEORETISKA PERSPEKTIV

Implementeringsteori

Implementeringsproblem innebär att de politiska beslut som fattas inte genomförs på det sätt som beslutfattaren avsett. Beslutsprocessen är där det politiska beslutet fattas och implementeringsprocessen är där detta beslut sätts i handling. Ett problem som kan uppstå i implementeringsprocessen är att det inte finns tillräckligt med resurser för att genomföra ett politiskt beslut. (Rothstein 2001).

Att anpassa offentliga insatser till enskilda leder enligt Rothstein (2001, 2002) till teorin om frontlinjebyråkrater. Enligt Lipsky handlar denna teori om närbyråkraterna, exempelvis skola, socialtjänsten m.m., som är överhopade av arbete. Socialsekreterarna tvingas försumma vissa klienter och förskolepersonal hinner inte ge alla barn tillräckligt med uppmärksamhet. Hill & Bramely (1986) talar på samma sätt om "street-level bureaucrats". Denna teori innebär att de offentliga åtgärderna slutligen ges sin form av fältpersonal eftersom de centrala politiska organen ej i detalj kan föreskriva de åtgärder som behövs. Det är fältpersonalen som möter medborgarna och de ges ett stort handlingsutrymme och deras handlingar blir det offentliga åtgärdsprogrammet. Problemet är att frontlinjepersonal är isolerade människor i socialpolitikens implementering som möter konfliktmässiga hierarkiska behov, stor press från offentligheten och inadekvata resurser. Att arbeta under press gör att "street-level bureaucrats" tappar sina ideal då de måste klara av sitt dagliga arbete. Det verkar som om de har makt, men i själva verket är de endast en kugge i hjulet.

Rothstein (2002) menar att ett genomförande av en åtgärd är en tredimensionell relation, mellan staten, producenten och medborgaren. Vad staten kan göra handlar egentligen om hur den kan styra de autonoma producenterna och reglera deras mellanhavanden till medborgaren. Ett sätt att strukturera genomförandet är att förändra incitamentstrukturen så att producenterna handlar rationellt mot medborgarna, ett annat sätt är att acceptera breda träffbilder. En bred träffbild kan krävas på grund av att program som måste ha hög grad av precision i utförandet måste få oprecisa mandat. Detta då precision i utförandet kräver att fältpersonalen kan anpassa de operativa åtgärderna efter den konkreta situationen. Denna är komplex och föränderlig och det finns ingen möjlighet att lagstiftningen skulle kunna förutse alla möjligheter som uppstår för fältpersonalen. Något annat som är viktigt är legitimiteten. Om skillnaden mellan vad som utlovas i lag och vad som händer är stor, minskar legitimiteten.

Socialpsykologiska teorier

Utbyteteorin

Utbyteteorin fokuserar på det fakta att det är minst två stycken människor i en relation och att relationen beror på hur dessa människor fortsätter relationen med att utbyta belöningar. Homans i Vaughan & Hogg (1998) ser flera ekonomiska aspekter på beteende i sin utbyteteorin för att förklara interpersonella relationer. Homans menar att om vi gillar någon eller inte bestäms av kostnad respektive belöning. Homans i Israel (1975) talar om att vi människor handlar för att maximera vår nytta. Vi deltar frivilligt i ett socialt samspel, men bara så länge som vinsterna överstiger kostnaderna, eller fördelarna nackdelarna. Homans ser socialt samspel som en utbytesprocess, ger man något vill man ha något tillbaka. Människor ger bara så lite som man är tvungen till, men försöker erhålla så mycket de kan få den andre att ge. Homans menar också enligt Eskola (1971) att samspelet kan vara bestraffande, uttröttande, ger ångest och förvirring och ibland förlorar man andra belöningar under tiden.

Kognitiv dissonans

Enligt Festinger i Hogg & Vaughan (1998) är kognitiv dissonans en obehaglig känsla av psykisk spänning som uppstår när en person har två eller flera kognitioner (bitar av information), som inte är konsistenta (de överensstämmer inte med varandra). Kognitioner är tankar, attityder, tro eller tillstånd av medvetande och beteende. Festinger menar att vi människor hela tiden söker efter harmoni i våra attityder, vår tro och vårt beteende och att vi därför försöker reducera den spänning som uppstår från två kognitioner som inte överensstämmer med varandra. För att kunna göra detta måste vi människor ändra på någon av de motstående kognitionerna genom att titta på ytterligare möjligheter för att stödja den ena, eller den andra. Eftersom dissonans är ett obehagligt tillstånd kan det vara så att människan redan från början försöker undvika detta tillstånd och då bland annat genom att undvika att bli utsatta för information som kan leda till dissonans.

I Jeffmar (1987) står det att ju fler orsaker man kan finna för att rättfärdiga sitt eget agerande, ju mindre dissonans och mindre attitydförändring äger rum. Men om vi har agerat på ett visst sätt och i efterhand tittar på vårt beteende och då har svårt att hitta bra ursäkter för det, leder detta till stor dissonans, samt till en attitydförändring. En attitydförändring uppstår alltså endast genom att antingen ändra vårt beteende, eller att man ändrar på vår uppfattning om varför man har gjort på ett visst sätt. därefter kan vi agera på ett annat sätt.

Utbyteteorin och den kognitiva dissonansen går att koppla ihop med implementeringsteorin. Street-level bureaucrats jobbar i en disharmoni mellan två kognitioner när de inte har makten att påverka det ideal som de vill jobba efter mot människorna. I stället sitter de som en kugge i hjulet och kan inte påverka hur de skall

kunna hjälpa människor med lite resurser och lite makt. Street-level bureaucrats får inget utbyte från staten, i alla fall inget vinstutbyte. De får ett stort ansvar, men detta är inget positivt utbyte. I stället är det så att staten styr street-level bureaucrats genom exempelvis lagar och regler, men ger endast lite förutsättningar till street-level bureaucrats att kunna uppfylla dessa till människorna. Street-level bureaucrats vinner alltså inget på samarbetet och känner att samspelet är mer bestraffande, uttröttande, ångestfyllt och förvirrande i stället för att ge vinst. De förlorar även belöningen som de kunde ha fått från människorna som de enligt sitt ideal vill kunna hjälpa. Utbyteteorin kan också kopplas till legitimiteten. Att samhället tappar tron för staten beror på att det inte förekommer vinstutbyte för människorna, utan endast för staten.

5. INTERVJURESULTAT

Jag kommer här att presentera vad mina intervjuer har gett för information och delge en del citat för att senare i analysen kunna analysera dessa resultat utifrån de teoretiska perspektiven. Resultaten presenteras på samma sätt som tidigare forskning under fyra olika teman: anmälningsplikten, kunskap och kompetens, hinder och slutligen samarbete. Jag har här och i nästa kapitel valt att förkorta barnomsorgspersonal till BOP och socialsekreterare till SS.

Av mina fem informanter inom BOP, var det inte många som hade varit med om en anmälan och någon hade knappt någonsin haft kontakt med socialtjänsten. Fyra av dessa fem informanter var utbildade till antingen fritidspedagog, förskolelärare eller barnskötare medan en av dem var utbildad. Tre av dem hade jobbat i mer än 15 år och två av dem i mindre än 2 år. En av dessa jobbar med barn med sociala problem och diagnoser, där många barn redan har kontakt med socialtjänsten. Båda SS var utbildade socionomer men de hade precis som BOP väldigt olika erfarenhet. Den ena SS hade endast jobbat inom individ- och familjeomsorgen i cirka ett halvår, medan den andra hade jobbat där i sex år.

Anmälningsplikten

När jag i mina intervjuer frågade om lagstiftningen uppfattades som abstrakt, eller svårtolkad, var problemet att alla BOP inte riktigt kunde säga vad lagen egentligen innebar. BOP visste bara att de hade anmälningsplikt om ett barn for illa, men det var ingen som direkt uttryckte att den var svårtolkad. I stället var det snarare så att många BOP uttryckte att den var tydlig och detta tyckte även de två SS. Den ena SS menade att otydligheten med lagen kunde bero på att de som tolkar lagen, de som anmäler, gärna vill veta mer än vad lagen säger för att vara säkra. Då blir lagen givetvis inte vägledande och den blir otydlig. Båda SS uttryckte sig såhär: *”Jag tycker den är tydlig, det handlar*

mer om rädsla för att anmäla tror jag, inte att lagen är otydlig.” ”Egentligen tycker inte jag den är det (otydlig), jag tycker det framgår ganska klart.”

Hur BOP och SS definierade att ett barn far illa var väldigt olika, inte mellan yrkesgrupperna, utan mellan individerna. Dock fick alla på något sätt med att det är när ett barn utsätts för någon form av fysiskt våld, exempelvis misshandel där blåmärken syns, sexuella övergrepp eller incest. Fyra, fem stycken tog även upp den psykiska misshandeln, där omsorgssvikt, kränkningar och skitiga kläder kom upp och även föräldrarnas omsorgsförmåga togs upp av ett par. Överlag hade alla väldigt svårt att definiera vad som kännetecknar ett barn som far illa och alla fick tänka efter ordentligt innan de svarade. Samtidigt innebar anmälningsplikten för de olika informanterna att man skall anmäla när ett barn far illa.

Av mina fem informanter inom BOP var det endast en som hade anmält och denna person hade anmält vid ett tillfälle. Personen hade själv tagit upp sin oro angående ett barn med en arbetskamrat som även den hade reagerat och de hade genom rektorn anmält tillsammans. Frågan om man anmält någon gång berörde även om man anmält ihop med arbetskamrater vilket leder till att det är många inom barnomsorgen i Ronneby kommun som aldrig har anmält. Två BOP uttryckte att upptagningsområdet kunde vara en anledning till att de inte ser många barn som far illa och att de därför aldrig behövt anmäla till socialtjänsten, eller haft någon direkt kontakt med dem. Två BOP nämnde att de hade barn som redan var inkopplade hos socialtjänsten på grund av olika saker och att de därigenom hade lite kontakt, men inte mycket. Det var inte heller många som någonsin funderat på att anmäla. Den enda som hade gjort det var den personen som hade anmält. Anledningen till att den hade avstått anmälan berodde på att personen kände sig osäker och uttryckte att det var svårt att ta på någonting.

De som anmäler mest enligt den SS med mest erfarenhet är skola och barnomsorg. Anledningen till detta skulle vara att de har mycket och nära kontakt med barnen, jämfört med exempelvis BVC. Detta bekräftas av en BOP som nämner att ju mer man känner barnen och ju mer tid man kan träffa de desto lättare är det att märka om de mår dåligt.

Jag undrade om BOP och SS tyckte att de kunde påverka ett barns situation vid en anmälan, det vill säga om de kände att det var någon idé att anmäla överhuvudtaget. I denna fråga var alla BOP eniga om att de trodde att de kunde påverka barnets situation. Beroende på erfarenhet av kontakt med socialtjänsten antingen trodde eller tyckte de att de kunde påverka på något sätt. Den BOP som inte hade så mycket erfarenhet av socialtjänsten sade att visst tror man att det händer något som är positivt. En annan BOP menade att man gör en anmälan med förhoppningen att det skall hända något, att socialtjänsten skulle förbättra situationen för barnet vid en anmälan och att även om inte

socialtjänsten kan göra något så får kanske föräldrarna sig en tankeställare. Personen uttryckte sig såhär:

Ja, alltså för det första så kan man ju få föräldern till att klarna upp kanske lite grann och se situationen också och man drar ju i ett snöre, det kommer igång, det rullar på, det händer någonting när man anmäler så då blir det ju genast att man påverkar på ett sånt sett.

Den BOP som jobbade med barn med sociala problem och diagnoser menade att det inte alltid märks på barnet att det har kommit i kontakt med socialtjänsten och detta gör att man kanske inte tycker att man kan påverka så mycket. Denna person höll även med om att den hoppades och försökte tro att det skulle hjälpa barnet och att det kunde vara så att barnet hade fått en insats utan att det märktes. En SS uttryckte att givetvis så hoppas och tror man att det finns en möjlighet att påverka situationen för de flesta barnen och här pratade man också om att det alltid även finns en chans att föräldrarna börjar tänka till och kanske behandla sitt barn annorlunda även om det inte blir någon insats.

När jag frågade SS om de tyckte att anmälningsplikten följs av BOP i kommunen sade båda två nej. De uttryckte sig såhär:

Nej, det tror jag inte. Jag tror det beror på rädsla att anmäla, de vet att de bör anmäla, det vet de om, men de är rädda för det tror jag. Det vet jag när vi träffas så här, många tycker att ordet anmäla är så hemskt, måste det heta anmäla, de hakar upp sig på det ordet, det är viktigt att prata kring det, för det är faktiskt en anmälan, det är allvarligt. Om man misstänker att ett barn far illa är det allvarligt.

Nej, alltså de är för fega, de är rädda för att stöta sig med föräldrar, de är väl rädda att det inte är något fel, alltså, jag vet inte riktigt, men mest tror jag att de är rädda för relationen till föräldrarna, men föräldrarna är i större behov av personalen, än vad personalen är av de, så visst kommer dem tillbaka, de stannar ju inte hemma med sin unge. Men det är ju inte deras beslut, det är ju vårt beslut/.../ Skolpersonal och barnomsorgspersonal är jätteduktiga med barn, men dem fixar inte föräldrakontakterna.

Kunskap och kompetens

Alla utom en av informanterna inom BOP hade fått någon sorts information av socialtjänsten angående anmälningsplikten. Socialtjänsten hade då på eget initiativ varit ute i kommunen och informerat. Informationen bestod bland annat av vad anmälningsplikten innebär, hur en anmälan går till, att det endast krävs misstanke för en anmälan och att BOP kan konsultera socialtjänsten vid oro om ett barn far illa utan att

nämna namn. Många BOP kunde tänka sig att få ännu mer information om anmälningsskyldigheten då de kände att kunskapen om den inte var tillräcklig. En BOP uttryckte att det är något som man inte kan få för mycket av. Information är något som en av SS uttryckte att de skulle vilja ge mer av. Anledningen till att det inte kunde vara att de helt enkelt inte har tid. Önskemålet är att socialtjänsten skall kunna ha information om anmälningsskyldigheten en gång per termin. Trots att socialtjänsten hade varit ute och informerat nästan alla BOP kunde ingen av de, som sagt var, säga vad lagtexten sade om anmälningsskyldigheten. Det enda de visste var att de var anmälningsskyldiga enligt lagen om ett barn far illa, där alla hade större eller mindre vetskap om att de skulle anmäla även vid endast misstanke. En del trodde att de skulle anmäla vid misstanke, andra visste. Dock sade de flesta av BOP att de nog inte skulle anmäla vid första misstanken ändå, utan att de ville vara säkra på att barnet verkligen far illa. Några BOP uttryckte sin oro för att inte veta tillräckligt. Den första sade: *"Man tror att man måste veta mycket, mycket mer. Det är det som gör att man drar sig för det. Jag kanske bara vet lite grann."* En annan sade: *"Det är ju något stort, det innebär att man måste verkligen veta vad man pratar om innan man anmäler för att det är ju så att föräldrar och allting får reda på det."* En tredje sade: *"Men jag skulle vilja ha rätt så mycket fakta, eller kött på benen/.../ jag kan ju inte komma med grejer, det kan ju få fruktansvärda konsekvenser i så fall."* Samtidigt som BOP känner så här inför en anmälan och sin lagstiftade anmälningsskyldighet betonar SS att anmälningsskyldigheten inte innebär att man skall ha alla fakta klara. Det inte är upp till BOP att bestämma eller utreda om det verkligen är så att barnet far illa, anmälan skall komma vid misstanke. Båda SS uttryckte:

Att jag anmäler, inte för att jag vet att ett barn far illa, utan att jag har misstankar om att ett barn far illa. Att jag anmäler även om jag inte vet, utan bara är orolig för det (barnet).

Alltså de, skola, barnomsorg, BVC, de skall inte ens tänka på det, de skall göra det, när de tror att det kan vara så, de ska inte analysera sin relation med föräldrarna, vad gör de med föräldrarna om vi anmäler, utan de skall bara titta på barnet. För mig betyder det att ha civilkurage å våga göra det/.../jag tycker, för mig är den (anmälningsskyldigheten) så himla tydlig att de skall göra det.

När jag frågade SS vad de tyckte om BOP: s kunskap om anmälningsskyldigheten, svarade dem båda att den verkade vara god, bland annat eftersom de hade varit ute och informerat om den på senaste tiden. De menade även att BOP var kompetenta nog att göra en anmälan, där en av dem tyckte att alla i samhället är kompetenta att anmäla och särskilt BOP. När jag frågade om utbildning hade någon betydelse i sammanhanget svarade den ena av dem att en utbildad kan göra en precis lika bra bedömning för om

ett barn far illa som en med utbildning, personen uttryckte sig såhär: *”För mig spelar faktiskt utbildning inte någon roll, utbildningen är mer kunskap om barns utveckling och hur dem leker och så, så att en utbildad kan säkert vara mycket mer tuff och se barns behov än en förskolelärare.”*

Hinder

BOP hade svårt att svara på vad som skulle kunna hindra de från att anmäla, men det kom ändå fram på olika sätt i intervjuerna. Hinder som de uttryckte direkt och som verkade vara de största handlade om osäkerhet, rädsla och obehag. Dessa känslor uppstod när BOP trodde att de kanske inte hade rätt, tanken på följder och hot och när man skall behöva ta upp det med föräldrarna. En BOP nämnde att om föräldrarna är mottagliga är det inte så farligt, men vet man att de är svåra att ha och göra med blir situationen svårare. Detta var precis hur de båda SS beskrev anledningen till att BOP inte anmälde. En av SS menade att BOP är för fega för att stöta sig med föräldrarna (se tidigare citat). Ett annat hinder som några BOP tog upp är att de aldrig får veta något, det vill säga socialtjänsten återrapporterar inte till BOP. BOP upplever det som om socialtjänsten bara tar utan att ge något åter. En BOP sade: *”De vill ha information av oss, fast vi får inte tillbaka av dem/.../ibland vet vi mer än dem ändå/---/de är mer återhållsamma när de ger oss information om barnet, de pumpar ju gärna oss, men så får inte vi något tillbaka.”* SS höll med om och trodde även att BOP inte tyckte att de fick tillräckligt med information om barnets situation, men SS menar att de återrapporterar i den mån de kan, problemet är att de inte kan säga så mycket.

De (BOP) har en tendens å vilja veta allt, de vill veta detaljer och de får de inte, alltså, de kan ju, skolan får gärna fråga mig, men jag gör ju en snabbedömning av vad jag kan lämna ut/.../vi kan inte sitta och prata om en familj hur som helst. Det är många gånger som föräldrarna säger att vi vill inte att ni pratar med skolan och dagis, för att det kommer bara ut sen.

När jag frågade BOP om anonymitet skulle hjälpa till att öka anmälningsbenägenheten trodde många det och en garanterade nästan att det skulle göra det. En BOP sade: *”Ja, det tror jag faktiskt, för det är så pass känsliga ämnen va och man är rädd som personal också att få påhopp, det är svåra bitar, det är många föräldrar som inte förstår och vill ta till sig och tycker att det är vårat fel.”* SS fördömde anonymitet. En av dem trodde inte att det skulle öka anmälningsbenägenheten och menade att en anonym anmälan bara är dumt. Den andre SS menade att det kanske skulle öka anmälningsbenägenheten, men att det i längden bara är dåligt eftersom det inte hjälper barnet, personen sade:

Får vi in en anonym anmälan här och går till föräldrarna med den så säger de att så är det inte, vad ska vi göra då, vi kan inte göra någonting. Om det är en förälder som personalen anmäler upplever som hotfull så får de ju ta

kontakt med oss så får ju vi bestämma om vi ska hålla det hemligt... men det gagnar inte barnet.”

När jag frågade båda SS om hur många anmälningar som leder till utredning respektive till insats sade de att de hade svårt att svara på det. Den med mest erfarenhet sade att de flesta anmälningarna leder till utredning och ungefär 70 % av utredningarna leder till förslag till insats, som föräldrarna kan tacka nej till. När jag frågade SS vad de trodde anledningen kunde vara till att BOP kanske anser att det inte händer något efter en anmälan svarade en av dem att det antagligen berodde på att de inte får veta så mycket efteråt.

Jag frågade både BOP och SS om de trodde att en handlingsplan skulle kunna underlätta hindret oro inför en anmälan och om BOP hade någon handlingsplan. Endast en av de fem BOP hade en handlingsplan för en anmälan. Denna handlingsplan bestod av ett papper som de hade fått på informationen från socialtjänsten där det står hur en anmälan går till. Alla BOP trodde att en handlingsplan skulle underlätta en anmälan och någon trodde definitivt att det skulle underlätta. Även en av SS trodde att det skulle kunna underlätta, denne sade: *”Så föräldrarna förstår varför man gjort en anmälan, att det är inte för att kränka dem, utan det är en skyldighet vi har enligt lag.”* Den andre SS trodde också att en handlingsplan skulle kunna underlätta, men var lite skeptisk mot att sätta in varje barns personlighet i en mall eftersom varje barn far som illa gör det på olika sätt och på grund av olika saker.

När jag frågade SS om lagstiftningen eller resurser kunde begränsa de i deras arbete med anmälningsplikten svarade de att det ibland kunde vara så. Båda menade att resurserna när det gäller insatser till de barn som har anmälts och utretts ibland kan vara svåra att få till på grund av ekonomiska aspekter. Det kan finnas alternativ som man vill ge, men inte kan eftersom det är för dyrt. Båda uttryckte dock hur man får lösa det ändå, där en säger:

Vi är ganska duktiga på att snickra ihop lösningar på andra sätt, vi har ju inte allt serverat, utan vi måste verkligen fundera på vad som kan passa detta barn och i regel får man ihop någonting som funkar, men visst skulle man önska att man hade massor med folk och massor med olika saker...man får ju använda det man har.

När jag frågade BOP om de ansåg att hög personalomsättning och stora barngrupper kunde hindra en anmälan fick jag lite olika svar men tre stycken menade att det kunde vara så. En BOP menade att det är svårt att ge stöd till de som behöver när det är stora barngrupper och en annan BOP uttryckte sig så här om att hög personalomsättning

skulle kunna hindra en anmälan: *”Ja, det tror jag. Det var som jag sade innan, känner du dem (barnen) så ser du ju mycket lättare om inte nåt stämmer, så är det ju.”*

När det gäller lagstiftningen kunde båda SS känna att den ibland kunde hindra ett bra arbete. Den ena SS talade om att lagstiftningen hindrar exempelvis när det gäller utredningar. Personen tycker inte att fyramånadersregeln är något bra eftersom denne inte anser att man hinner skapa en bra relation till föräldrarna och barnen på fyra månader. Detta eftersom man inte bara jobbar med det ärendet, utan 30 till. Personen menade att om familjen uteblir två gånger så har de där månaderna gått. Den andra SS menade att lagstiftning inte hindrar direkt, men att den är väldigt hotfull mot föräldrarna och att det är svårt att få bort att det är ett maktspel och eftersom socialtjänstlagen betonar frivillighet kan lagen bli svår att applicera.

En BOP uttryckte att det kunde vara jobbigt att se om ett barn for illa, att denne personen själv också skulle fara illa.

Samarbete

När mina informanter skulle beskriva vad samarbete betyder för dem fick jag en röd tråd mellan BOP: s svar som alla talade om att samarbete handlade om att stötta varandra. De pratade även om att jobba tillsammans, hjälpa varandra samt ge och ta. SS beskrev samarbete på ett annat sätt. Den ena sade att det handlade om att träffas mer än en gång, att man skulle ha kontinuerliga träffar så att man blir mer än ett ansikte för varandra. Den andra SS beskrev samarbete som att man skulle respektera varandras kunskaper, ha tilltro till varandra och att det handlade om att ge och ta.

När jag frågade om det finns ett samarbete mellan BOP och SS så var det generella svaret både från BOP och SS att det enda samarbete som fanns var det genom att socialtjänsten informerade BOP om anmälningsplikten, det samarbete som uppstår under en utredning och att vissa BOP konsulterade socialtjänsten om de misstänkte att ett barn for illa. Enligt SS var konsultation väldigt olika inom olika rektorsområden, en del tog ofta kontakt, andra i stort sett aldrig. De båda SS ansåg att ett samarbete ökar anmälningsbenägenheten. Den ena menade att förutsättningarna finns för ett gott samarbete på grund av kommunens storlek. Den andra trodde att när man får ett ansikte på personen som man skall anmäla till blir det lättare att ta steget. När jag frågade BOP om ett bättre samarbete mellan BOP och SS skulle underlätta en anmälan fick jag olika svar. En BOP visste inte riktigt vad mer samarbete egentligen skulle innebära och hade svårt att se att det skulle underlätta. En annan BOP tyckte att ett samarbete med en öppnare dialog skulle kunna underlätta en anmälan, en tredje BOP menade att det hade varit lättare om båda yrkesgrupperna hade haft samma tystnadsplikt. Den personen som hade gjort en anmälan var nöjd med det samarbete och stöd som denne hade fått av socialtjänsten vid anmälan och utredning. Personen uttryckte: *”Ja, det var bra*

(samarbetet) så fort vi kom i kontakt med dem (socialtjänsten) så tog de tag i det med en gång och kom till oss och pratade.”

6. SOCIALPSYKOLOGISKA PERSPEKTIV PÅ IMPLEMENTERING – EN ANALYS

Staten har lagt upp barns rätt till skydd i Sverige genom ett antal olika regleringar: socialtjänstlagen, FN: s barnkonvention, föräldrabalken och skollagen. Det är dock socialnämnden, med socialtjänstlagen (SoL) i ryggen, som har det yttersta ansvaret för barn. Anmälningssplikten i socialtjänstlagen (SoL) är i sin tur till för att utsatta barn skall uppmärksammas och kunna få hjälp av samhället när familjen inte klarar av att ta hand om barnet.

Socialtjänstlagen (SoL) är en tolkningsbar lag vilket betyder att det finns ett stort handlingsutrymme för SS i sitt arbete. Enligt Rothstein (2002) har staten skapat socialtjänstlagen som en tolkningsbar lag med en bred träffbild för att den skall fungera på bästa sätt. Poängen med detta är att mycket ansvar läggs på den professionelle SS som måste anpassa åtgärderna efter den specifika situationen. SS har alltså inga direkta riktlinjer som måste följas. I stället skall SS enligt lagen kunna anpassa resurser och insatser till olika situationer för att få bästa resultat. Statens syfte med anmälningssplikten uppfylls dock inte alltid. För att uppfylla lagen behöver SS hjälp av BOP. SS kan inte själva upptäcka alla barn som far illa. Implementeringen av anmälningssplikten skall fungera genom att de som jobbar med barn anmäler om något barn far illa. Tillämpningen av lagen är alltså inte bara socialtjänstens uppgift, utan även de som jobbar med barn har ett stort ansvar. Problemet är att de som jobbar med barn inte alltid tillämpar anmälningssplikten och på detta vis faller regleringen.

Handlingsutrymmet som SS har leder till att det verkar som om SS kan göra väldigt mycket. Enligt staten skall handlingsutrymmet hjälpa SS, men så är inte alltid fallet. I min studie och i mina intervjuer med SS kom det fram att de ibland upplever att resurser kan begränsa de att tillämpa lagen på ett bra sätt. Även lagen själv kunde ibland hindra de från att göra ett bra arbete. SS lyckas på grund av detta inte alltid hjälpa alla barn som far illa, vilket innebär att socialtjänstlagen inte uppfylls som staten vill och menat att den skall göra. SS hamnar i en situation som är som den som Lipsky i Hill & Bramely (1986) belyser. SS kan inte följa sina ideal, att hjälpa barnet, på grund av att det exempelvis inte finns resurser att ge de insatser detta barn behöver. SS kan i dessa situationer uppleva en kognitiv dissonans. Med detta menas att det blir en obehaglig känsla av psykisk spänning när en person har två eller flera insikter som inte är överensstämmer. SS tvingas välja mellan två insikter. Den ena är det ideal de vill följa som innebär att hjälpa barnet som far illa och dennes familj. Det andra är att göra som reglerna styr SS till och då exempelvis inte ge de resurser som familjen och barnet

kräver. För att reducera dissonansen kan SS styrka ett av alternativen. Eftersom resurserna aldrig kan fås måste de välja att släppa sina ideal för att klara av det dagliga arbetet och pressen. SS får alltså ge en resurs som inte är optimal och blir en kugge i hjulet. Detta var precis som en SS beskrev det i min studie, att de får snickra ihop lösningar på grund av dåliga resurser och att de får ta det de har. Detta problem kan även uppstå då lagen begränsar utredningstiden. En SS menade att det är omöjligt att skapa en relation på fyra månader när de har 30 utredningar samtidigt. Eftersom lagen är byggd på frivillig vård innebär det att inget kan göras om föräldrarna tackar nej, om LVU inte kan tillämpas. Då sitter SS i en situation med mycket arbete och inadekvata resurser. På detta sätt kan SS legitimitet skadas. Eftersom ingen insats, eller en dålig insats ges till barnet, upplever BOP att socialtjänsten inte gör någonting bra efter en anmälan. Legitimiteten kan även skadas på ett annat sätt. Enligt utbytesteorin vill människor maximera sin nytta i ett samarbete/samspel. Vi människor vill endast vara med i ett samspel om vi vinner något på det. Staten och socialtjänsten skall enligt lagen hjälpa de som har kontakt med socialtjänsten (BOP eller familjen/barnet). Om de inte får något positivt utbyte av socialtjänsten och staten, känner de sig besvikna. Risken finns att BOP inte anmäler nästa gång.

Även BOP är en yrkesgrupp med stor handlingsfrihet. Problemet när det gäller tillämpningen av anmälningsplikten och BOP: s handlingsfrihet är att BOP försöker lösa problemen med de utsatta barnen själva i stället för att anmäla. Detta gör de eftersom de vill känna sig säkra innan de anmäler och det går då lång tid innan anmälan görs. Att BOP försöker lösa situationen själva kan bero på att de har lite kunskap om anmälningsplikten. Dålig implementering leder till att BOP har dålig kunskap om anmälningsplikten och tillämpar den inte. Ett annat problem med BOP: s handlingsfrihet är att de egentligen kanske inte har så mycket sådant. Resurser begränsar även BOP i sitt arbete. Det leder till att BOP också begränsas i att kunna tillämpa anmälningsplikten. I min undersökning sade några BOP att stora barngrupper och hög personalomsättning kunde begränsa tillämpningen av anmälningsplikten. En BOP uttryckte: *"Den har varit rätt stor (personalomsättningen). Det kan ju ta lite tid innan man lär känna barnen. Dem är rätt stora (barngrupperna), man hinner inte med alla riktigt, det är mer barnförvaring."* Detta kan kopplas samman med implementeringsteorin. BOP blir styrda av staten genom vilka resurser de har till barnen, exempelvis stora barngrupper och lite personal. Lagen om anmälningsplikten som staten upprättat blir svår att utföra med dessa resurser och staten kan egentligen inte genom lagen alltid hjälpa de barn som far illa så som det är tänkt. Det beror både på att det inte finns tillräckliga resurser och på att staten inte kan styra värderingar, bedömningar och beteende hos BOP. Det enda de kan göra är att underlätta en anmälan för BOP, för idag är inte lagstiftningen tillräcklig för att få BOP att anmäla.

Ett av hinderna till att implementeringen och tillämpningen av anmälningsplikten inte fungerar är det dåliga samarbetet mellan BOP, SS och socialnämnden. I Ronneby kommun var samarbetet mellan socialtjänsten/socialnämnden och BOP inget mer än vad Danermark & Kullberg (1999), Sundell & Colbiörnsen (1999) och Sundell & Egelund (2001) kallar för *samordning* och *samråd/konsultation*. Detta innebär att det endast sker antingen ett informationssamarbete, eller utredningssamarbete. Det finns inget samarbete som leder till att implementeringen fungerar. Det finns inte heller något direkt förebyggande arbete för att öka anmälningsbenägenheten, där man träffas kontinuerligt och skapar relationer. Enligt tidigare forskning av Sundell & Colbiörnsen (1999) har samarbetet mellan socialtjänsten och BOP varit begränsat även på andra ställen i Sverige. Ett ökat samarbete mellan socialtjänst och barnomsorg skulle enligt Olsson (2001) skapa bättre förståelse för lagstiftning och en mer likartad syn på barn som far illa.

Att samarbetet inte fungerar som det skall mellan SS och BOP kan bero på att socialnämnden inte ger SS de resurser som behövs för att främja ett samarbete däremellan. SS har inte tid att informera BOP om vad anmälningsplikten innebär. Implementeringen av anmälningsplikten fungerar då ej eftersom SS: s information till BOP verkar vara det enda sättet för BOP att få reda på vad anmälningsplikten innebär för dem. Att implementeringen inte fungerar leder även till att tillämpningen av anmälningsplikten inte heller fungerar. Socialnämnden behöver alltså öka resurserna för ett samarbete, inte göra lagen mer tydlig och lättolkad.

Enligt utbytesteorin kan det dåliga samarbetet mellan socialtjänsten i Ronneby kommun och som även påpekas finnas på andra ställen bero på att BOP inte känner att de får något gensvar från socialtjänsten. Att BOP i min studie känner att de inte får någon återrapportering, stämmer med tidigare forskning. Som en BOP uttryckte sig: *"men det man upplever många gånger är att de vill ha information av oss, fast vi får inte tillbaka av dem."* I relationen mellan socialtjänsten och BOP är det alltså endast socialtjänsten som upplever att de vinner något på utbytet av information. BOP känner sig överkörda och känner att samarbetet endast leder till bestraffande, uttröttning, ångest och förvirring eftersom man i stället för stöd från socialtjänsten får en konflikt med föräldrarna. För att samarbetet skall kunna fungera måste BOP känna att de vinner något på detsamma. Anmälan måste bekräftas av socialtjänsten för att BOP skall ta mod till sig att anmäla nästa gång. En BOP i min studie upplevde att denne hade fått stöd av socialtjänsten under en utredning och denna person var den som var mest positiv till socialtjänsten av mina informanter. Ett ökat samarbete och en bra återrapportering skulle därför kunna leda till ökad anmälningsbenägenhet eftersom BOP då känner att de får någon vinst. Problemet är att socialtjänsten inte kan berätta allt, men ett bättre samarbete hade kunnat öka förståelsen yrkesgrupperna emellan. BOP hade kunnat förstå

att de inte kan få veta så mycket och socialtjänsten kunde få reda på hur jobbigt det är för BOP att göra en anmälan.

Att anmälningsplikten inte tillämpas beror på många olika saker. Inte många tyckte att lagstiftningen var något problem när det gällde anmälningsplikten. I stället var det definitionen hur man definierade ett barn som far illa som ställde till det eftersom alla BOP utom en menade att definitionen var en måttstock för en anmälan. Ändå finns det ingen giltig definition som BOP kan följa, vilket kan ställa till det för BOP i en anmälningsituation. I kommittén mot barnmisshandel ser man också det som ett problem att det inte finns en tydlig definition på barnmisshandel som är synonymt med barn som far illa. Enligt undersökningar råder det skilda uppfattningar inom olika yrkesgrupper om vad som skall anmälas till socialnämnden enligt anmälningsplikten (SOU 2001:72) En definition av barn som far illa skulle mycket väl kunna underlätta en anmälan. Något som kommer fram i intervjuerna är att BOP väljer att inte anmäla på grund av att de är rädda för följderna och den hotande och obehagliga situationen. BOP kände då att om de var säkra på att de hade rätt kändes det lättare att anmäla. En sådan här situation leder till kognitiv dissonans. Det blir en obehaglig känsla av psykisk spänning när en person har två eller flera insikter som inte är överensstämmer. För BOP i det här fallet säger den ena insikten att de skall anmäla enligt lag, för att barnet far illa. Den andra säger i stället att de kanske inte skall anmäla eftersom det blir jobbigt, föräldrarna kan bli arga, man kan ha fel angående barnet osv. För att försöka reducera spänningen måste BOP kunna stödja någon insikt. Ett sätt att göra det på är genom att det finns en definition som beskriver hur ett barn far illa. Då kan BOP hänvisa till definitionen vid en anmälan och reducera den psykiska spänning som uppstår.

Det finns många andra hinder som gör att BOP väljer att inte anmäla som leder till att det kan uppstå kognitiv dissonans. Tre av dessa är att en anmälan inte leder till utredning eller insats, att man inte känner att man har tillräcklig kunskap om anmälningsplikten och slutligen att det inte finns en handlingsplan. En handlingsplan skulle alltså göra samma verkan som en definition av barn som far illa och enligt alla BOP skulle en handlingsplan underlätta. BOP skulle då kunna stödja den ena insikten, att anmäla, genom att rättfärdiga beslutet efter handlingsplanen. Detta både mot föräldrarna och mot sig själva.

Det var få BOP som uttryckte att de trodde att socialtjänsten inte kunde påverka barnets situation. Dock säger både litteraturen och en av SS själva att det inte alltid går att påverka situationen. Enligt tidigare forskning ledde endast hälften av alla anmälningar till en utredning och endast hälften av alla barnavårdsutredningar till insatser. Enligt en SS ledde de flesta anmälningar till utredning och cirka 70 % till förslag om insats (Sundell & Flodin 1994; Sundell & Egelund 2001). Om barnomsorgspersonalen har dålig erfarenhet av SS, som en av dem lyfte fram, leder detta till att en kognitiv

dissonansuppstår. Dissonansen består av BOP inte kan stödja sin insikt att anmäla då de uppfattar att socialtjänsten inte ingriper vid en anmälan. Att de utsätter sig för den obehagliga situation som en anmälan innebär i detta fallet är inte sannolikt. I denna situation kan alltså BOP inte stödja den insikt som stödjer en anmälan.

Alla BOP nämnde även i min studie att de kände att de kunde få mer information om anmälningsplikten och alla visste inte till fullo vad anmälningsplikten innebär, vilket även tidigare forskning tar upp. Hindberg (1999) skriver att många har en diffus uppfattning om vad anmälningsplikten innebär. Enligt Sundell & Colbiörnsen (1999) har många BOP lite kunskap om anmälningsplikten till exempel att en anmälan skall göras även vid obestyrkta och svårbedömda fall. En stor del av BOP uppfattade detta som ett problem och önskade mer kunskap på området. Att man inte känner någon trygghet i sin kunskap för att anmäla leder också till att kognitiv dissonans kan uppstå. Som en BOP uttryckte angående anmälan vid misstanke: *"Där är man nog för dålig, alltså där skulle man nog om man ska vara ärlig, där hade man nog inte anmält i första taget det tror jag inte. Men det är nog för att man känner till för lite om det."* Rädslan att ha fel är stor, BOP vill gärna vara säkra på sin sak. I dessa situationer hade kunskapen om att anmälningsplikten inträder vid misstanke säkert underlättat anmälningar från BOP eftersom de då hade kunnat stödja den biten av informationen som leder till en anmälan.

Enligt teorin om kognitiv dissonans kan och försöker vi människor välja bort viss information som leder till kognitiv dissonans. Ett sätt att göra det för BOP är anonymitet, som uppkom i intervjuerna. Enligt några BOP skulle anonymitet leda till att fler vågade anmäla eftersom de då slapp vara rädda för situationen och följderna. Anonymitet gör att man undviker den insikt som skulle kunna uppstå om BOP inte är anonym, det vill säga den hotande och obehagliga situationen. Detta leder till att den psykiska spänningen aldrig uppstår eftersom det då inte finns något personligt hot. Det finns även andra sätt som BOP använder för att undvika insikt som leder till kognitiv dissonans i en anmälningssituation. En BOP talade om att det är svårt att se att ett barn far illa och då kan det vara lätt att bagatellisera barnets situation och göra som Killén (1999) säger att vi blundar i stället eftersom det är smärtsamt att konfronteras med en situation där barn har det svårt.

Implementeringen fungerar alltså inte när det gäller anmälningsplikten. Socialnämnden ger inte SS de resurser som behövs för att de skall kunna göra ett bra jobb. Det leder i sin tur till att SS inte hinner med att informera BOP på ett bra sätt om anmälningspliktens innebörd. Anmälningarna skulle kunna öka med ett bättre samarbete där BOP får mer kunskap om anmälningsplikten. Barriären mellan SS och BOP måste överbryggas. Att anmälningar inte görs till fullo innebär inte att anmälningsplikten har någon betydelse. Både SS och BOP tycker att anmälningsplikten är bra. Problemet

ligger inte i lagen och dess betydelse. Problemet ligger i att SS och BOP inte lyckas få till ett samarbete. BOP känner oro inför att anmäla på grund av olika saker som leder till kognitiv dissonans. BOP känner även att samarbetet endast gynnar SS, där BOP inte vinner något. Att även SS inte alltid kan göra något trots stor handlingsfrihet leder till att legitimiteten för deras arbete försvinner. Med andra ord är det hinderna som gör att anmälningsplikten är svår att implementera och tillämpa som skall övervinnas för att öka anmälningsbenägenheten.

Hinder för en bra implementering och tillämpning av anmälningsplikten är:

- Att SS har för dåliga resurser, i lite personal och mycket arbete.
- Att SS inte har tid att informera BOP om anmälningspliktens innebörd.
- Att BOP inte har tillräcklig kunskap om anmälningspliktens innebörd.
- Att BOP är inte känner sig säkra inför en anmälan och är rädda för att anmäla.
- Att BOP vill bedöma situationen om ett barn far illa själva och vara säker på att det är så.
- Att det inte finns en gemensam definition för barn som far illa.
- Att det finns en barriär mellan SS: s och BOP: s verksamheter
- Att samarbetet mellan SS och BOP inte är förebyggande och inte tillräckligt.

7. SLUTDISKUSSION

Jag har i min uppsats belyst hur personalen inom barnomsorgen ser på och tillämpar anmälningsplikten genom att jag har tittat på samarbetet mellan socialtjänsten och barnomsorgspersonal och barnomsorgspersonals kunskap om anmälningsplikten.

Barn har i vårt samhälle rätt till stöd vid missförhållanden, där socialtjänstlagen (SoL) reglerar att socialnämnden har det yttersta ansvaret för att barn skall ha det bra. Har barn inte det bra skall socialnämnden ingripa. Dock har även barnomsorgen ett stort ansvar i att upptäcka och anmäla de barn som far illa. Trots att ansvaret är reglerat i lag och att alla mina informanter från barnomsorgen ansåg att anmälningsplikten är viktig och bra, uppfylls inte anmälningsplikten inom barnomsorgen.

Att anmälningsplikten inte uppfylls beror på många saker. En av dem handlar om kunskap. Många av mina informanter hade en diffus uppfattning om anmälningsplikten och detta framkommer även i tidigare forskning. Barnomsorgen vet att de skall anmäla om ett barn far illa, men inte mycket mer än så. Inte många vet att de skall anmäla vid misstanke och många av mina informanter uttryckte rädslan för att inte vara säker på sin sak. Att barnomsorgspersonal till 100 % inte vet vad anmälningsplikten innebär är en anledning till att de inte anmäler. En annan orsak, som är den främsta, är personlig

rädsla och känsla av obehag. Enligt socialsekreterarna i min studie är barnomsorgspersonal för fega och för rädda för att anmäla och rädslan bekräftas även av barnomsorgspersonalen. Deras rädsla leder till att de överväger att anmäla. De funderar på om de gör rätt eller fel. Detta är dock inte deras sak att bedöma. Det är socialtjänsten som skall ta ansvaret för barnet och bedöma om det behövs någon insats.

En annan sak som leder till att anmälningsplikten inte uppfylls är bristen på resurser. Brist på resurser finns både inom barnomsorgen och socialtjänsten. Barnomsorgspersonal tvingas jobba med stora barngrupper och med lite personal, vilket leder till att personalen har lite tid att skapa en nära kontakt med barnen. En barnomsorgspersonal uttryckte att det handlade mest om barnförvaring. Under dessa förhållande är det svårt att upptäcka att ett barn far illa. Även socialsekreterarna jobbar med knappa resurser. Detta leder till att legitimiteten för socialtjänsten raseras. Om en person inom barnomsorgen väljer att anmäla och barnet inte får en bra insats på grund av resursbrist finns risken att personen inte anmäler nästa gång. Men det är inte bara resurser som begränsar socialsekreterarna. De kunde även uppleva att lagstiftningen begränsade dem i sitt arbete på olika sätt. Detta leder till att socialtjänstlagen inte uppfylls som staten vill och menat att den skall göra, det vill säga att implementeringen av anmälningsplikten i socialtjänstlagen inte lyckas.

Något annat som leder till att anmälningsplikten inte uppfylls är samarbetet yrkesgrupperna emellan. Ett bra samarbete hade kunnat öka anmälningsbenägenheten. Samarbetet mellan socialtjänsten och barnomsorgen i Ronneby kommun är endast ett informationssamarbete, eller vad Danermark & Kullberg (1999) kallar för samordning. Samordning innebär att det endast överlämnas information. Antingen får barnomsorgen information av socialtjänsten vid olika tillfällen, eller så talas man vid under en utredning. Konsultation med socialtjänsten förekom också, men då alltid av samma rektorsområde. Av mina informanter var det endast en som någon gång i sitt jobb konsulterat socialtjänsten. Det finns alltså inget samarbete som går över den lägsta samarbetsform som Danermark & Kulberg (1999) talar om mellan barnomsorgen och socialtjänsten i kommunen. Enligt tidigare forskning har samarbetet varit dåligt även på andra ställen. Att man inte har ett direkt förebyggande samarbete med inriktning på att öka anmälningsbenägenheten handlar antagligen inte om att det inte behövs eller att man inte vill, utan på resursbrist. En sista sak som leder till att barnomsorgspersonal inte anmäler beror på återrapporteringen. Barnomsorgspersonal upplever det som att det socialtjänsten inte informerar de om vad som händer i utredningen.

Det som i stället kan underlätta en anmälan för barnomsorgen är exempelvis en handlingsplan, en definition av barn som far illa, anonymitet och ett bättre samarbete. Allt detta handlar egentligen bara om att barnomsorgspersonal behöver stöd för sitt handlande.

Något som jag uppfattar verkar vara ett sammanfattande hinder för en anmälan är den barriär som finns myndigheterna emellan. Barnomsorgspersonal vet inget om socialtjänsten och tycker att de inte återrapporterar och socialtjänsten vet inget om barnomsorgen och tycker att de är för rädda. Ingen av yrkesgrupperna tar riktigt sitt ansvar, utan de skyller på varandra och har svårt att förstå varandras situationer. För socialtjänsten är en anmälan ”vardagsmat”, medan det för barnomsorgspersonal är något väldigt stort, osäkert och skrämmande som inte inträffar ofta och som de inte vet hur de skall hantera. Detta leder till att jag anser att ett ökat samarbete yrkesgrupperna emellan definitivt skulle underlätta en förståelse för varandras situationer. Det skulle även leda till att barnomsorgspersonal kände en säkerhet att ta kontakt med socialtjänsten då steget inte är så stort när barnomsorgspersonal vet vem de ringer till. Något annat som ett samarbete skulle kunna leda till är samma syn på vad det innebär att ett barn far illa, när det gör det och när anmälningsplikten inträder. Alla dessa frågetecken skulle alltså, enligt mig, kunna lösas på ett väldigt enkelt sätt men problemet ligger i att det återigen inte finns resurser till det.

Tillämpningen av anmälningsplikten fungerar alltså inte som den ska. Statens syfte med lagen gör inte full verkan och barn far illa i Sverige trots att de inte skall behöva det. Att tillämpningen inte fungerar beror till stor del på att det inte finns resurser till att öka anmälningsbenägenheten utanför lagens gränser, exempelvis genom ett samarbete. Socialtjänsten, med sina 30 ärenden har inte tid att informera barnomsorgspersonal tillräckligt mycket för att de skall kunna vara så pass uppdaterade att en anmälan inte känns alltför främmande. Min uppfattning är att en länk mellan socialtjänsten och barnomsorgspersonal skulle vara idealet. Detta genom att en socialsekreterare finns tillgänglig till barnomsorgspersonal genom att vara ute och hälsa på och informera barnomsorgspersonal om anmälningsplikten. Denne socialsekreterares jobb skall alltså vara att underlätta en anmälan för barnomsorgspersonal i kommunen, men frågan är hur det skall gå till när socialtjänsten redan idag är underbemannade?

Något annat som är tankeväckande är hur mycket ansvar som skall läggas på utbildningen av förskolelärare, barnskötare och fritidspedagoger när det gäller kunskap om anmälningsplikten. Socialnämnden har sitt ansvar när det gäller barnen i samhället, men kan inte också utbildningen ansvarsbelastas. Endast en av mina informanter nämnde att de hade fått kunskap om anmälningsplikten i sin utbildning, borde inte alla ha fått det? Att lägga in en kurs om barn som far illa och barnomsorgens ansvar för dessa barn är väl det minsta som kan krävas av utbildningen som skall ta hand om barnen en stor del av deras uppväxttid. Sedan måste det även läggas ett visst ansvar på ledningen inom barnomsorgen, det vill säga rektorerna. Det är deras uppdrag att se till att deras anställda följer de riktlinjer som är uppställda för verksamheten och här i ingår anmälningsplikten. I min studie framkom att olika rektorer var olika bra på att

konsultera socialtjänsten och på att anmäla. Enligt min åsikt är det deras ansvar att se till att deras anställda ha tillräcklig kompetens att uppmärksamma barn som far illa.

Information om anmälningsplikten i utbildningen leder till frågan om hur en anställd utan utbildning klarar av en anmälan. Idag är det så att det finns många inom barnomsorgspersonal som jobbar utan att ha någon utbildning. Enligt de socialsekreterare som jag intervjuade berodde inte utbildningen på hur bra man kunde uppmärksamma att ett barn far illa. En socialsekreterare menade att eftersom utbildningen är inriktad på lek och pedagogik skulle mycket väl en utan utbildning kunna uppmärksamma om ett barn far illa, att det handlar om hur man är som person och att det är ju alltid flertalet som har utbildning på en arbetsplats. Den barnomsorgspersonal som jag intervjuade som inte hade någon utbildning antydde att denne överlämnade ansvaret att anmäla till dem som har en utbildning att stå på, men att denne givetvis kunde uppmärksamma om ett barn for illa. Frågan är då om det är så att utbildningen upplyser så lite om anmälningsplikten och om hur ett barn som inte mår bra uppträder, att den som inte har någon utbildning helt enkelt kan ta samma ansvar som den utbildade? Eller om det är så att alla i vårt samhälle kan se om ett barn mår dåligt och att det i stället handlar om att kunna se det och ta ansvar för situationen.

8. KÄLLFÖRTECKNING

Dokument

Andersson, Gunvor (1996) *Barnet i den sociala barnvården*. Falköping: CUS och Liber AB

Backman, Jarl (1998) *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur

Eskola, Antti (1971) *Socialpsykologi*. Stockholm: Almqvist & Wiksell Förlag AB

Ewerlöf, Göran & Sverne, Tor (1993) *Barnets bästa. Om föräldrars och samhällets ansvar*. Stockholm: C.E Fritzes AB

Frost, Peter & Sköld, Camilla (1995) *Skolans ansvar när barn far illa*. Eskilstuna: Liber utbildning AB

Halvorsen, Knut (1992) *Samhällvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur

Hill, Michael & Bramely, Glen (1986) *Analysing social policy*. Blackwell

Hindberg, Barbro (1999) *När omsorgen sviktar. Om barns utsatthet och samhällets ansvar*. Borås: Socialstyrelsen. Andra upplagan.

Hogg, A. Michael & Vaughan, M. Graham (1998) *Social Psychology*. Harlow: Pearson Education Ltd. Second edition.

Israel, Joachim (1984) *Sociologi inledning till det kritiska samhällsstudiet*. Stockholm: Bonniers Grafiska Industrier AB

Jeffmar, Christer (1987) *Socialpsykologi – människor i samspel*. Lund: Studentlitteratur

Killén Kari (1999) *Svikna barn. Om bristande omsorg och vårt ansvar för de utsatta barnen*. Oslo: Kommuneförlaget. Andra upplagan

Lundén, Karin (2000) *Förskolebarn som far illa*. Göteborg: Psykologiska institutionen

Norström, Carl & Thunved, Anders (2002) *Nya sociallagarna*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. Fjortonde upplagan

Norström, Carl & Thunved, Anders (2002) *Nya sociallagarna*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. Femtonde upplagan

Olsson, Staffan (2001) *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola*. Lund: Studentlitteratur

Rothstein, Bo (2001) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Angered: SNS Förlag. tredje upplagan

Rothstein, Bo (2002) *Vad bör staten göra? Om välfärdens moraliska och politiska logik*. Angered: SNS Förlag. Andra upplagan

Sundell, Knut & Colbiörnsen, Maria (1999) *Samarbete kring barn i riskzonen, FoU 1999:24*. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen FoU-enheten

Sundell, Knut & Colbiörnsen, Maria (1996) *Hand i hand. Samhällets stöd och hjälp till elever med psykosociala behov, FoU 1996:14*. Stockholms socialtjänsts FoU-byrå.

Sundell, Knut & Egelund, Tine (2001) *Barnavårdsutredningar en kunskapsöversikt*. Växjö: CUS och Förlagshuset Gothia AB

Sundell, Knut & Flodin, Birgit (1994) *Mellan stolarna. Vad händer när socialtjänsten inte samverkar kring barn som far illa, FoU 1994:16*. Stockholms socialtjänsts FoU-byrå.

Trost, Jan (1997) *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur

Offentliga tryck

Hammarberg, Thomas (1999) *Mänskliga rättigheter, konventionen om barns rättigheter*. Stockholm: Norstedts tryckeri AB

SOU 2000:77 *Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga*

SOU 2001:72 *Barnmisshandel - Att förebygga och åtgärda*

Egelund, Tine, Kvilhaug, Anita, Liebing, Anne, Östberg, Francesca (2000) *Social barnavård – kunskap och professionalisering. En komparativ studie av undervisning i social barnavård i svenska socionomutbildning och dansk socialrådgivarutbildning. CUS-skrift 2000:5* Socialstyrelsen och CUS

Internet

www.skolverket.se

BARNOMSORGSPERSONAL

Anmälningssplikten

- Hur skulle du definiera att ett barn far illa? Vad innebär det för dig, vad ser du som tecken på att barn far illa?
- Vet du vad den lagstiftade anmälningssplikten säger?
- JA: hur har du fått reda på det? NEJ: skulle du behöva veta? varför?
- Vad innebär anmälningssplikten för dig?
- Har du själv anmält någon gång, eller har du varit med om en anmälan?
- JA: fick du/ni något stöd respektive återrapportering från socialtjänsten? NEJ: försöker ni hellre lösa problemen själva?
- Har du funderat på att anmäla, men inte gjort det?
- JA: vad hindrade dig? NEJ: har du aldrig misstänkt att ett barn far illa?
- Känner du att du kan påverka ett barns situation genom att tillämpa anmälningssplikten? Hur?
- Hur tycker du att socialtjänsten påverkar ett barns situation, leder anmälan till utredning och insatser?

Kunskap och kompetens

- Vet du vad den lagstiftade anmälningssplikten innebär för dig som är anställd inom barnomsorgen?
- JA: hur fick du reda på vad du vet? NEJ: skulle du vilja veta mer om den?
- Har du någon gång fått information från ledningen eller socialtjänsten om anmälningssplikten?
- Vad tycker du om din kunskap m anmälningssplikten, skulle du behöva mer?
- Hur går ni till väga vid en anmälan, vet du hur den går till, vet du vad du bör göra?

Hinder

- Hur uppfattar du lagen, är den för abstrakt och svår att förstå?
- Vad känner du inför en anmälningssituation?
- Vad upplever du vara hinder för att anmäla?
- Har ni en handlingsplan för en anmälan?
- JA: hur ser den ut? NEJ: tror du att det skulle underlätta? Ja: hur? Nej: varför inte?

Samarbete

- Hur ser du på socialtjänsten, vad tycker du om dem och deras arbete?
- Vad innebär samarbete för dig?
- Samarbetar ni med socialtjänsten?
- JA: hur ser det samarbetet ut? på vems initiativ? NEJ: varför?
- Hur tror du att ett samarbete påverkar anmälningssbenägenheten?
- Känner du att du skulle kunna konsultera socialtjänsten om du misstänker att ett barn far illa?

SOCIALSEKRETERARE

Anmälningssplikten

- Hur skulle du definiera barn som far illa? Vad innebär det för dig, vad ser du som tecken på att barn far illa?
- Vad innebär anmälningssplikten för dig?
- Vilken yrkeskategori anmäler mest? Varför, tror du? Barnomsorgspersonal?
- Känner du att du kan påverka ett barns situation när du får in en anmälan? Hur?
- Hur ofta leder en anmälan till utredning respektive till insatser?

Kunskap och kompetens

- Tror du att barnomsorgspersonal i kommunen har tillräckliga kunskaper om anmälningssplikten?
- JA: på vilket sätt? NEJ: varför inte?
- Tror du att barnomsorgspersonalen är tillräckligt kompetenta för att göra en anmälan?
- JA: på vilket sätt? NEJ: varför inte?
- Ger ni information till barnomsorgspersonal i kommunen om anmälningssplikten?
- JA: hur då? Hur ofta? NEJ: varför inte?

Hinder

- Hur uppfattar du lagen, är den för abstrakt och svår att förstå?
- Tror du att barnomsorgspersonalen ibland löser problemen själva i stället för att anmäla?
- JA: hur då?
- Tror du att en handlingsplan skulle underlätta för barnomsorgspersonal vid en anmälan?
- JA: hur? hur skulle den se ut? NEJ: varför inte?
- Vad tror du hindrar barnomsorgspersonalen från att anmäla?

Samarbete

- Vad innebär samarbete för dig?
- Samarbetar ni med barnomsorgen i kommunen?
- JA. hur ser det samarbetet ut, vem tar initiativet? NEJ: varför?
- Tror du att samarbete med barnomsorgen underlättar för dem att anmäla?
- JA: hur? NEJ varför inte?
- Hur tror du att ett utökat samarbete skulle öka anmälningsbenägenheten? Har du några egna förslag till att förbättra samarbetet?
- Kontakter barnomsorgspersonal er för konsultation angående oro för ett barn som far illa?
- Åtterrappporterar ni till anmälaren och dennes verksamhet i den mån ni kan under en utredning?
- JA: hur mycket? NEJ: varför inte?