



Malmö stad
Revisionskontoret

GRANSKNINGSRAPPORT

Anmälningar till socialtjänsten om barn som far illa

Projektledare: Victor Tanaka

Att beslutas av revisorskollegiet 2010-09-21

1	SAMMANFATTNING	3
1.1	Granskningen och dess bakgrund	3
1.2	Kritik och förbättringsområden.....	4
1.2.1	Resursfördelning	4
1.2.2	Verksamhetsutveckling	4
1.2.3	Förebyggande verksamhet.....	5
2	PROJEKTBESKRIVNING MM.....	6
2.1	Bakgrund till revisionens granskningsprojekt.....	6
2.2	Syfte	6
2.3	Avgränsning	7
2.4	Metod	7
2.5	Resurser.....	8
3	BARN SOM FAR ILLA OCH SOCIALTJÄNSTENS UPPDRAG	9
3.1	Socialtjänstens målgrupp	9
3.2	Att upptäcka och skydda barn som far illa.....	9
3.2.1	Uppdraget och verksamheten	9
3.2.2	Generella hinder för måluppfyllelse.....	11
4	BARN SOM FAR ILLA OCH SOCIALTJÄNSTEN I MALMÖ STAD	13
4.1	Stadsdelsförvaltningarna.....	13
4.2	Stadskontoret.....	14
4.3	Sociala resursförvaltningen.....	15
5	ANALYS OCH SLUTSATSER	15
5.1	Resursfördelning	16
5.1.1	Kommunbidrag till stadsdelarna	16
5.1.2	Externa medel.....	18
5.2	Verksamhetsutveckling	18
5.3	Förebyggande verksamhet	22
6	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	24

1 Sammanfattning

1.1 Granskningen och dess bakgrund

Den del av socialtjänstens verksamhet som syftar till att skydda barn som far illa regleras av Socialtjänstlagen (SoL). Ett övergripande mål som där formuleras är att ”främja människornas... jämlikhet i levnadsvillkor” och när ”åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver”. SoL lägger ett långtgående ansvar på socialtjänsten när det gäller att organisera verksamheten för att uppnå grundläggande mål om människors levnadsvillkor. Exempelvis hör ”Till socialnämndens uppgifter... att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen” och att ”i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs”.

Med hänvisning till lagtexten kan en kategorisering av den del av socialtjänstens verksamhet som har granskats göras enligt följande:

- *Förebyggande* verksamhet, som verkar för att barn som riskerar att fara illa upptäcks och att den uppmärksammade risken motverkas, så att en anmälan till socialtjänsten inte blir aktuell.
- Verksamhet för att *upptäcka barn som far illa*, framförallt med utgångspunkt i anmälningar från yrkesverksamma utanför socialtjänsten.
- Verksamhet kring att ta emot anmälningar om barn som misstänks fara illa samt att göra *s k förhandsbedömningar* (för att besluta om en utredning ska inledas eller inte).

I Malmö Stad är ansvaret för socialtjänstens verksamhet fördelat på stadsdelsfullmäktige inom respektive stadsdel – som har hand om den verkställande, geografiskt uppdelade verksamheten – samt på kommunstyrelsen och sociala resursnämnden som har olika typer av kommunövergripande ansvar. Granskningen har i första hand fokuserat på de aspekter som är generella för den aktuella verksamheten och i andra hand på förhållanden som är konkret kopplade till en enskild stadsdel.

Förra året publicerades en studie av Kommunförbundet Skåne som visade att bedömningen av anmälningar till socialtjänsten om barn som misstänks fara illa ”görs på olika sätt beroende på av vem och i vilken kommun förhandsbedömningen görs”. Studien bygger på resultaten från en djupstudie av tre andra skånska kommuner, men den innehåller också statistik över Malmö Stad som visar uppseendeväckande stora skillnader mellan stadsdelarna när det gäller (i) inkomna anmälningar som andel av antalet barn bland befolkningen och (ii) öppnade utredningar som andel av antalet inkomna anmälningar. Statistiken har varit intresse- och tankeväckande men visat sig ge alltför begränsad information för att säga något väsentligt om skillnader i verksamheten som är av betydelse för granskningen.

1.2 Kritik och förbättringsområden

Granskningen har syftat till att svara på två övergripande revisionsfrågor, nämligen (i) om det skapas tillräckliga förutsättningar för att barn i Malmö som far illa eller riskerar att fara illa ska uppmärksammas och skyddas av socialtjänsten, samt (ii) om socialtjänsten hanterar anmälningar om barn som far illa på ett korrekt sätt. Med utgångspunkt i revisionsfrågorna har granskningen uppmärksammat tre kategorier av kritiska synpunkter och förslag till förbättringar som kort sammanfattas nedan. De ska beaktas med tanke på kommunstyrelsens övergripande ansvar liksom varje stadsdelsfullmäktiges grundläggande ansvar för att uppfylla de mål som regleras i socialtjänstlagen.

1.2.1 Resursfördelning

Genom de intervjuer som genomförts har det framkommit kritik mot resursfördelningssystemet och det finns inte någon tillfredsställande insyn i och kunskap om dess kapacitet att allokera resurser dit resursbehovet är som störst. Revisionskontoret anser att det behövs en gedigen kommunövergripande utvärdering av arbetsbelastningen bland stadsdelarna. Därtill ansvarar enskilda stadsdelsfullmäktige för att säkerställa att den egna förvaltningens arbetsbelastning inte får en negativ påverkan på arbetet med att göra förhandsbedömningar. Däremot ser det ut att vara mycket svårt att utvärdera resursfördelningssystemets kapacitet att allokera resurser effektivt och det är även svårt att bedöma den kritik som förts fram mot systemet.

Vidare verkar den decentraliserade hanteringen när det gäller projektansökningar om externa medel vara ineffektiv och förstärka eventuella obalanser i resursfördelningen. En samordning av ansökningsförfarandet så att det görs till en central funktion skulle definiera ett tydligare ansvar för uppgiften och samla kompetens och erfarenhet kring ansökningsförfarandet. Det skulle också kunna verka för att anslag tilldelas de stadsdelar där de behövs mest istället för att som nu bero på lokala förutsättningar, som kompetens och arbetsbelastning. Ansökningar om externa medel kan generera betydande ekonomiska resurser i förhållande till arbetsinsats och Revisionskontoret anser att det finns anledning att se över den aktuella hanteringen av uppgiften.

1.2.2 Verksamhetsutveckling

Alla delar av verksamheten kring att upptäcka och skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa verkar under mycket komplicerade förhållanden. Det är i allmänhet svårt att avgöra hur resurser ska användas effektivt och ändamålsenligt och det finns ytterst begränsad tillgång till beprövad kunskap och vägledning. Verksamma inom varje stadsdel har sannolikt djup kunskap om de lokala förhållandena och god förståelse för de nackdelar och fördelar som är förknippade med den egna verksamhetens specifika insatser och organisation. Men det saknas en ambitiös och systematisk ansats för att tillvarata den breda och omfattande ansamling av kunskaper, erfarenheter och dokumentation som rimligen finns inom Malmö Stad.

I dagsläget finns ingen samlad kunskap kring de många alternativ som förekommer i Malmö Stad när det gäller att uppnå grundläggande mål kring förebyggande arbete, samverkan och att göra förhandsbedömningar. Det finns inte heller någon jämförbar statistik över stadsdelarnas verksamhet, t ex när det gäller grundläggande variabler som

antal inkomna anmälningar och inledda utredningar. Uppgiften att tillvarata befintlig kunskap, utvärdera alternativ och utveckla ny kunskap och sprida den är värdefull för att utveckla verksamheten hos alla stadsdelsförvaltningar och riskerar att underprioriteras om den inte förknippas med ett tydligt ansvar och tillräckliga resurser. Revisionskontoret anser att det finns risk för att beprövad och relevant erfarenhet och kunskap inte utnyttjas när man på stadsdelsnivå fattar viktiga beslut om hur den egna verksamheten ska organiseras.

Dessutom har tre konkreta problem uppmärksammats:

- Det finns en stor medvetenhet inom den granskade verksamheten om problem med att få personal bland barnavårdscentraler, förskolor och skolans lägre årskurser att **anmäla vid misstanke om att mindre barn far illa**. Att misstankar om att mindre barn far illa inte leder till anmälan är särskilt allvarligt eftersom det generellt sett är så att (i) små barn är mer beroende av sina föräldrar, (ii) det är en målgrupp som är svårare att upptäcka och (iii) insatser är mer verkningsfulla om de sätts in tidigt.
- Insatser för att samverka med friskolor verkar överlag vara knappa och åtminstone i enskilda fall obefintliga. **Barn på friskolor** ser ut att i betydligt större utsträckning riskera att fara illa utan att det uppmärksammas. Eftersom friskolor i högre utsträckning tenderar att ha barn från andra stadsdelar än den där verksamheten är placerad är det särskilt viktigt att det finns rutiner som tydliggör ansvaret för dessa barn bland relevanta delar av socialtjänstens organisation och verksamhet.
- Den aktuella granskningen har inte identifierat några riktade åtgärder som syftar till att det görs mer **enhetliga förhandsbedömningar** bland Malmö Stads olika stadsdelar. Det avsätts inte heller några resurser för att utvärdera om det finns oskäliga skillnader i hur man gör förhandsbedömningar.

1.2.3 Förebyggande verksamhet

En distinktion mellan det förebyggande arbetet och den övriga verksamheten är att effekten av satsade resurser visar sig på lång respektive kort sikt. En inneboende problematik med det förebyggande arbetet är att det är svårt att tydligt koppla ett ansvar för verksamheten till resultatet av att insatser genomförs eller inte. Det kan därför finnas incitament hos ansvariga att prioritera insatser som ger tydliga och snabba resultat, även när de ställs mot förebyggande insatser som kan förväntas vara mer ändamålsenliga och effektiva för verksamheten i det längre tidsperspektivet. Eftersom den förebyggande verksamheten är svårare och tar längre tid att utvärdera krävs en organisation som tydliggör och renodlar ansvaret, för att begränsa den risken.

Med tanke på svårigheten att överblicka och värdera effekterna av förebyggande insatser är det särskilt viktigt att resurser används för att ta fram genomarbetade underlag när beslut ska tas som berör den förebyggande verksamheten. Beslut om förebyggande insatser måste baseras på gedigen behovs- och konsekvensanalys för att synliggöra effekterna av ett beslut. De långsiktiga, positiva (negativa) effekterna måste uppskattas för att tydligare sättas i relation till kostnaderna (uteblivna insatser). Detta är en resurskrävande och komplicerad arbetsuppgift, som måste definieras tydligare som ansvarsområde och

ges mer resurser i den övergripande organisationen av den granskade verksamheten. Det är en viktig uppgift med tanke på att det generellt sett verkar vara så att organisationen av socialtjänstens verksamhet bland stadsdelarna innebär att förebyggande insatser i betydande utsträckning ställs mot mer kortsiktiga och akuta insatser. Revisionskontoret anser att det i dagsläget finns en överhängande risk för att den förebyggande verksamheten blir systematiskt underprioriterad.

2 Projektbeskrivning mm

2.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Anställda som genom sin yrkesverksamhet arbetar eller kommer i kontakt med barn är enligt Socialtjänstlagen (SoL) skyldiga att anmäla till socialtjänsten om de misstänker att "socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd". För socialtjänsten är sådana anmälningar ett viktigt verktyg för att upptäcka barn som misstänks fara illa. När en anmälan tas emot görs en sk förhandsbedömning, vilket innebär att ett relativt snabbt beslut ska tas om huruvida en utredning ska inledas eller om inga ytterligare åtgärder ska vidtas.

Förra året publicerades en studie av FoU Skåne (Kommunförbundet Skåne) som visade att bedömningen av anmälningar till socialtjänsten om barn som misstänks fara illa "görs på olika sätt beroende på av vem och i vilken kommun förhandsbedömningen görs" (Gegner 2009: 54). Studien bygger på resultaten från en djupstudie av tre skånska kommuner (Eslöv, Landskrona och Svalöv) men innehåller också statistik från flertalet kommuner i Skåne, däribland Malmö. Resultaten från djupstudien är av allmängiltig karaktär och studien har följaktligen väckt intresse även utanför de tre kommuner som ingick i djupstudien. Dessutom redovisades statistik över Malmö Stad som visade uppseendeväckande stora skillnader mellan stadsdelarna när det gäller (i) inkomna anmälningar som andel av antalet barn bland befolkningen och (ii) öppnade utredningar som andel av antalet inkomna anmälningar.

2.2 Syfte

Hantering av anmälningar till socialtjänsten när det gäller "barn som far illa" regleras av SoL. Utgångspunkten för granskningen är därmed att "Socialtjänsten har ett övergripande ansvar för att de barn och ungdomar som riskerar fara illa får det stöd och den hjälp som de behöver" (Malmö Stad 2010b: 3). Det grundläggande syftet med granskningen är att utvärdera om socialtjänsten i Malmö Stad hanterar verksamheten kring anmälningar om barn som far illa på ett sätt som är förenligt med aktuell lagstiftning och i dess anda.

Som en naturlig del av granskningen ingår att utvärdera om det skapas förutsättningar för att göra förhandsbedömningar på rätt grunder. Men i SoL står också att socialnämnden ska "göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen" (3 kap. 1 §) och "i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsör-

gan, organisationer och andra som berörs” (5 kap. 1a§). I granskningen ingår således även att utvärdera måluppfyllelse när det gäller den delen av socialtjänstens uppdrag.

Verksamhetsområdet Individ och familj, inom respektive stadsdelsförvaltning, ansvarar för den direkta hanteringen av den absoluta merparten av anmälningar till socialtjänsten inom Malmö Stad.¹ Stadens tio stadsdelsfullmäktige är därför naturliga granskningsobjekt. Dessutom innebär granskningens fokus/avgränsning att även kommunstyrelsen i egenskap av sitt kommunövergripande ansvar varit föremål för granskning.

Granskningen syftar till att svara på två övergripande revisionsfrågor:

- Skapas det tillräckliga förutsättningar för att barn i Malmö som far illa eller riskerar att fara illa ska uppmärksammas och skyddas av socialtjänsten?
- Hanterar socialtjänsten i Malmö Stad anmälningar om barn som far illa på ett korrekt sätt?

2.3 Avgränsning

Verksamhetsmässig: Granskningen avgränsas till att gälla hanteringen fram till socialtjänstens beslut om anmälan ska leda till utredning eller inte. Själva utredningsprocessen som följer där beslut tas om utredning omfattas inte av granskningen. Fokus ligger i första hand på förhållanden som är generella för den granskade verksamheten. I andra hand ligger fokus på att uppmärksamma eventuella frågetecken med koppling till en enskild stadsdels verksamhet. Den här prioritetsordningen har inte minst haft betydelse för ansatsen vid genomförandet av intervjuer, som omfattade ett intervjutillfälle vid respektive stadsdelsförvaltning.

Tidsmässig: Granskningen påbörjades 2010-05-03 och avslutades 2010-08-27.

2.4 Metod

Den aktuella verksamheten har kartlagts genom den information som finns tillgänglig eller hänvisas till på Malmö Stads intranät. Det har även varit aktuellt med fortlöpande kunskapsinhämtning från relevant litteratur inom ämnesområdet.

Intervjuer har genomförts med:

- utvecklingssekreterare med ansvar för området Barn- och ungdomsvård, avdelning Individ och familj, stadskontoret (2010-05-06);
- chef för avdelning Individ och familj, stadskontoret (2010-05-21);
- utvecklingssekreterare med ansvar för området Barn- och ungdomsvård samt vikarierande samordnare för implementeringen av BBIC i Malmö Stad, båda avdelning Individ och familj, stadskontoret (2010-05-25);
- två av Akademikerförbundet SSR Malmö tre fackliga sekreterare (varav den ena också är Sacos arbetsmiljösamordnare) (2010-06-02);

¹ Det finns jourverksamhet som administreras av Sociala resursnämnden och tar emot anmälningar om barn som far illa utanför kontorstid.

- chef för enhet Barn och familj samt chef för sektion Utredningsgruppen, båda Individ- och familjeomsorg, SDF Södra Innerstaden (2010-06-03);
- ställföreträdande chef för sektion Barn och ungdom samt chef för Öppenvårdssektionen, båda Individ- och familjeomsorg, SDF Hyllie (2010-06-04);
- chef för enhet Vuxen och barn/familj, Individ- och Familjeomsorg, SDF Husie (2010-06-04);
- chef för enhet Barn och familj, Individ- och familjeomsorg, SDF Kirseberg (2010-06-15);
- chef för utredningsenhet Barn och ungdom samt båda socialsekreterare vid mottagningsenhet Sluzzen, samtliga Individ- och Familjeomsorg, SDF Rosengård (2010-06-16);
- chef för enhet Barn och familj, Individ- och familjeomsorg, SDF Västra Innerstaden (2010-06-17);
- chef för verksamhetsområde Individ- och familjeomsorg, SDF Limhamn-Bunkeflo (2010-06-18);
- chef för Familjeenheten, Individ- och familjeomsorg, SDF Centrum (2010-06-21);
- chef för enhet Individ- och Familjeomsorg, Individ- och familjeomsorg, SDF Oxie (2010-06-21); och
- chef för sektion Ungdomar samt chef för enhet Barn och familj, båda Individ- och Familjeomsorg, SDF Fosie (2010-06-22).

Samtliga intervjuade fick den 15 juli 2010 ett utkast via mail av den aktuella rapporten för att faktagranska det och senast den 11 augusti 2010 inkomma med eventuella synpunkter och kommentarer. Detta gäller även följande personer, som var tänkta att närvara vid respektive intervju ovan men som av olika anledningar inte hade möjlighet till det: enhetschefen för Övrigt bistånd, SDF Limhamn-Bunkeflo; chefen för sektion Barn och ungdom, SDF Hyllie; chefen för Individ och familj och fritidsverksamhet, SDF Oxie; och sektionschefen för Mottaget, SDF Södra Innerstaden. Samtliga intervjuer har i anslutning till intervjun sammanställts i ett elektroniskt dokument. Dessa dokument har inte faktagranskats av de intervjuade.

2.5 Resurser

Styrgruppen ur Revisorskollegiet: Per Lilja, Per Olof Olofsson, Robabeh Taeri, Gösta Larsson (SDF III)

Projektledare från Revisionskontoret: Victor Tanaka

Kvalitetsgranskare: Lennart Håkansson

3 Barn som far illa och socialtjänstens uppdrag

3.1 Socialtjänstens målgrupp

Den del av socialtjänstens verksamhet som handlar om att uppmärksamma och skydda barn som far illa regleras av Socialtjänstlagen (SoL). Ett övergripande mål som där formuleras är att ”främja människornas... jämlikhet i levnadsvillkor” (1 kap 1§) och när ”åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver” (1 kap 2§).

”Barn som far illa” är sannolikt det mest använda begreppet när man hänvisar till vad som i sammanhanget är socialtjänstens s k målgrupp och används genomgående i den här rapporten.² Historiskt har socialtjänstens bedömning av vilka barn som far illa vidgats, t ex till att numera även omfatta psykisk misshandel. Ur ett vetenskapligt perspektiv finns det olika utgångspunkter för att förklara att barn far illa och i den diskursen är ”Huvudfrågan... om barn som far illa ska förklaras med föräldrars psykopatologi eller om det finns strukturella och sociala förklaringar till att föräldraskap och familjeliv påverkas negativt” (Sundell, *et al.* 2007: 38). Den dominerande synen idag är det ekologiska synsättet och därmed att ”människan påverkas av flera samspelande system i en kontext”, där det ”mest grundläggande för barnet är samspelet med personer i familjen” samtidigt som ”samtliga nivåer [är] betydelsefulla för att förstå det enskilda barnets utveckling” (s. 41).

Lagtexten är öppet formulerad och lämnar betydande tolkningsutrymme, men två ”huvudgrupper av barn och unga framstår... tydligt” (Socialstyrelsen 2006: 14):

- De s k miljöfallen: ”när den som vårdar barnet aktivt eller passivt försummar att tillgodose barnets grundläggande behov” (s k omsorgssvikt). ”Det finns dock ingen allmänt accepterad gräns för vad som kan anses som oacceptabla brister i föräldrars omsorgsförmåga. Mellan ytterligheterna fullgott respektive klart bristfälligt föräldraskap finns en gråzon som gör att man i en bedömning bl.a. behöver ta hänsyn till kompensande faktorer i barnets och familjens nätverk.”
- De s k beteendefallen: unga med ”riskabelt beteende” där det inte behöver ”finnas några uppenbara missförhållanden i hemmet, men föräldrarna behöver ändå samhällets stöd för att kunna bryta en destruktiv utveckling.”

3.2 Att upptäcka och skydda barn som far illa

3.2.1 Uppdraget och verksamheten

SoL lägger ett långtgående ansvar på socialtjänsten när det gäller att organisera verksamheten för att uppnå grundläggande mål om människors levnadsvillkor. Enligt 3 kap. 1§ hör ”Till socialnämndens uppgifter... att

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,

² Det finns ingen helt vedertagen terminologi och några av många referenser som förekommer är ”barn i fara”, ”utsatta barn”, ”omsorgssviktande föräldrar” och ”behov av skydd”.

2010-08-27

- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,
- informera om socialtjänsten i kommunen,
- genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden.”

SoL ställer också generella krav på kvaliteten i socialtjänstens verksamhet, på så sätt att den ”systematiskt och fortlöpande [skall] utvecklas och säkras” (3 kap 3§). När det gäller barn och unga ska socialnämnden dessutom, enligt 5 kap. i SoL,

- ”med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling” (1§) och
- ”i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs” (1a§).

Enligt Sundell, *et al.* (2007: 9) är dock ”Innebörden av att fara illa... oklar och det är relativt sällan som det är helt klarlagt när samhället måste gripa in”. Eftersom barnavårdsutredningen är ”Verktyget för att avgöra det... intar [den] en central plats i samhällets arbete med att ge skydd och stöd till barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt” (s. 9). Definitionsmässigt gäller att när ”en ansökan eller anmälan inkommer ska socialarbetaren först bedöma om ärendet kan leda till någon åtgärd av nämnden... Denna första bedömning kallas i Sverige *förhandsbedömning*” (s. 108-9, kursivt i ursprunglig text). Rasmusson och Svensson (2008: 8) understryker att det ”förvaltningstekniskt” handlar om ”ett litet och snabbt beslut” samtidigt som det för ”den människa det gäller... kan ha en livsavgörande betydelse”.

Med hänvisning till lagtexten kan, sammanfattningsvis, en grov kategorisering av den granskade verksamheten göras enligt följande:

1. **Förebyggande verksamhet**, som verkar för att barn som *riskerar* att fara illa ska bryta en negativ utveckling så att en anmälan till socialtjänsten inte blir aktuell. Distinktionen kan i sin tur göras mellan den del av verksamheten som verkar för att:
 - a. upptäcka barn som riskerar att fara illa, samt
 - b. främja en positiv utveckling så att de som upptäcks inte riskerar att fara illa.
2. Verksamhet för att **upptäcka barn som far illa**, framförallt genom anmälningar som kommer från yrkesverksamma utanför socialtjänsten, som arbetar eller har kontakt med barn.
3. Mottagning av och rådgivning och konsultation kring anmälningar och ansökningar (om bistånd från enskild individ) om barn som misstänks fara illa samt att **göra förhandsbedömningar**.

Enligt den uppdelningen är det framförallt den första och andra delen av den granskade verksamheten som i det löpande arbetet kräver samverkan ”med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs” (5 kap. 1a§, SoL).

3.2.2 Generella hinder för måluppfyllelse

Den granskade verksamheten kännetecknas av ett antal försvårande generella omständigheter och förutsättningar när det gäller att uppnå de övergripande mål som formuleras i SoL. De kommenteras kort nedan.

Samverkan med andra organisationer. Det finns ett antal verksamheter som med utgångspunkt i sitt uppdrag antingen utgör en naturlig vistelseplats för barn – t ex förskola, skola och fritidsverksamhet – eller åtminstone säkerställer någon typ av kontakt med barn och/eller föräldrar – t ex barn- och mödravård samt polisiär verksamhet. Socialtjänsten kan exempelvis genom uppsökande verksamhet och även genom de delar av verksamheten som inte är inriktad mot barn och familj upptäcka barn som far illa eller riskerar att fara illa, men är i mycket hög grad beroende av att samverka med andra organisationer för att upptäcka och skydda dessa barn. Detta är en stor utmaning eftersom det handlar om att verka för att verksamheter som inte ingår i socialtjänstens organisation ska sträva mot de mål som socialtjänsten lyder under. Det är en komplicerad uppgift även om det handlar om organisationer som på olika sätt har fokus på barnet, vilket beror på att skillnaderna ändå kan vara betydelsefulla vad gäller exempelvis uppdrag, fokus, kultur, arbetsmiljö och kompetens. Socialtjänsten har dock ”ett särskilt ansvar för att denna samverkan verkligen kommer till stånd” (Socialstyrelsen 2006: 23-24). Men det verkar inte finnas någon stark tradition av den här typen av samverkan eller särskilt mycket beprövad erfarenhet eller kunskap att luta sig mot när det gäller att hitta lyckosamma samverkansformer.³

Förhandsbedömning. Utredningar vid anmälan om barn som far illa är resurskrävande och dessutom ”måste intrånget i den personliga integriteten vägas mot de intressen som myndigheten skall tillgodose” (Östberg 2010: 52). ”Anmälningar och ansökningar är det instrument som samhället har för att nå de barn som behöver skydd och stöd” (s. 180) och genom en sk förhandsbedömning görs en initial bedömning, grundad på yrkesmässigt relevant kunskap och erfarenhet, för att avgöra om en utredning ska inledas eller inte. I SoL står det att ”Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden” (11 kap. 1 §). Enligt Socialstyrelsen (2006: 31) ska följaktligen en ”förhandsbedömning... inledas skyndsamt” och en ”utredning bör inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kommer att vidta några åtgärder”. Dessutom poängteras att en ”förhandsbedömning [inte är] en mindre utredning, utan bara en bedömning av om socialtjänsten ska inleda en utredning eller inte”. I syfte att förtydliga är det möjligt att ta ”förnyad kontakt... med anmälaren” och ”Socialtjänsten kan också kontakta den eller de personer som anmälan rör”, men om ”några uppgifter hämtas in från utomstående personer har däremot en utredning inletts”.

³ Sundell, *et al.* (2007: 169) skriver att ”få företeelser [är] så svåra att definiera och resultaten av samarbetet blir inte alltid som förväntat. I offentliga organisationer regleras i allmänhet ansvarsförhållanden och verksamheter genom lagar och förordningar. När det gäller samarbete saknas däremot färdiga modeller eller roller för aktörerna att kliva in i. Problem som berör gränsdragningar om juridiska, ekonomiska och organisationskulturella faktorer är därför vanliga i samlarbetsprojekt”.

2010-08-27

Förhandsbedömningar betraktas i allmänhet som en särskilt komplicerad uppgift inom den del av socialtjänstens verksamhet som är inriktad mot barn och familj. Försvårande omständigheter ges av att förhandsbedömningen ska genomföras

- skyndsamt,
- med begränsade möjligheter att samla in information,
- med vaga riktlinjer om när en utredning ska öppnas eller inte (framförallt på grund av otydlig definition av målgruppen), och
- med begränsad tillgång till tillämpbara forskningsresultat och beprövad metodik.

Beslutet ifråga ”omges av många frågetecken, såväl vad gäller lagstiftningen och riktlinjer som när det gäller tolkningar av de berörda barnens förhållanden och socialtjänstens möjligheter till insatser” (Rasmusson och Svensson 2008: 8). Det handlar dessutom om ”ett område där forskning i stort sett saknas” (s. 45). I sin forskningsöversikt understryker Sundell, *et al.* (2007: 30) risken för att beslutsfattandet avviker från en rationell process, åtminstone när det gäller barnavårdsutredningar:

”Det är exempelvis vanligt att irrelevant information samlas in samtidigt som viktig information glöms bort. I analysfasen övervärderas till exempel ofta information som är känslomässigt intressant, konkret och som ligger nära i tid och rum. Det är också vanligt att utredaren tidigt skapar arbetshypoteser, till exempel vad problemet beror på eller hur det ska lösas”.

När det gäller specifikt förhandsbedömningar lyfter Rasmusson och Svensson (2008: 16) dessutom fram att ”informationen i en anmälan ofta består av en blandning av detaljer om vad som sägs ha hänt, spekulationer om vad som kan hända och moraliska omdöme om föräldrarnas beteende”, och att det därför är ”en grannliga uppgift för socialarbetaren att urskilja fakta, känslor och värderingar”. Utifrån det perspektivet är det mindre förvånande att ”Kritik har riktats mot socialtjänsten med avseende på dess träffsäkerhet, det vill säga om socialtjänsten når de barn som behöver skydd och stöd” (Östberg 2010: 11-12).⁴

Samarbete med hemmet. Socialstyrelsen (2006: 20) understryker behovet av att samarbeta med barnets familj med stöd i såväl lagstiftning som forskning: ”I lagstiftningen betonas att stöd och skydd till barn ska ges i nära samarbete med hemmet” och det ”finns också vetenskaplig grund såtillvida att barns och föräldrars deltagande är en förutsättning för att utredningen ska kunna resultera i ett nyanserat och allsidigt beslutsunderlag”. Förutfattade meningar om socialtjänsten – som att barnet ska tas ifrån föräldrarna eller att socialtjänsten ”ändå inte gör något när man anmäler”, liksom den sociala stigmatisering som kan förknippas med kontakter med socialtjänsten – kan på olika sätt skapa hinder för att upptäcka och skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa. Dels kan det minska benägenheten att anmäla hos yrkesverksamma med anmälnings-

⁴ En studie som Sundell, *et al.* (2007: 65) hänvisar till visar att socialarbetare värderade samma fallbeskrivningar olika, och ett flertal studier visar stora lokala och regionala skillnader när det gäller antal öppnade utredningar som andel av inkomna anmälningar (s. 109 samt Gegner 2009: 36). I sin komparativa studie av tre skånska kommuner finner Gegner skillnader i arbetsbelastning och handläggningstid, men framförallt att ”Variationen är stor när man jämför dokumentationen av förhandsbedömningar och beslutsmotiveringarna” (s. 54).

skyldighet, inte minst därför att man är rädd om den relation man har med föräldrarna i t ex förskola och skola. Men dessutom kan det försvåra förutsättningarna för att etablera en god relation med föräldrarna och därmed för att bedriva förebyggande verksamhet och göra förhandsbedömningar. Dock gäller att i ”den ojämlika relation som råder mellan socialtjänsten och familjen är det socialtjänsten som har huvudansvaret för att skapa den arbetsallians som är nödvändig” (Socialstyrelsen 2006: 19).

4 Barn som far illa och socialtjänsten i Malmö Stad

I Malmö Stad är ansvaret för socialtjänstens verksamhet fördelat på stadsdelsfullmäktige inom respektive stadsdel, samt på kommunstyrelsen och sociala resursnämnden som har olika typer av kommunövergripande ansvar. I detta avsnitt ges en mycket kortfattad övergripande beskrivning av den verksamhetsmässiga rollen för respektive typ av förvaltning i relation till den granskade verksamheten.

4.1 Stadsdelsförvaltningarna

Enligt Kommunala reglementet ”skall [stadsdelsfullmäktige]... inom sitt område ansvara för socialtjänst” (§1) och dess ”arbete skall bygga på goda kunskaper om de lokala förhållandena...” samt ”...främja en i vid bemärkelse effektiv resursanvändning” (§2) (Malmö Stad 2008). Stadsdelsfullmäktiges grundläggande uppdrag är att ”fullgöra de uppgifter som enligt socialtjänstlagen... åvilar socialnämnd” (4§). För den granskade verksamheten gäller därmed, enligt avsnitt 3.2.1, ett långtgående lagstiftat ansvar för att uppmärksamma barn som far illa eller riskerar att fara illa och att skydda dem.

Inom stadsdelsförvaltningarnas verksamhet som är inriktad mot barn och familj görs i regel en organisatorisk uppdelning mellan den utredande verksamheten och den som bedriver öppenvård. Det är en grundläggande uppdelning men för stadsdelsförvaltningar med större organisation kan det istället finnas en uppdelning i tre eller fyra sektioner som dessutom har olika inriktningar under varje sektion, t ex en mottagningsgrupp som är specialiserad på att göra förhandsbedömningar. Inom den granskade verksamheten förekommer stor variation mellan de olika stadsdelarna, såväl organisatoriskt som när det gäller vilka insatser och inriktningar man prioriterar i verksamheten.

Om man utgår ifrån uppdelningen av den granskade verksamheten som gjordes i föregående avsnitt (s. 10) gäller ändå generellt sett att

- den *förebyggande* verksamheten sorterar under öppenvården, och där kan det t ex ingå fältarbete och uppsökande verksamhet, service som kan utnyttjas utan bistånd från socialtjänsten samt verksamhet inom ramen för mer strukturerade former av samverkan,⁵ t ex på skolor;

⁵ Det finns många olika typer av samverkansformer som inte är kommunövergripande och används på lokal nivå. SSP samt samverkansrutinerna mellan barnpsykiatri (BUP) i Malmö (Region Skåne) och Malmö Stad (Individ- och familjeomsorg samt Barn och ungdom) (Malmö Stad 2009a) är de enda formella samverkansstrukturer som är genomgående för hela Malmö Stad. SSP omfattar skola, socialtjänst och polis och i vissa stadsdelar ingår även BVC eller fritidsverksamheten. Syftet är att vara brotts- och drog-förebyggande och samverkansformer sker både på lokal och kommunövergripande nivå.

- verksamheten som syftar till att *upptäcka barn som far illa* (genom inkomna anmälningar) inbegriper mer eller mindre regelbundna kontakter på chefsnivå med berörda organisationer samt att man gör olika typer av riktade informationsinsatser, t ex mot förskolor och barnavårdscentraler; samt
- *förhandsbedömningar* görs antingen av socialsekreterare som är specialiserade på att ta emot anmälningar och ansökningar och på att göra förhandsbedömningar, eller av socialsekreterare som också har till uppgift att utreda då förhandsbedömningen leder till det beslutet.

Eftersom anmälningar om barn som far illa huvudsakligen kommer från yrkesverksamma utanför socialtjänsten handlar den del av verksamheten som syftar till att upptäcka barn som far illa i mycket stor utsträckning om att ”samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs” (5 kap 1a§, SoL). Den del av den förebyggande verksamheten som innebär samverkan med andra organisationer skapar en naturlig möjlighet att påverka andra yrkesgruppers benägenhet att anmäla och kompetens att upptäcka barn som misstänks fara illa. Även arbetet med att göra förhandsbedömningar skapar sådana möjligheter, om än under betydligt mindre regelbundna och strukturerade former. Dels är det möjligt att vända sig för rådgivning till de socialsekreterare som tar emot anmälningar, dels kan socialsekreteraren ta kontakt med och träffa anmälare inom ramen för arbetet med att göra förhandsbedömningar.

4.2 Stadskontoret

I Kommunala reglementet står att kommunstyrelsen i Malmö har ett grundläggande ansvar för att ”leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet” (Malmö Stad 2006:1§), samt för att ”övervaka... att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt” (3§). När det gäller den granskade verksamheten gäller dessutom att man ”med uppmärksamhet [skall] följa socialtjänsten och verka för att målen i socialtjänstlagen uppfylls” (2§).

Så sent som 2008 startades stadskontorets avdelning Individ och familj, som uttryckligen ”har som främsta uppgift att ta fram beslutsunderlag till kommunstyrelsen och att stödja stadsdelarna i planering och utveckling av socialtjänsten i Malmö. (...) Långsiktigt vill avdelningen bidra till utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst i Malmö”.⁶ Följande övergripande arbetsuppgifter och ansvarsområden finns inom avdelningen och har tydlig koppling till den granskade verksamheten.

- En utvecklingssekreterare ansvarar för området barn- och ungdomsvård. Inom det ansvarsområdet har man bl a tagit fram en sammanställning av barn- och ungdomsvården i Malmö (Malmö Stad 2009b) och kommungemensam information och anmälningsblankett kring ”anmälan till socialtjänsten” (Malmö Stad 2010b). Sedan en tid tillbaks arbetar man med att utveckla gemensamma rutiner för att ta fram jämförbar statistik över stadsdelarnas verksamhet.

⁶ <http://komin.malmo.se/Forvaltningar/Mapp-for-Stadskontoret/Forvaltningar/Stadskontoret/Avdelning-individ-och-familj/Vart-uppdrag.html>, juli 2010.

- Det finns två FoU-kordinatorer som ansvarar för att i bred bemärkelse driva på utvecklingsarbetet inom verksamhetsområdet Individ och familj i Malmö Stad. Bland annat finansieras och handleds fördjupade studier och man administrerar en uppsatsbank där ämnesförslag från Malmö Stads verksamheter matchas mot socionomstudenter som ska skriva uppsats inom ramen för sin utbildning.
- Fem ”bevakningsområden” har nyligen upprättats för socialtjänsten i Malmö Stad med verksamhetscheferna för Individ- och familjeomsorg från två stadsdelsförvaltningar som ansvariga för varje område. Verksamhetscheferna från SDF Husie och SDF Limhamn-Bunkeflo är ansvariga för bevakningsområdet Barn och ungdom men det är oklart vilka resurser som avsatts för uppdraget.⁷

4.3 Sociala resursförvaltningen

Enligt Kommunala reglementet ansvarar Sociala resursnämnden ”för kommungemensamma verksamheter och tjänster inom... socialtjänst[en]” (Malmö Stad 2008:1§). Verksamheten ska därmed komplettera stadsdelsförvaltningarnas verksamhet genom att ”tillhandahålla verksamheter och tjänster... så att stadsdelsfullmäktige kan fullgöra sina åligganden enligt socialtjänstlagstiftningen”(2§). Sociala resursnämnden ska även ”följa utvecklingen inom sina verksamhetsområden, vidta de åtgärder och göra de framställningar som nämndens ansvar påkallar samt avge yttranden till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen” (3§).

När det gäller verksamheten som är riktad mot Barn och familj bedriver sociala resursförvaltningen förebyggande verksamhet som är inriktad mot ungdomar (Socialarbetare för ungdomar och Socialsekreterare på ungdomsroteln och narkotikaroteln) och erbjuder viss öppenvård som kan definieras som förebyggande när det gäller att skydda barn som riskerar att fara illa (t ex ALMA och familjestödsverksamheten). Framförallt verkar det utbudas verksamheter och tjänster som inte definieras som del av den granskade verksamheten, t ex för att de endast är tillgängliga på bistånd från socialtjänsten.⁸

5 Analys och slutsatser

Skillnaderna som redovisas i Gegners (2009: 36, 100) statistik över Malmös stadsdelar beskrivs som Bakgrund till revisionens granskningsprojekt, avsnitt 2.1 i denna rapport. Skillnaderna är anmärkningsvärda men det råder samstämmighet bland de som intervjuats inom ramen för granskningen om att siffrorna inte är jämförbara och måste tolkas med stor försiktighet.⁹ Och även om statistiken skulle bygga på enhetlig dokumentation

⁷ Enligt verksamhetschefen på SDF Limhamn-Bunkeflo innebär ”Uppdraget generellt för de olika bevakningsområdena... att hålla sig informerad, rapportera till IoF-chefsgruppen och kommunicera internt och externt avseende strategiska frågor, likabehandlingsfrågor, kvalitets- och utvecklingsfrågor samt nya frågor som kräver en gemensam lösning för Malmö stad” (mail skickat till undertecknad 2010-08-06).

⁸ Enligt <http://komin.malmo.se/Forvaltningar/Mapp-for-Sociala-Resursforvaltningen/Forvaltningar/Sociala-resursforvaltningen/Avdelning-barn-och-familj.html>, juli 2010.

⁹ Bristen på jämförbar statistik bekräftas av att Malmö Stads (2009b: 10) egen statistik för 2008 visar att antalet öppnade utredningar bland stadsdelarna i genomsnitt ökade med drygt 84 procent i jämförelse med Gegners siffror för 2007. På stadsdelsnivå har skillnaderna mellan de två statistiska underlagen nästan

och registrering skulle den ändå inte av egen kraft utgöra tillräckligt granskningsunderlag. Statistiken har således varit intresse- och tankeväckande men ger alltför begränsad information för att säga något väsentligt om skillnader i verksamheten som är av betydelse för granskningen. Detta gäller både inkomna anmälningar som andel av barn bland befolkningen¹⁰ samt öppnade utredningar som andel av inkomna anmälningar¹¹.

Den aktuella granskningen har syftat till att svara på två övergripande revisionsfrågor som formulerats i avsnitt 2.2. Med utgångspunkt i revisionsfrågorna har granskningen uppmärksammat tre kategorier av kritiska synpunkter och förslag till förbättringar: Resursfördelning, Verksamhetsutveckling samt Förebyggande verksamhet. Synpunkterna uppmärksammar brister och förslag till förbättringar som gäller båda revisionsfrågorna och sätter därmed frågetecken kring den granskade verksamhetens måluppfyllelse i båda fallen.

Fokus har huvudsakligen varit på att granska aspekter som är generella för den aktuella verksamheten och i mindre utsträckning på sådana som är specifikt kopplade till en enskild stadsdel. De slutsatser som följer ska därmed beaktas med tanke på kommunstyrelsens lednings-, samordnings- och uppsiktsansvar, men också med tanke på att enskilda stadsdelsfullmäktige har det grundläggande ansvaret för att uppfylla de mål som regleras i socialtjänstlagen.

5.1 Resursfördelning

Det finns vissa frågetecken kring resursfördelningen som tas upp här och där eventuella brister kan innebära att det finns oskäligen skillnader i stadsdelarnas ekonomiska förutsättningar för att klara de två övergripande uppgifter som är föremål för granskningen.

5.1.1 Kommunbidrag till stadsdelarna

Vid fördelningen av kommunbidrag till Malmös stadsdelar delas verksamhetsområdet Individ- och familjeomsorg upp i delverksamheterna Ekonomiskt bistånd samt Övrig individ- och familjeomsorg. Den granskade verksamheten omfattas av den senare.

genomgående väckt frågetecken och kritik mot dess relevans hos de intervjuade, och de stämmer inte överens med den statistik som förts av åtminstone två stadsdelsförvaltningar.

¹⁰ Eftersom det är omöjligt att veta det faktiska antal barn som far illa redovisar Gegner (2009) visserligen "Låga inkomster" och "Barnfattigdom" bland befolkningen (d v s av samma anledning som antalet anmälningar sätts i relation till totalt antal barn), men eftersom det inte finns några skattningar av relationen mellan dessa indikatorer och faktisk incidens säger inte den aktuella variabeln något väsentligt om hur framgångsrik verksamheten är i att "upptäcka barn som far illa" (s. 10). Dessutom kan den del av verksamheten som kategoriseras som "Förebyggande verksamhet" (s. 10) innebära, när den är framgångsrik, att anmälningar undviks genom insatser utan bistånd. Därmed har variabeln en tvetydig innebörd.

¹¹ Eftersom det inte finns tydligare riktlinjer än att "En utredning bör inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kommer att vidta några åtgärder" (Socialstyrelsen 2006: 31, ej kursiverat i ursprunglig text) är det oklart hur mycket resurser som ska läggas på att minimera förekomsten av antal anmälda barn som inte utreds fast de är i behov av "åtgärd av nämnden" (11 kap. 1 §, SoL). Dessutom ger inte variabeln ifråga något entydigt mått på hur ändamålsenligt resurser används när det gäller att minska den risken. Man kan anta att en högre andel öppnade utredningar minskar risken för att anmälningar om barn som faktiskt far illa inte utreds, men eftersom man inte vet den faktiska andelen barn som far illa bland de *anmälda* barnen är det oklart om en registrerad andel är "för hög", "för låg" eller "optimal".

2010-08-27

Kommunbidraget fördelas enligt en särskild resursfördelningsmodell som tar hänsyn till ”befolkningens storlek, ålder och levnadsförhållanden”, och den ”används för att bestämma stadsdelens totala resurser men beräknas verksamhet för verksamhet” (Malmö Stad 2003: 3).

Fördelningen till Individ- och familjeomsorg sker helt genom de s k tilläggsresurserna och alltså inte alls genom de s k grundresurserna. Det innebär att fördelningen till verksamhetsområdet inte grundar sig på befolkningens mängd utan sker helt och hållet enligt s k tilläggs-kriterier. För delverksamheten Övrig individ- och familjeomsorg används framförallt tilläggs-kriterierna

- Barn med utomnordisk bakgrund och
- Missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken,

som tillsammans står för ca tre fjärdedelar av resursfördelningen, samt de två kriterierna

- Barnfamiljer med inkomst under 200 000 kr per år och
- Personer med förtidspension/sjukbidrag.

Kommunstyrelsen ska enligt det Kommunala reglementet verka för ”att målen i socialtjänstlagen uppfylls” (Malmö Stad 2006: 2§) och de ekonomiska förutsättningarna är naturligtvis grundläggande för varje enskild stadsdelsförvaltnings möjlighet att bedriva verksamhet. Eftersom ett övergripande mål i SoL är att ”främja... jämlikhet i levnadsvillkor” (1 kap 1§) måste resursfördelningen till stadsdelarna ses som en grundläggande del i socialtjänstens arbete mot att uppfylla ”målen i socialtjänstlagen”. Däremot är det också så att det är varje enskild stadsdel som har det s k befolkningsansvaret, och när ”den totala ekonomiska ramen är fastställd kan stadsdelarna disponera pengarna fritt mellan de olika verksamheterna” (Malmö Stad 2003: 3).

Genom de intervjuer som genomförts har det flera gånger framkommit kritik mot resursfördelningssystemet. Det har både handlat om att de använda tilläggs-kriterierna är dåliga mått på de aktuella verksamheternas behov och om att mätning av kriterierna sker för sällan för att de ska vara tillräckligt aktuella och relevanta. I dagsläget finns inte heller någon tillförlitlig kartläggning eller utvärdering av hur arbetsbelastningen ser ut när det gäller de olika stadsdelarnas verksamhet.

Det behövs en gedigen utvärdering av hur arbetsbelastningen ser ut bland stadsdelarna och man måste åtminstone se över om en tillförlitlig kommunövergripande utvärdering är genomförbar.¹² Därtill ansvarar enskilda stadsdelsfullmäktige för att säkerställa att den egna förvaltningens arbetsbelastning inte får en negativ påverkan på arbetet med att göra förhandsbedömningar. Den interna kontrollen måste uppfylla det kravet och det innebär att man måste se över möjligheterna att på förhand fastställa utvärderingsgrun-

¹² Jämförelsetal för arbetsbelastningen har tagits fram av stadskontoret och cirkulerats som diskussionsunderlag. Det har dock framkommit kritik mot dessa siffrors tillförlitlighet och det står tämligen klart att det är möjligt att ta fram bättre jämförelseunderlag. Novus Opinion har nyligen, på uppdrag av Akademikerförbundet SSR, genomfört en intervjuundersökning av arbetsmiljön för socialsekreterare i Malmö Stad (Rosengård, Södra Innerstaden och Kirseberg), men med fokus på skillnader i Sverige och utan att lyfta fram skillnader mellan stadsdelarna (Novus Opinion 2010). Både Rasmussen och Svensson (2008: 36) och Gegner (2009: 56) har i sina studier uppmärksammat negativ inverkan som hög arbetsbelastning kan ha på förhandsbedömningar.

der som kan signalera när den risken är oacceptabel. Däremot ser det ut att vara mycket svårt att utvärdera resursfördelningssystemets kapacitet att allokera resurser dit resursbehovet är som störst och det är även svårt att bedöma den kritik som förts fram mot resursfördelningssystemet. Det enda konkreta förslag till förbättring som framkommit under intervjuerna har varit att inkludera befolkningsmängd som fördelningsnyckel.

5.1.2 Externa medel

En inte obetydlig del av den granskade verksamheten finansieras med externa medel, t ex av Länsstyrelsen och Skolverket, och genomförs i projektform. Alla pågående projekt faller under vad som enligt uppdelningen på s. 10 kan kategoriseras som förebyggande verksamhet och/eller verksamhet som syftar till att upptäcka barn som far illa. Därmed har tilldelningen av externa medel framförallt bäring på den ena övergripande uppgiften som granskas, nämligen den som handlar om att uppmärksamma och skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa. Utfallet för flera projekt har fallit så väl ut att verksamheten blivit eller ska bli en permanent del av verksamheten.

I dagsläget sker ansökningar inom ramen för den enskilda stadsdelsförvaltningens verksamhet. Det innebär att ansökningar om medel riskerar att utebli p g a tidsbrist samt att sannolikheten att få anslagna medel påverkas av den enskilde ansökningskrivarens kompetens, erfarenhet och tillgängliga tid när det gäller att skriva ansökningar. En samordning av ansökningsförfarandet så att det görs till en central funktion för Malmö Stad som helhet skulle kunna innebära en mer effektiv hantering. Det skulle definiera ett tydligare ansvar för uppgiften och samla kompetens och erfarenhet kring ansökningsförfarandet. Det skulle också verka för att anslag tilldelas de stadsdelar där de behövs mest istället för att som nu bero på lokala förutsättningar, som kompetens och tid. Ansökningar om externa medel kan generera betydande ekonomiska resurser i förhållande till arbetsinsats och under alla omständigheter finns det anledning att se över om den aktuella hanteringen av uppgiften är effektiv och kvalitetssäkrad.

5.2 Verksamhetsutveckling

Alla delar av verksamheten kring att upptäcka och skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa verkar under komplicerade förhållanden. Det är i allmänhet svårt att avgöra hur resurser ska användas effektivt och ändamålsenligt eftersom det

- finns många faktorer och orsakssamband att beakta och de är ofta svåra eller omöjliga att kvantifiera;
- finns stort utrymme för lokala avvikelser och avvikelser på ärende- eller individnivå som gör det svårt att dra generella slutsatser; och
- i regel handlar om förhållanden som i hög grad är föränderliga över tid.

Sådana förutsättningar begränsar möjligheten att göra numeriska utvärderingar och ger ökat utrymme för subjektiva bedömningar. Det är också kännetecknande för verksamheten att det finns ytterst begränsad beprövad vägledning när det gäller att välja bland organisationsformer, typ av insatser, val av metoder och mer allmänt hur resurser ska användas och verksamheten organiseras för att på bästa sätt verka för att uppnå de mål som SoL stipulerar. Det finns därmed stort utrymme för variation när det gäller att välja

hur resurser ska användas i det förebyggande arbetet, för att samverka och för att göra förhandsbedömningar. Utifrån det perspektivet är det inte förvånande att den granskade verksamheten uppvisar stor variation om man ser till hur den utformas och organiseras av de olika stadsdelarna i Malmö.

Om man ser till Malmö Stad som helhet finns en mycket omfattande verksamhet – bl a inkommer flera tusen anmälningar om barn som far illa varje år – och det finns stor demografisk variation bland stadsdelarna när det gäller befolkningsstorlek, andel hushåll med barn, medelinkomst samt etnisk och kulturell bakgrund. Verksamma inom varje stadsdel har sannolikt djup kunskap om de lokala förhållandena och god förståelse för de nackdelar och fördelar som är förknippade med den egna verksamhetens specifika insatser och organisation. Däremot saknas en systematisk ansats för att tillvarata den breda och omfattande ansamling av kunskaper, erfarenheter och dokumentation som rimligen finns inom Malmö Stad. Det har betydelse för socialtjänstens förutsättningar att klara båda av de två övergripande uppgifter som granskas.

Genom att identifiera de olika typer av problem som finns och genom att kartlägga och synliggöra de alternativ som tillämpas skapas en grund för att generera ny kunskap. En strukturerad kommunövergripande analys och utvärdering av de insatser och prioriteringar som görs för att angripa liknande problem ger därtill förutsättningar för att ta beslut som i större utsträckning är grundade på beprövad erfarenhet och kunskap. Det är av stor betydelse för den granskade verksamheten med tanke på den allmänna avsaknaden av tillämpbar forskning och beprövad metodik.¹³

Inom den löpande verksamheten etableras yrkesmässiga relationer och det skapas diskussionsmöjligheter mellan stadsdelsförvaltningarna genom t ex arbetsgrupper, vilket gör det möjligt att ta del av varandras erfarenheter och kunskaper. Men det saknas en strukturerad ansats som systematiskt och på kommunövergripande nivå (i) identifierar relevant problematik när det gäller förebyggande arbete, samverkan och att göra förhandsbedömningar, samt (ii) kartlägger och utvärdera de metoder, insatser och organisationsformer som tillämpas eller kan tillämpas samt de prioriteringar som görs. Uppgiften att tillvarata befintlig kunskap, utvärdera alternativ och utveckla ny kunskap och sprida den är värdefull för att utveckla verksamheten hos alla stadsdelsförvaltningar, och den riskerar att underprioriteras om den inte förknippas med ett tydligt ansvar och tillräckliga resurser. Tre grundläggande uppgifter bör falla under ansvaret för att ”Kvaliteten i verksamheten... systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras” (SoL 3 kap 3§):

- **Ta fram jämförbar statistik.** Rutiner för dokumentation av verksamheten varierar och det saknas jämförbar statistik över de olika stadsdelsförvaltningarnas verksamhet. Därmed ”saknas också basala grunder för att kunna följa förändringar” (Rasmusson och Svensson 2008: 44) och alltså tillförlitligt underlag för

¹³ När det gäller förhandsbedömningar menar Rasmusson och Svensson (2008: 43) att det ”är inte möjligt att formulera enkla manualer för att fånga den beprövade erfarenheten eftersom den är individuell, komplex och kontextberoende. Däremot är det möjligt att utforma handledningar för att kvalitetssäkra rutiner, klargöra vem som gör vad, tydliggöra lämpliga strategier och skapa enhetlighet i de underlag som ligger till grund för bedömningar. Det är också möjligt att utvidga och utveckla erfarenheter genom att ytterligare bepröva dem i dialog med andra”.

2010-08-27

att identifiera, diskutera, analysera och utvärdera skillnader mellan stadsdelarnas verksamheter. Det går t ex inte att säga något bestämt om skillnader i antal inkomna anmälningar och ansökningar, varifrån anmälningarna kommer, antal anmälda barn och åldersfördelningen bland dem, antal nya respektive återkommande anmälningar, andelen anmälningar som leder till att utredning öppnas o s v.

- **Kartlägga och utvärdera metoder, insatser och organisationsformer** som tillämpas eller kan tillämpas samt de prioriteringar som görs. Stadsdelsförvaltningarnas verksamheter uppvisar mängder av olika sätt att organisera verksamheten, t ex när det gäller att göra förhandsbedömningar¹⁴ eller den verksamhet som kan betecknas som förebyggande¹⁵. Det finns idag ingen samlad kunskap kring den många alternativ som förekommer när det gäller att uppnå grundläggande mål kring förebyggande arbete, samverkan och att göra förhandsbedömningar. På grund av de komplicerade förhållanden som den granskade verksamheten verkar i finns det stort utrymme för lokala variationer i verksamheten, men i dagsläget går det inte att avgöra om de observerade skillnaderna förklaras av skillnader i de lokala förutsättningarna eller om det beror på bristande kunskap om de alternativ som finns. Det verkar därför finnas risk för att beprövad och relevant erfarenhet och kunskap inte utnyttjas när man på stadsdelsnivå fattar viktiga beslut om hur den egna verksamheten ska organiseras och dess resurser användas.¹⁶
- **Identifiera problem och behov av kommunövergripande insatser.** I princip handlar det även här om att centralisera en uppgift som skapar värde för fler än den enskilda stadsdelsförvaltningen. Det kan handla om att identifiera behov av kompetens- och metodutveckling, organisera utbudandet av relevant fortbildning, utarbeta kommungemensamma riktlinjer eller samverkansavtal, eller genomföra djupstudier som har någon grad av allmängiltighet. Tre konkreta, särskilt allvarliga problem har uppmärksammats:
 1. **Anmälningar om mindre barn som far illa.** Det finns en stor medvetenhet inom den granskade verksamheten om problem med att få personal bland barnavårdscentraler, förskolor och skolans lägre årskurser att

¹⁴ Exempelvis äger de flesta men inte alla sektionschefer (eller motsvarande) beslutet att inte öppna en utredning; de största verksamheterna har specialiserade mottagningsenheter men även i Hyllie, Kirseberg och Limhamn-Bunkeflo har man varianter av specialiserad mottagning; det finns stor variation i hur mycket resurser som läggs på att ta fram och använda sig av statistik; flera stadsdelsförvaltningar har rutinen att mer eller mindre ofta ha två socialarbetare per ärende; vissa har en uttalad ambition att så ofta som möjligt träffa föräldern eller barnet; och personal har i varierande utsträckning utbildats i ESTER, *Signs of safety* och lösningsfokuserad metod.

¹⁵ Exempelvis förekommer Familjeklasser, öppenvård med möjlighet att vara anonym, Familjecentraler, gemensam fortbildning med socialarbetare och skolpersonal, Bekymringssamtal, uppsökande verksamhet, Nätverksgruppen, samarbete med idrottsföreningar och Gränsöverskridande samverkan.

¹⁶ I sin översikt av litteraturen behandlar Sundell, *et al.* (2007: 159-74) betydelsen av ett antal organisatoriska aspekter, som t ex "Byråkrati eller flexibilitet", "Generalisering eller specialisering", "Arbetsledning", "Arbetsbelastning" och "Professionellt samarbete". Rasmussen och Svensson (2008: 27) och Östberg (2010: 30-44) understryker organisatoriska faktorer betydelse för att göra kvalificerade förhandsbedömningar utifrån ett mer abstrakt och teoretiskt resonemang. Se även Gegner (2009: 80) för referenser.

anmäla vid misstanke om att barn far illa.¹⁷ Att misstankar om att barn far illa inte leder till anmälan är allvarligt oavsett ålder men det är särskilt allvarligt när det handlar om yngre barn eftersom det generellt sett är så att (i) de är mer beroende av sina föräldrar, (ii) det är en målgrupp som är svårare att upptäcka och (iii) insatser är mer verkningsfulla om de sätts in tidigt¹⁸.

2. **Friskolor.** Insatser för att samverka med friskolor, och förmodligen också sk enskilda förskolor, verkar överlag vara knappa och åtminstone i enskilda fall obefintliga. Det innebär att barn i betydligt större utsträckning verkar riskera att fara illa, utan att det uppmärksammas, av den enda anledningen att de är placerade i en skol- eller förskoleverksamhet som inte utbjuds av Malmö Stad. Verkningsfulla insatser och samverkansformer behöver utarbetas. Eftersom friskolor i högre utsträckning tenderar att ha barn från andra stadsdelar än den där verksamheten är placerad är det särskilt viktigt att det finns rutiner som tydliggör ansvaret för dessa barn bland relevanta delar av socialtjänstens organisation och verksamhet. Sådana rutiner måste verka för att socialtjänstens verksamhet i de berörda stadsdelarna inte riskerar att brista i uppmärksamhet och omsorg om dem.
3. **Förhandsbedömningar.** Den aktuella granskningen har inte identifierat några åtgärder som syftar till att det görs mer enhetliga förhandsbedömningar bland Malmö Stads olika stadsdelar (arbetet med att implementera BBIC kan ses som ett undantag). Det skulle kunna handla om kommunövergripande rutiner och riktlinjer, t ex när det gäller handläggningstid, arbetsbelastning, beslutsdelegation och minimikrav på erfarenhet, eller om gemensamma utbildningar, föreläsningsserier och diskussionsforum. Om man även har i åtanke att den beslutsfattande tjänstemannens ”handlingsutrymme och tolkningsföreträde ger... stora möjligheter att själv definiera sin målgrupp och avgöra vilka barn som ska utredas” (Gegner 2009: 9) är det allvarligt att det inte heller utvärderas om det finns oskäliga skillnader i bedömningen av barn som misstänks fara illa mellan de olika stadsdelarna. De uppmärksammade skillnaderna mellan stadsdelarnas organisation av verksamheten (fotnot 14) i kombination med organisationens generella betydelse för verksamheten (fotnot 16) tyder på att det finns en betydande risk för att förhandsbedömningar görs på ett inkonsekvent och rättsosäkert sätt.

¹⁷ Under 2009 var andelen utredningar per årskull för barn i förskoleålder mellan 3 och 4,2 procent. För barn i lägre skolåldern var andelen lägst bland sex- och sjuåringar (drygt 5 procent) och klart högst bland trettonåringar (8,1 procent). I övrigt gällde 13,1 procent för fjortonåringar, 20,2 procent för femtonåringar, 25,2 procent för sextonåringar, 17,5 procent för sjuttonåringar och 1,9 procent för artonåringar. (Malmö Stad 2010a: 14)

¹⁸ Exempelvis hänvisar Sundell, *et al.* (2007: 110) till att ”forskning har visat att en faktor som kraftigt ökar risken för framtida kriminalitet, våld och missbruk är när det normbrytande beteendet debuterar tidigt”.

5.3 Förebyggande verksamhet

Förebyggande insatser faller under den granskade övergripande uppgiften som handlar om att uppmärksamma och skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa. De kan definieras som insatser som syftar till att påverka så att en förväntad negativ utveckling undviks eller åtminstone begränsas. ”Socialnämnden skall... med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling” (5 kap. 1 § SoL), så med utgångspunkt i SoL handlar det om att det förebyggande arbetet ska identifiera barn som riskerar att fara illa och begränsa den uppmärksammade risken. Utöver ett strikt juridiskt ansvar tillkommer en verksamhetsmässig aspekt: förebyggande insatser kan även motiveras som *effektiva* om de innebär att dess kostnader överträffas av de som skulle uppstå om insatserna uteblev, t ex i form av framtida utredningar och kostsamma behandlingsinsatser.

En inneboende problematik med det förebyggande arbetet är att det är svårt att tydligt koppla ett ansvar för verksamheten till resultatet av att insatser genomförs eller inte. Den definierande distinktionen mellan det förebyggande arbetet och den övriga verksamheten innebär att effekten av satsade resurser visar sig på lång respektive kort sikt. Med knappa resurser kan det därför finnas incitament hos ansvariga att prioritera insatser som ger tydliga och snabba resultat, även när de ställs mot förebyggande insatser som kan förväntas vara mer ändamålsenliga och effektiva för verksamheten i det längre tidsperspektivet. Underprioritering av den förebyggande verksamheten när det gäller barn som far illa riskerar dessutom att innebära framskjutna men mycket långvariga samhällskostnader utanför den granskade verksamheten, t ex i form av arbetslöshet och kriminalitet, på skolans område och genom ökad belastning av vården. Sammanfattningsvis kan man säga att den förebyggande verksamheten när det gäller barn som far illa kan förväntas vara mycket värdefull, ur flera aspekter, samtidigt som det finns en inneboende och överhängande risk att dess värde inte beaktas fullt ut.¹⁹ Eftersom den förebyggande verksamheten är svårare och tar längre tid att utvärdera krävs en organisation som tydliggör och renodlar ansvaret, för att begränsa den risken.

Med tanke på svårigheten att överblicka och värdera effekterna av förebyggande insatser är det särskilt viktigt att resurser används för att ta fram genomarbetade underlag när beslut ska tas som berör den förebyggande verksamheten. Genom att uppskatta och kvantifiera effekterna av förebyggande insatser kopplas mer konkreta konsekvenser till det specifika beslutet. Det förtydligar ansvaret genom att stärka kopplingen mellan beslutsägare och utfall, oavsett om det är på politisk nivå eller tjänstemannanivå, och det förbättrar förutsättningarna för att ta välgrundade beslut. Beslut om förebyggande insatser måste i högre grad baseras på gedigen behovs- och konsekvensanalys som konkret synliggör de uppskattade effekterna av ett beslut.²⁰ De långsiktiga, positiva (negativa)

¹⁹ I sin empiriska studie finner Östberg (2010: 183) att ”stödperspektivet i form av preventiva biståndsbedömda insatser blir underordnat skyddsperspektivet, där utredningar inleds utifrån akuta ’risk’ situationer”. Hon drar den generella slutsatsen att ”I strävan efter att förbättra träffsäkerheten i att upptäcka och skydda misshandlade barn [blir]... Det reaktiva arbetet – att handla i krisen när den uppstår och inte planera framåt [-]... det dominerande arbetssättet” (s. 196).

²⁰ Exempelvis är en vanlig uppfattning som framkommit under granskningen att den s k Trygghetsskapande satsningen för ungdomar (där kommunstyrelsen tillskjuter 15 Mkr under 2010 (KS-KOM-2010-

2010-08-27

effekterna måste uppskattas för att tydligare sättas i relation till kostnaderna (uteblivna insatser). Detta är en resurskrävande och komplicerad arbetsuppgift, som sannolikt måste definieras tydligare som ansvarsområde och ges mer resurser i den övergripande organisationen av den granskade verksamheten.²¹ Det är en viktig uppgift med tanke på att det generellt sett verkar vara så att organisationen av socialtjänstens verksamhet bland stadsdelarna innebär att förebyggande insatser i betydande utsträckning ställs mot mer kortsiktiga och akuta insatser.²² Därmed finns en överhängande risk för att den förebyggande verksamheten blir systematiskt underprioriterad till förmån för insatser som skulle ge mer uppenbara (men inte nödvändigtvis mer omfattande) effekter om de prioriterades bort.

00144)) är en välbehövlig satsning, men det finns ingen genomarbetad konsekvensanalys som kan kopplas till satsningen och den uppfattas allmänt som kortsiktig och som ett resultat av att det är valår.

²¹ Liknande framförhållning ligger till grund för annan kommunal verksamhet, t ex stadsplanering och kompetensförsörjning inom vård respektive förskola. I SDF Limhamn-Bunkeflo har man enligt verksamhetschefen för Individ- och familjeomsorg gjort uppskattningar av den förebyggande verksamhetens kostnadsbesparande effekt för att visa att insatserna är "självfinansierade".

²² Intervjuerna har t ex uppmärksammat att akuta insatser, som kan variera mycket från år till år, i regel finansieras på bekostnad av den förebyggande verksamheten. Ett förslag som lyfts fram är att det förebyggande arbetet ges en egen budgetpost, motsvarande posten Ekonomiskt bistånd. SDF Rosengård har "Förebyggande och fritid" som ett eget verksamhetsområde och deras organisation kan på så sätt ses som ett undantag bland Malmö Stads stadsdelar. Den verksamheten är däremot inriktad mot äldre barn och ungdomar och den förebyggande verksamheten som är inriktad mot mindre barn är som brukligt organiserad under verksamhetsområdet Individ- och familjeomsorg.

6 Källor och referenslitteratur

Skriftliga och elektroniska källor

Beslutsorgan	Avser
Malmö Stad (2003)	<i>Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö: en kort beskrivning av principer och beräkningsgrunder fr o m 2003.</i> Nedladdat från http://komin.malmo.se/Verksamheter/Mapp-for-Ekonomi/Verksamheter/Ekonomi/Budget/Resursfordelning.html juli 2010.
Malmö Stad (2006)	<i>Reglemente för Malmö kommunstyrelse.</i> Nedladdat från http://komin.malmo.se/Mal--styrning/Mal--styrning/Forfattningssamling.html juli 2010.
Malmö Stad (2008)	<i>Reglemente för stadsdelsfullmäktige.</i> Nedladdat från http://komin.malmo.se/Mal--styrning/Mal--styrning/Forfattningssamling.html juli 2010.
Malmö Stad (2009a)	<i>Rutiner för samverkan mellan Barn och ungdomspsykiatri, Individ- och familjeomsorg samt Barn och ungdom i Malmö.</i> Nedladdat från http://komin.malmo.se/Forvaltningar/Mapp-for-SDF-Kirseberg/Forvaltningar/SDF-Kirseberg/Arkiv/Nyhetsarkiv/2-2-2009-Nya-samverkansrutiner-mellan-BUP-och-Malmo-stad.html juli 2010.
Malmö Stad (2009b)	<i>Barn- och ungdomsvård i Malmö 2008-2009.</i> Stadskontoret, Avdelning Individ och familj (Jenny Hägerklint och Jörgen Dehlin), 2009-11-12.
Malmö Stad (2010a)	<i>Individ- och familjeomsorgen i Malmö: årsrapport 2009.</i> Stadskontoret, Avdelning Individ och familj (Birgitta Vilén Johansson), 2010-03-05.
Malmö Stad (2010b)	<i>Att anmäla till socialtjänsten: information om att anmäla enligt 14 kap 1§ SoL.</i> Nedladdat från http://komin.malmö.se/Verksamheter/Mapp-for-Individ-familj/Verksamheter/Individ-och-familj/Barn--och-ungdomsvard/Anmalan-till-social-tjansten.html maj 2010
Novus Opinion (2010)	<i>Socialsekreterare i tre stora stadsdelar i Malmö.</i> Akademikerförbundet SSR och Novus Opinion (Arne Modig), 2010-05-05

Uppgiftslämnare

Organisation/enhet	Namn
Sektion Ungdomar, Individ- och familjeomsorg, SDF Fosie	Maria Almazidou
Utredningsenhet Barn och ungdom, Individ- och familjeomsorg, SDF Rosengård	Birgitta Andersson
Mottagningsenhet Sluzzen, Individ- och familjeomsorg, SDF Rosengård	Mirka Andersson
Akademikerförbundet SSR, Malmö	Stefan Andersson
Mottagningsenhet Sluzzen, Individ- och familjeomsorg, SDF Rosengård	Gunnel Bahrmark
Sektion Utredningsgruppen, Individ- och familjeomsorg, SDF Södra Innerstaden	Ulrica Bengtsdotter
Enhet Barn och familj, Individ- och familjeomsorg, SDF Kirseberg	Marie Brännén
Familjeenheten, Individ- och familjeomsorg, SDF Centrum	Maria Goncalves
Sektion Barn och ungdom, Individ- och familjeomsorg, SDF Hyllie	Eva Hansson
Akademikerförbundet SSR och Saco, Malmö	Eva Hofvenstam
Avdelning Individ och familj, Stadskontoret	Jenny Hägerklint
Individ- och familjeomsorg, SDF Limhamn-Bunkeflo	Gethel Jadbäck
Enhet Barn och familj, Individ- och familjeomsorg, SDF Fosie	Marie Johansson
Avdelning Individ och familj, Stadskontoret	Tim Kouns
Enhet Individ- och familjeomsorg, Individ- och familjeomsorg, SDF Västra Innerstaden	Ulrika Nederman
Enhet Barn och familj, Individ- och familjeomsorg, SDF Västra Innerstaden	Hannah Sjöholm
Öppenvårdssektionen, Individ- och familjeomsorg, SDF Hyllie	Bruno Skärstrand
Enhet Vuxen och barn/familj, Individ- och familjeomsorg, SDF Husie	Stefan Svensson
Enhet Barn och familj, Individ- och familjeomsorg, SDF Södra Innerstaden	Anniki Tinmark
Avdelning Individ och familj, Stadskontoret	Birgitta Vilén Johansson

Referenslitteratur

Författare	Titel	Förlag
Gegner, Harald (2009)	<i>Förhandsbedömningar i barnavårdsärenden: tre kvantitativa studier med fördjupning</i>	Kommunförbundet Skåne, FoU Skåne, 2009:5
Rasmusson, Bodil och Kerstin Svensson (2008)	<i>Beprövad erfarenhet vid förhandsbedömningar i barnavårdsärenden</i>	Kommunförbundet Skåne, FoU Skåne, 2008:5.
Socialstyrelsen (2006)	<i>Barn och unga i socialtjänsten: utreda, planera och följa upp beslutade insatser</i>	Socialstyrelsen: Stockholm
Sundell, Knut; Tine Egelund; Cecilia Andréa Löfholm och Catrine Kaunitz (2007)	<i>Barnavårdsutredningar: en kunskapsöversikt</i>	IMS och Gothia: Stockholm
Östberg, Francesca (2010)	<i>Bedömningar och beslut: från anmälan till insats i den sociala barnavården</i>	Stockholms universitet, rapport i socialt arbete nr 134