

nytt
från **FSS**

FORENINGEN
SVERIGES
SOCIALCHEFER

Studiedagar i Stockholm 25—26 september 1975

Arbetet har en grundläggande betydelse för människors möjligheter att behålla eller återvinna sin delaktighet i den sociala gemenskapen. Få yrkesgrupper är mer medvetna om detta än socialarbetarna, som i sin dagliga gärning ofta får möta arbetslöshetens konsekvenser.

Samhälle och organisationer har gjort åtskilligt för att förbättra möjligheterna till sysselsättning. Under de senaste åren har de s k trygghetslagarna kommit till i avsikt att skydda mot godtyckligt avskedande och för att ge de äldre större chans på arbetsmarknaden. Många människor har emellertid stora svårigheter detta till trots att få ett arbete eller att uppleva tryggheten i det arbete man lyckats få.

Arbetet får heller inte ses endast som en inkomstkälla. Det måste också kunna upplevas som meningsfullt. I annat fall finns erfarenhetsmässigt stora risker för en otillfredsställelse som även den kan leda till en utstötning ur den sociala gemenskap, som vi alla är så beroende av.

Detta är bakgrunden till att Föreningen Sveriges Socialchefer i år som tema för sina studiedagar valt RÄTTEN TILL ARBETE.

Studiedagarna inleds av arbetsmarknadsminister Ingemund Bengtsson. I övrigt medverkar professor Gösta Rehn som kommer att tala om "Framtidens arbetsmarknad i Sverige och världen" samt docent Hans Berglind under rubriken "Rätt till arbete eller utslagning". Fredagen den 26 september kommer att anslås till ett omfattande grupparbete som inleds med ett panelsamtal med författaren Birger Norman.

Upplysningar om konferensen lämnas av konferensexpeditionen, tel. 08/68 05 00, ankn 1471

Barn som far illa

Föreningen Sveriges Socialchefer har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen "Barn som far illa", vilken utförts av socialstyrelsen i samarbete med Allmänna barnhuset. Av utrymmesskäl skall här endast återges några avsnitt ur yttrandet.

Föreningen vill inledningsvis understryka vikten av att forskning beträffande misshandel och annan skadlig behandling av barn kommer till stånd, eftersom en ökad kunskap om vilka förhållanden och situationer som kan leda till sådana handlingar ger möjligheter för adekvata hjälp- och stödsatser i förebyggande syfte och i akuta krissituationer. Föreliggande undersökning är enligt vad utredningen anfört att betrakta som en inledande och översiktlig belysning av förekomsten av barnmisshandel eller annan skadlig behandling av barn. Det förutsättes också att den skall följas av ytterligare undersökningar enligt kungl. maj:ts direktiv.

Utredningens överväganden och förslag bygger på en enkät enligt ett formulär som tillsammans med en cirkulärskrivelse med anvisningar för ifyllandet översänts till barnavårdsnäm-

terna. I utredningen redovisas inledningsvis att det inkomna materialet innehåller felkällor bl a med hänsyn till svårigheten att särskilja olika slag av indikationer enligt BvL 25 § a) för vidtagna åtgärder. Felkällorna bedöms av utredningen vara så många, att de siffermässiga resultaten inte får uppfattas som något som direkt speglar verkligheten.

Med utgångspunkt från denna reservation finns anledning att något beröra utformningen av nyssnämnda stadgande, eftersom de av barnavårdsnämnderna uppgivna indikationerna för åtgärder utgör grunden för utredningens bedömanden och uppenbara svårigheter förelegat att precisera dessa på det sätt som angetts i frågeformuläret.

Nämnda stadgande har följande lydelse:

Barnavårdsnämnd har att vidtaga åtgärder enligt 26—29 §§ a) om någon, som ej fyllt aderton år, misshandlas i hemmet eller eljest där behandlas på sådant sätt, att hans kroppsliga eller själsliga hälsa utsätts för fara (första ledet)

eller om hans utveckling äventyras på grund av föräldrarnas eller annan fostrares oiämplighet som fostrare eller bristande för många att fostra honom. (andra ledet)

Lagrummet har uppenbarligen en sådan utformning att det ges möjlighet att tolka in alla situationer, där barn far illa. Ehuru avsikten är att åtskillnad skall göras mellan barnens fysiska och psykiska hälsa (första ledet) å ena sidan och barnens sociala utveckling (andra ledet) å den andra, är det i praktiken inte möjligt att göra sådan skillnad. När barn behandlas på det sätt, som avses i första ledet, nämligen då de misshandlas eller deras fysiska eller psykiska hälsa utsätts för fara, är det sannolikt att detta beror på fostrarnas "olämplig-

het" eller "bristande förmåga" som anges i andra ledet.

Barnens fysiska, psykiska och sociala utveckling är en process som styrs av en mängd faktorer. I de flesta fall, där indikationer enligt 25 § a) bedöms föreligga för ett ingripande från barnavårdsnämndens sida, är det därför inte möjligt att förutse om barnets psykiska hälsa är i fara, då första ledet är tillämpligt, eller om dess sociala utveckling äventyras, då indikationen hänför sig till andra ledet. Barnavårdsnämndernas bedömningar huruvida indikationer enligt 25 § a) föreligger torde i realiteten hänföra sig till frågan om barnets psykosociala utveckling och funktionsförmåga är i fara utan närmare övervägande om detta beror på omständigheter som hänför sig till första eller andra ledet i stadgandet. I statistiska redovisningar skall kommunerna särskilja indikationerna enligt första och andra ledet i 25 § a).

Med hänsyn till vad som sagts är det uppenbart att utredningen i mycket stor utsträckning i denna del inte är rättvisande. Detta gäller självfallet också de uppgifter som kommunerna lämnat till utredningen.

Ett annat förhållande av betydelse i sammanhanget gäller definitionen av att "barn far illa". Utredningen menar att kroppslig misshandel vid sidan av sexuell övergrepp är den kategori som utan kommentarer och definitioner är lättast att klassificera. Därvid får man intrycket att utredningen menar att orfilar och slag är att betrakta som misshandel i barnavårdslagens mening. En sådan lagtolkning torde emellertid knappast förekomma. Vad det gäller enligt 35 § barnavårdslagen är inte att konstatera om ett barn blivit slaget någon gång, utan om det föreligger en situation där barnet misshandlas så att — om situationen inte kan

förbättras på annat sätt — tvångsåtgärder är motiverade med utgångspunkt från indikationerna enligt 25 § a).

När man anser att samhället skall skydda barn mot misshandel — och därmed menas här att barn skall skyddas mot sådant våld, att deras liv eller deras fysiska eller psykiska hälsa hotas — gagnar det inte saken att definiera misshandel på sådant sätt att helt banala situationer definieras som misshandel. För att kunna skydda de verkligt misshandlade barnen är det nödvändigt att hålla isär anti-aga-insatser och insatser för att skydda misshandlade barn.

Alla föräldrar har erfarenhet av att barn kan vara tröttsamma, provocerande och retfulla. De kan fresta på tålmodet tills dess man i maktlöshetsraseri tillfälligt gör sådant som man annars inte skulle göra. Den som befinner sig under stress är mera lättretlig än annars och barnen får kanske orfilar och ovelt. Sådana handlingar förekommer i hem där föräldrar och barn är varmt fästade vid varandra, och där barnen får kärleksfull vård och tillsyn. Detta är sådant som de flesta människor känner till och sannolikt betraktar som vardagshändelser. Dessa företeelser måste angripas främst genom en levande uppfostringsdebatt.

Allmänt förebyggande åtgärder

Allmänt förebyggande insatser är av mycket stor vikt i det barnavårdande arbetet. Sådana insatser bör rikta sig till alla barn och barnfamiljer på ett så tidigt stadium som möjligt. FSS ansluter sig i huvudsak till de förslag utredningen framför. De överensstämmer i princip med den allmänna utvecklingen inom den sociala barnvården i landet.

De flesta av utredningens förslag är dock av generell natur

och föreningen konstaterar att utredarna inte har kunnat presentera särskilda förslag till förebyggande åtgärder rörande skadlig behandling av barn, utöver sådana som föreslagits i tidigare utredningar eller som redan tillämpas i många kommuner.

Svårigheterna att utforma adekvata insatser för att förebygga skadlig behandling av barn och för att förhindra en pågående sådan behandling är uppenbara och fortsatt forskning bör bli inriktas på att söka metoder härför.

FSS ansluter sig till vad som i särskilda yttranden till utredningen föreslagits, att en arbetsgrupp tillsätts för att närmare utreda barnmisshandelsproblematiken. Denna grupp bör få till uppgift att kontinuerligt undersöka vissa typer av misshandel, ta initiativ till och följa forskning på området samt redovisa praxis och erfarenheter rörande handläggningen av sådana ärenden till berörda organ.

Utöver sådana ärenden som kommer till barnavårdsnämndernas/sociala centralnämndernas kännedom är det viktigt att kommande undersökningar jämväl omfattar fall av dödsmisshandel av barn och fall där barn allvidt men dödsorsaken ej är tillfredsställande förklarad. Förekomsten av självmord bland barn är synnerligen oroande och bör också särskilt utredas. Erfarenhetsmässigt kan sägas att psykiskt våld mot barn ofta förorsakar svåra neurotiska eller psykosomatiska symtom hos dessa. Mycket talar för att sådana fall huvudsakligen blir aktuella inom den psykiska barn- och ungdomsvården. Det ter sig därför välmotiverat att föranstalta om en undersökning av barn som utsatts för våld bland den psykiska barnavårdens klientel.

Åtgärder i enskilda fall

Utredningen anför att i de fall

återförande av barn till föräldrarna bedöms vara ogenomförbart även på längre sikt är det nämndens uppgift att få föräldrarna att förstå, att de för barnens bästa inte skall återkräva dem även om förhållandena i föräldrahemmet blivit förbättrade i jämförelse med när barnen omhändertogs. Dessa synpunkter visar att utredarna inte är helt förtrogna med den verklighet som döljer sig bakom barnavårdsnämndens beslut. Utredarna förutsätter, att just de människor som är sämst utrustade när det gäller att förstå sina barns behov och ofta också när det gäller att klara sin egen situation, samtidigt är utrustade med ett förnuft och en osjälviskhet som vida överträffar så många vanliga människor.

I de fall återgång till hemmet bedöms olämplig och föräldrarna inte önskar barnet åter kan barnet få en trygg uppväxt i ett adoptivbarn. När föräldrarna däremot agerar för att återfå barnet, kan de regler som styr beslutsprocesserna i barnavårdsärenden och som samtidigt utgör en grund för den enskildes rätts-säkerhet, dock i vissa fall leda till att ärendets formella handläggning ger barnet en mycket otrygg situation. Föräldrarna kan överklaga omhändertagandebeslutet i högre instanser. När dessa möjligheter uttömts kan de begära samhällsvårdens upphörande, vilket också kan överklagas i flera instanser. Föräldrarna kan vid upprepade tillfällen begära att få hem barnen. Frågan måste prövas varje gång och kan överklagas.

Föräldrarna kan motarbeta fosterhemsplacering genom att inte godkänna föreslagna fosterhem, alternativt kan de efter placeringen uppträda på sådant sätt, att fosterhemmen inte anser sig kunna behålla barnet. Denna process kan förlängas och resultera i flera omplaceringar av bar-

net. Under tiden är det synnerligen svårt att planera barnets vård. Till slut kan omplaceringarna begagnas som argument för att barnet skall få återvända hem, eftersom samhället inte har kunnat sörja för en rimlig trygghet för barnet. Förr eller senare kan den sociala nämnden eller överordnad myndighet övertygas om att barnet bör gå hem igen.

Utredningsförfarandet

Föreningen delar utredarnas uppfattning att ärenden rörande skadlig behandling av barn i olika avseenden skall prioriteras.

FSS ansluter sig även helt till utredningens uppfattning om nödvändigheten av expertmedverkan vid utredningar i ärenden där indikationer enligt 25 § a) BVL kan bedömas föreligga. Enligt föreningens erfarenheter förekommer dock ärenden där det är utomordentligt svårt att få en tillfredsställande utredning trots sådan medverkan. Detta gäller även fall, där polisutredning skett. Dessa svårigheter gör det angeläget att man söker utveckla metoder och samarbetsformer för att ett bättre underlag för bedömning och beslut i sådana ärenden skall erhållas.

Skolans inre arbete

FSS har även beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Skolans arbetsmiljö (SOU 1974: 53), som avgivits av utredningen om skolans inre arbete (SIA). Även här skall av utrymmesskäl endast vissa avsnitt ur yttrandet återges.

Det är enligt FSS uppenbart att den samlade skoldagen med fasta och fria aktiviteter är till fördel för såväl barn som föräldrar. Det framstår också som naturligt att i ökad utsträckning söka utnyttja skollokaler för fritidsverksamhet i olika former.

Detta sker redan i betydande omfattning på sina håll.

Mer än utredningen gjort måste emellertid uppmärksammas, att en långtgående centralisering till skolan av fritidsverksamheten kan få betydande nackdelar. En lösning till skolan kan innebära en institutionalisering som hämmar möjligheterna för föräldrar och organisationer att i kvartersgårdar och andra närlokaler engagera sig i aktiviteter för barn och ungdom. Det bör också uppmärksammas, att fritidsverksamhet i skolan förutsätter anpassning av befintliga lokaler, om det i längden skall vara möjligt att anordna meningsfulla aktiviteter.

Frågan om heldagsomsorgen för barn till förvärsarbetande behandlas otillfredsställande. Några egentliga analyser av vilka resurser verksamheten kräver personellt och miljömässigt redovisas inte. Omsorgen under lov och ferier och i samband med sjukdom är olösta frågor. Skrivningarna om förvaltningsansvaret är diffusa och närmast ägnade att skapa förvirring. Vilka samordningsproblem som skulle uppstå, om skolstyrelserna påtog sig delar av heldagsomsorgen — samordningen med den fritidsverksamhet som nu är integrerad med daghem och deltidsförskolor liksom med familjedagsverksamhet och barnvårdarverksamhet — analyseras inte.

Enligt FSS är det viktigt att fastslå, att fritidsverksamhet är något annat än och inte kan ersätta en seriöst bedriven heldagsomsorg i fritidshem och familjedaghem för barn till förvärsarbetande och studerande. Heldagsomsorgen kan inte baseras på "ett glas mjölk och en bulle" och på att skolvärdinna eller fritidsledarna ordnar sysselsättningar i tillgängliga lokaler. I varje fall de minsta skolbarnen (på lågstadiet) måste som komplement till vis-

telsen i stora grupper tillförsäkras vuxenkontakter i lugn och vilopaus i en avgränsad miljö, om behovet av trygghet och omsorg i rimlig utsträckning skall kunna tillgodoses. Detta kan ske i fritidshem med hemvist som — i varje fall i större skolor — icke förläggs direkt i skolan men gärna i anslutning till den. Familjedaghem blir ett värdefullt komplement särskilt innan platsbristen hunnit byggas bort.

Omsorgs- och trygghetsbehoven för barn till förvärvsarbetande liksom för barn med särskilda behov bör enligt föreningens mening primärt tillgodoses genom utbyggnad av den reguljära fritidshems- och familjedaghemsverksamheten under sociala centralnämndernas förvaltningsansvar men i nära samverkan med skol- och fritidsförvaltningsarna för att säkerställa gemensamt utnyttjande av lokaler och andra resurser för fritidsverksamhet. I ett sådant samspel kan en intim samverkan i det dagliga arbetet mellan fritidshemspersonalen och skolans och fritidsverksamhetens personal bli av värde för alla parter såväl före och efter som under den obligatoriska skoldagen.

Med hänsyn till bristen på platser i fritidshem och familjedaghem kan man i varje fall två få acceptera att de äldre skolbarnens (mellanstadiebarnens) behov av omsorg till stor del tillgodoses i någon form av en förstärkt öppen verksamhet utan att ett direkt tillsynsansvar föreligger.

Elever med svårigheter

FSS finner det värdefullt att utredningen klart tar ställning för att skolsvårigheter i regel skall bearbetas inom de arbetsenheter som föreslås inrättade och som beräknas motsvara 2—4 klasser. För att användningen av samlösningar för elever med anpassningsproblem skall kunna be-

gränsas krävs dock att såväl lärare som övrig personal genom fortbildning och handledning blir bättre rustade att förstå och bearbeta de relationsproblem av skilda slag som vanligen finns bakom anpassningsproblemen.

FSS anser det också värdefullt, att arbetslagets elevvårdande uppgifter betonats. Det är nödvändigt att lärarpersonalen normalt deltar i bearbetningen av de problem som möter. Härigenom kan förhindras, att problemen slentrianmässigt flyttas över till någon specialist, kurator eller psykolog. Samtidigt måste fastslås, att social och psykologisk sakkunskap ingalunda kan undvaras — arbetslagets elevvårdande uppgifter förstärker snarare behovet därav — men specialisterna bör integreras i det dagliga arbetet. Som sakkunniga inom sitt område bör de för övrigt erhålla en i förhållande till skolläringen självständig ställning.

För att ge skolan ökade möjligheter att komma till rätta med anpassningsproblem i skolan föreslår SIA att skolan tillförs betydande resurser för insatser som har sin grund i behov av vård och behandling. SIA föreslår utbyggnad av veckohem, internatskolor och koloniskolor. FSS finner nödvändigt att rikta bestämda invändningar mot de framlagda förslagen.

Veckohemmen kan inte accepteras ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom de i realiteten bygger på ett formlöst skiljande av barnen från hemmet. Långtgående ingrepp bör ske med stor återhållsamhet och på sådant sätt att kraven på rättslig trygghet och kvalificerad behandling tillgodoses. Dessa krav tillgodoses bäst genom medverkan av den sociala barnvården.

Satsningen på olika former av institutioner i skolans regi innebär nya risker för utstötning och isolering av elever med svårighe-

ter. Dessutom uppkommer risker för dålig resursanvändning liksom för dubbling eller inadekvat fördelning av resurser. SIAs tankegångar korresponderar dåligt med socialutredningens förslag om primärkommunalt huvudmannaskap genom de sociala centralnämnderna för barnhemsvården. Syftet med den av socialutredningen föreslagna reformen är bl.a. att främja samordning mellan öppen och institutionell vård.

Uppbyggnaden av en elevvård inom skolan med egna behandlingsresurser av betydande omfattning skulle sannolikt öka riskerna för att de sociala organen kopplas in på ett sent stadium och försvåra den vidare utveckling mot förebyggande arbete och tidigbehandling som socialutredningen föreslagit. Dessutom uppkommer oklarhet om ansvarsfördelningen och risker för kompetenskonflikter i olika situationer.

En samordnad översyn av socialutredningens och SIAs förslag framstår som i hög grad angelägen. Härvid bör enligt FSSs mening utgångspunkten vara att skolan och socialvården skall komplettera varandra. Socialvården bör medverka såväl i det förebyggande elevvårdsarbetet som vid behandling av mera uttalade anpassningssvårigheter. Detta bör ske genom att socialförvaltningarna genom kurator och andra befattningshavare svarar för det sociala arbetet i skolorna och vid de institutioner som skolstyrelserna eventuellt kan komma att förfoga över. Institutioner som primärt har att fylla behandlingsfunktioner bör ha sociala centralnämnden som huvudman.

SIA har vidare föreslagit beteendeobservationer i syfte att fastställa "hur ofta ett visst beteende förekommer, i vilka situationer det uppkommer samt beteendets konsekvenser". FSS vill

bestämt avvisa tanken på sådan registrering, då det är uppenbart att den inrymmer stora risker för godtycke och missbruk.

En registrering av antytt slag kan utvecklas till en förstärkt negativ social kontroll. Förslaget bygger på alltför stor tilltro till värdet av och möjligheterna att på ett meningsfullt sätt beskriva och klassificera barns beteenden. Det leder också till problem ifråga om sekretess, aktförvaring och uppgiftsutlämnande. Förslaget kolliderar med strävandena inom bl a socialvården att reducera registreringen av uppgifter om enskilda individer. FSS har i yttrande över socialutredningens betänkande med skärpa vänt sig mot liknande registrering och har ingen anledning att här inta någon annan ståndpunkt.

Samverkan

Mot bakgrund av den delvis bristfälliga överensstämmelsen mellan SIA:s och socialutredningens förslag finns anledning understryka, att effektiv samverkan kräver klarhet och konsekvens vid fördelning av ansvar, befogenheter och resurser. En samlad översyn av utredningsförslagen i samverkan mellan social- och utbildningsdepartementen framstår därför som angelägen.

SIA föreslår för sin del att skolan skall tilldelas ett särskilt ansvar för samverkan i kommunerna. Socialutredningen har däremot tidigare hävdat, att socialvården bör ha ett primäransvar och därvid hänvisat till att gällande bestämmelser redan lägger ett sådant ansvar på socialvården. Även på denna punkt behövs klarlägganden.

FSS vill — med tanke på arten av de frågor som föranleder samverkan — framhålla, att det knappast framstår som naturligt att skolan automatiskt tilldelas en särskild roll. Snarare föranle-

der frågornas art att socialvården som nu tilldelas ett visst grundläggande ansvar. Det bör dock ankomma på respektive kommun att själv bestämma om formerna för samverkan.

Bättre bosättning för flera

FSS som beretts tillfälle att yttra sig över bosättningslåneutredningens betänkande "Bättre bosättning för flera" (SOU 1975: 5) har anfört följande.

FSS biträder huvudförslagen i betänkandet

- ett högsta lånebelopp om 10 000 kr
- utvidgning av antalet låneberättigade grupper
- generösare återbetalningsvillkor
- att ansvaret för verksamheten knyts till social centralnämnd

Utredningen visar på ett övertygande sätt att villkoren för andra kreditformer än bosättningslån är sådana, att de inte helt kan träda i stället för bosättningslån. I de flesta andra kreditformer krävs exempelvis en ganska betydande ekonomisk och social solvens hos den enskilde. Dessutom blir den effektiva räntan särskilt vid avbetalningsköp, mycket hög.

Även om socialhjälpkostnaderna för nyinköp av hemutrustning är relativt begränsade, måste socialhjälp till inte obetydlig del utgå för betalningsskulder som, om de inte betalas, leder till exekutiva åtgärder och därmed ofta förstärker en familjs sociala/ekonomiska problem. Handläggningen av sådana ärenden innehåller också oftast en rad svåra övertväganden.

FSS finner det därför ytterst tillfredsställande att utredningen föreslår att bosättningslån skall kunna utgå också i rehabiliteringssyfte. Detta innebär exem-

pelvis att tidigare fyllänsförelser eller utgiven socialhjälp inte behöver utgöra hinder för att lån skall kunna beviljas. De föreslagna generösa lånevillkoren underlättar också direkt för en sådan utvidgning av rätten till bosättningslån.

FSS anser det dock vara en begränsning att bosättningslån i princip endast kan utgå vid sk första bosättning. Bland många av socialhjälpstagarna är möbelutrustningen så nersliten och/eller otillräcklig, att lån för förnyelse borde kunna komma ifråga. Eftersom utredningen emellertid tänker sig att en liberal praxis bör kunna utvecklas i sådana situationer, vill FSS här understryka vikten av att en sådan inriktning anges redan i de konkreta anvisningarna för verksamheten.

Beträffande statens och kommunernas åtaganden vid förlust på bosättningslån ansluter sig FSS till det av Bernt Öberg avgivna särskilda yttrandet, enligt vilket kommunerna förutsätts svara för 25 % och staten för 75 % av uppkommande kapitalförluster på lånen. Ett sådant lånesystem torde otvivelaktigt leda till en mer enhetlig bedömning av lånesökandena och motverka en kategorisering av låntagargrupper efter en mer eller mindre diffust beskriven återbetalningsförmåga.