

Beaktande av
barnperspektiv vid
handläggning av
ekonomiskt bistånd

En fallstudie av tre socialförvaltningar

Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

ISBN 978-91-7555-278-1
Artikelnummer 2015-1-46

Publicerad www.socialstyrelsen.se, januari 2015

Förord

Socialstyrelsen fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag av regeringen att undersöka barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd i minst två fallstudier på kommunal nivå samt att föreslå åtgärder som stöd för att barnperspektivet beaktas i högre utsträckning.

Ansvarig för studien är Hillevi Busch, Socialstyrelsen. Hillevi Nyberg och Karin Steive har medverkat i datainsamlingen och Julia Zyto och Catrine Kaunitz i planeringsarbetet.

Taina Bäckström
Ställföreträdande generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Förslag för att stärka barnperspektivet.....	7
Ekonomiskt bistånd till barnfamiljer	8
Utformning av ekonomiskt bistånd	8
Barnperspektiv	9
Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd.....	10
Syfte.....	10
Genomförande och metod	11
Operationalisering av barnperspektiv.....	11
Urval	11
Material och datainsamling	11
Resultat	13
Dokumentanalys.....	13
Aktstudie.....	13
Fokusgruppsintervju	19
Diskussion	20
Begreppet barnperspektiv	20
Att samtala med eller om barn	21
Bedömning av barns bästa.....	22
Strukturerad bedömning.....	22
Barnperspektivet och arbetet med att göra föräldrarna självförsörjande	23
Förslag för att stärka barnperspektivet.....	24
Referenser	25

Sammanfattning

Flera undersökningar har visat att det saknas ett barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Regeringen har därför gett Socialstyrelsen i uppdrag att studera tillämpandet av barnperspektiv samt att föreslå åtgärder för hur det kan förstärkas vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

I studien ingår tre förvaltningar, varav en (förvaltning 3) hade implementerat en metod för att stärka barnperspektivet, medan de två andra saknade en sådan metod. Från varje förvaltning granskades 100 slumpmässigt utvalda personakter. Akterna studerades ett år bakåt i tiden. Även de kommunala riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd studerades och en fokusgruppsintervju med personal från de tre förvaltningarna ingick.

Resultatet visade på ett svagt dokumenterat barnperspektiv över lag i samtliga förvaltningar, med en svag fördel för förvaltning 3. Denna förvaltning hade oftare talat med föräldrarna om barnet, hade en lägre andel nödbistånd samt var ensam om att genomföra barnkonsekvensanalyser. Det sista hade dock endast skett i sex av 100 fall. I riktlinjerna för ekonomiskt bistånd liksom i fokusgruppsintervjun framhölls att det viktigaste sättet att arbeta med barnperspektiv är genom att hjälpa föräldrarna bli självförsörjande.

Förslag för att stärka barnperspektivet

- Övergå till att använda begreppet barnrättsperspektiv istället för barnperspektiv. Barnrättsperspektivet utgör ett tydligare begrepp som definieras av barnkonventionens huvudprinciper. Det betonar barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter i frågor som rör barnet, och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad.
- Studien visade att handläggare sällan samtalar med eller om barnet inför beslut. När en ansökan som rör barn inkommer är det viktigt att handläggare undersöker barnets situation genom samtal med föräldrarna eller med barnet själv. Därigenom ges bättre utgångspunkter för beslut som grundar sig på barns faktiska behov.
- För att säkerställa likabehandling vid bedömning av barns bästa behövs ett fortsatt arbete med att utveckla och utvärdera stöddokument (manual och checklista) för barnrättsperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Den metod som användes i studien indikerade att standardiserade bedömningsmetoder och checklistor kan öka förutsättningen för beslut som tillgodoser barnets behov, men metoden behöver vidareutvecklas.
- Vid beslut som rör barn hänvisades ofta till att ”barnperspektivet har beaktats”. Detta är dock otillräckligt för att bedöma vilka förslag till lösningar som har diskuterats och hur dessa har vägts mot varandra i en beslutssituation. Vid ansökningar om bistånd riktade till barn behövs därför tydliga argument för beslut om bifall eller avslag.

Ekonomiskt bistånd till barnfamiljer

Behovet av ekonomiskt bistånd varierar över tid och rum och påverkas av flera socioekonomiska faktorer, så som rådande arbetslöshet, konjunktur och utformning av sociala trygghetssystem. Under senare år har det totala antalet biståndshushåll minskat i Sverige, men nedgången har uteslutande berört hushåll med kortvarigt behov av stöd. Däremot har det skett en ökning av antalet hushåll som har ett varaktigt biståndsbehov, definierat som 10-12 månader/år. År 2013 levde 140 089 barn (7 % av alla barn i Sverige) i familjer som någon gång under året beviljades ekonomiskt bistånd och av dessa levde 38 procent i familjer med varaktigt biståndsbehov [1]. De flesta av dessa familjer återfinns i storstadsregionerna och består av ensamstående föräldrar, vanligen ensamstående mödrar, samt utrikesfödda personer.

Att växa upp i ekonomisk utsatthet får inte enbart materiella konsekvenser utan påverkar barns möjligheter inom en rad olika områden, inte minst socialt där bristen på pengar kan leda till utanförskap [2]. Forskning visar även på samband mellan ekonomisk utsatthet och svagare skolprestation, samt risk för missbruk och kriminalitet i vuxenlivet [3, 4]. En nyutkommen rapport visar dessutom att ekonomiskt utsatta barn löper 131 procents högre risk att avlida under barndomen jämfört med barn som inte är ekonomiskt utsatta och att risken för att bli inskriven på sjukhus till följd av psykisk ohälsa är 186 procent högre [5]. Vad sambanden mellan ekonomisk utsatthet och hälsa beror på är dock ännu oklart. Bristen på ekonomiska medel leder till lägre materiell standard, och även minskad valfrihet. Detta kan exempelvis innebära att man tvingas bo i ett otryggt närområde där man exponeras för fler risker, något som kan påverka så väl dödlighet som sjuklighet. En ständig oro över pengar kan även påverka kvaliteten på föräldraskapet, något som skulle kunna förklara det starka samband som finns mellan ekonomisk utsatthet och alla former av misshandel och vanvård av barn, liksom omhändertagande av barn [6]. Barn som växer upp i familjer som får ekonomiskt bistånd har även svårare att etablera sig på arbetsmarknaden som vuxna och löper tre gånger så hög risk att själv behöva bistånd för att klara sin försörjning. Utbildning pekas ofta ut som en nyckel ut ur fattigdom, men forskning visar att barn från ekonomiskt utsatta familjer tenderar att avbryta sina gymnasiestudier i förtid, ofta till förmån för arbete [7].

Utformning av ekonomiskt bistånd

Socialtjänstens bistånd ska utformas på ett sådant sätt att det stärker individens förmåga att leva ett självständigt liv. De insatser som ges ska inte enbart syfta till att avhjälpa akuta försörjningsproblem utan ska även stärka individens resurser i syfte att underlätta framtida självförsörjning. Socialtjänsten har således två uppdrag, dels att på kort sikt bistå med försörjning, dels att på lång sikt bidra med hjälp till självförsörjning [8].

Med ekonomiskt bistånd avses här all ekonomisk hjälp som ges till behövande med stöd av socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen är en ramlag och ger kommunerna en betydande frihet i att reglera biståndsnivåerna med hänsyn

till lokala förutsättningar och behov. Även om schabloner kan användas ska socialtjänsten alltid göra individuella behovsprövningar, både avseende nivå på ekonomiskt bistånd och på de krav som ställs på individen för att han/hon ska kunna uppnå självförsörjning.

Ekonomiskt bistånd är en behovsprövad bidragsform som är utformad för att vara en tillfällig insats som ska garantera individen en skälig levnadsnivå. Begreppet skälig levnadsnivå har på senare tid kommit att utgöra en ekonomisk gräns i prövningen om rätten till ekonomiskt bistånd, men begreppet används även som ett politiskt ställningstagande om en smärtgräns för individens levnadsvillkor, samt en måttstock på vad socialtjänstens insatser bör innehålla [9]. Begreppet skälig levnadsnivå är dock inte tydligt definierat utan jämförs ofta med vad en låginkomsttagare på orten i allmänhet har råd att kosta på sig (prop. 1996/97:124, s 83). För att beviljas ekonomiskt bistånd krävs i regel att man har uttömt alla möjligheter till självförsörjning. Sparade tillgångar ska förbrukas och eventuella värdesaker avyttras innan bistånd kan bli aktuellt. Personer som äger sin bostad kan behöva sälja den om det är möjligt att hitta en lämplig hyresrätt som ersättning. Om det är relevant ska andra bidrag – så som föräldrapenning, bostadsbidrag eller sjukpenning – sökas först då detta kan minska eller avlägsna behovet av ekonomiskt bistånd. Sökanden ska dessutom stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka jobb eller delta i aktiviteter som syftar till att öka möjligheterna till en anställning. Personer med nedsatt arbetsförmåga ska erbjudas arbetslivsinriktad rehabilitering eller arbetsträning. Om den sökande inte uppfyller kraven beviljas normalt sett inte bistånd även om behov föreligger. En lösning blir då att bevilja nödbistånd, vilket omfattar kostnader för de allra nödvändigaste utgifterna (mat för dagen).

Det ekonomiska biståndet består av två olika delar [8]:

1. *Försörjningsstöd*, uppdelat på den så kallade riksnormen och en individuell behovsprövad del. Riksnormen ska motsvara en skälig levnadsnivå och fastställs av regeringen. Riksnormen ska inkludera vanliga, löpande levnads-kostnader (livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien, dagstidning telefon och TV-licens). Den behovsprövade delen utgörs av skäliga kostnader utanför riksnormen och omfattar boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, samt avgift till fackförening och a-kassa.
2. *Kostnader för livsföringen i övrigt*. För mer tillfälliga utgifter som inte täcks in i de övriga posterna, till exempel glasögon, tandläkarbesök och mediciner.

Barnperspektiv

Av tradition har ekonomiskt bistånd betraktats ur ett vuxenperspektiv, där barnet har haft en undanskymd roll. Sedan 1998 finns det dock instruktioner om att även ”barnens situation ska beaktas, utredas och redovisas när en ansökan om ekonomiskt bistånd inkommer till Socialtjänsten” [10] och detta är även inskrivet i socialtjänstlagen. Lagen innebär dock inte att barnets bästa måste vara utslagsgivande i varje process, däremot ska frågan lyftas och besluten ska motiveras med hänsyn till barns situation.

Att barnets roll har stärkts kan ses som en effekt av Sveriges ratificering av FN:s barnkonvention. Konventionen har fyra grundläggande principer: (a)

alla barn har lika värde och är lika mycket värda som vuxna, (b) barns bästa ska komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör dem, (c) varje barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling, samt att (d) barn har rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som berör dem (utifrån ålder och mognad).

Barnperspektiv är ett begrepp som ofta används, men som saknar en vedertagen definition. I forskning om barnperspektiv tudelas ofta begreppet, så att man antingen studerar barnets perspektiv eller undersöker vuxenvärlden perspektiv på barn. Aronsson [11] kopplar dessa perspektiv till barnkonventionen och menar att barns perspektiv rör barns rätt att komma till tals, medan perspektiv på barn ligger närmare paragrafen om barns bästa. I mer praktisk-nära sammanhang likställs barnperspektiv ibland med principen om barns bästa, men även detta begrepp är problematiskt och måste definieras från fall till fall [12]. Barns bästa har även analyseras utifrån en etisk ståndpunkt [13]. Barns bästa kan då definieras som ett kontinuum där den lägsta nivån bestäms utifrån vad barnet inte får utsättas till den högsta nivån som anger att barns behov ska tillgodoses maximalt och utan hänsyn till andras intressen.

Som ett alternativ till barnperspektiv används även begreppet barnrättsperspektiv, vilket knyter an till och definieras av barnkonventionen.

Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd

År 2003 publicerade Länsstyrelsen och Socialstyrelsen en gemensam rapport [14] i syfte att konkretisera barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Flera punkter pekades ut som viktiga, till exempel att i riktlinjer ange hur barnperspektivet ska tillgodoses och följas upp; att genom delegation ge handläggare möjlighet att bevilja högre biståndsnivåer för barnfamiljer; att utveckla kompetens och metoder för att arbeta med barnperspektiv. Man rekommenderade vidare att barns behov och situation ska uppmärksammas i handläggningen, att man bör tala med barn vid behovsbedömning och att man utgår från ett helhetsperspektiv i bedömningen av barns bästa. Särskild vikt skulle fästas vid frågor gällande barns boende, umgänge med föräldrar, hälsa, fritid samt ungdomars ferieinkomster. I rapporten publicerades även resultat från Länsstyrelsens tillsyn av 41 kommuner avseende handläggning av ekonomiskt bistånd till barnfamiljer. Sammanfattningsvis fann man brister i 78 procent av alla granskade ärenden. Barn var osynliga i merparten av ärendena, det saknades beskrivningar av barns situation liksom resonemang kring hur beslut kan påverka barn. Bedömningar och beslut grundade sig dessutom främst på schabloner och inte på de individuella behov som familjen hade.

Syfte

I denna rapport jämförs tre olika socialförvaltningar i en kommun där en av förvaltningarna hade implementerat en metod för att främja barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. De andra två förvaltningarna saknade en specifik metod för att arbeta med dessa frågor. Hypotesen var att den förstnämnda förvaltningen skulle uppfylla fler indikatorer på barnperspektiv jämfört med de två andra förvaltningarna.

Genomförande och metod

Operationalisering av barnperspektiv

Barnperspektiv har operationaliserats med utgångspunkt i de förslag som framlades i Länsstyrelsens och Socialstyrelsens rapport [14]. På ledningsnivå studerades begreppet främst i hur barn och barnperspektiv beskrivs i kommunens riktlinjer för ekonomiskt bistånd. På handläggarnivå undersöktes i vilken mån det fanns dokumenterat att handläggarna hade:

- talat med eller om barn
- gjort hembesök
- upprättat en arbetsplan
- iakttagit barns boendesituation.

Dessutom studerades beslut om bistånd till barn, i vilken mån man resonerat utifrån ett barnperspektiv samt om barnkonsekvensanalyser har genomförts.

Urval

I studieupplägget valdes en jämförande ansats där en förvaltning (förvaltning 3) som hade implementerat en metod för att främja barnperspektiv jämfördes med två andra förvaltningar som inte hade en sådan metod (förvaltning 1 och 2). Till följd av uppdragets tidsram (1 år) begränsades urvalsramen till en storstadskommun. Samtliga förvaltningar inom kommunen tillfrågades om de använde någon specifik metod för att stärka barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd och om de var intresserade av att medverka i en studie. De tre förvaltningar som ingår i studien har alla likvärdig befolkningsstorlek liksom andel barn i befolkningen. Förvaltning 3 skilde sig dock genom en högre andel utrikesfödda i befolkningen samt fler personer som fick ekonomiskt bistånd. Metoden som förvaltning 3 använde sig av bestod av en handbok med en checklista för vilka aspekter som bör belysas i grundutredning och i det fortsatta arbetet (t.ex. barns boende, hälsa, fritidsaktiviteter, behov av hembesök, att tala om och med barnet). Det fanns även en beskrivning av hur man kan arbeta med barnkonsekvensanalyser vid beslut om barn, information om barnkonventionen samt exempel på beslutsformuleringar. Enligt Socialstyrelsens bedömning är denna metod väl utvecklad för att stärka barnperspektivet.

Material och datainsamling

Tre olika datainsamlingsmetoder användes: Dokumentanalys av de kommunala riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd, undersökning av personakter inom socialtjänsten, samt en fokusgruppsintervju med personal som arbetar med handläggning av ekonomiskt bistånd till familjer.

Dokumentanalys

Riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd utgör ett viktigt styrande dokument för socialtjänsten. Syftet med riktlinjerna är att ge stöd och vägledning i arbetet, samt att säkra likabehandling. Kommunerna är fria att utforma sina egna riktlinjer utifrån lokala förutsättningar. I dokumentanalysen användes de riktlinjer som var aktuella i kommunen under den tidperiod som aktstudien omfattade (april 2013 till april 2014). Syftet med dokumentanalysen var att undersöka hur barnperspektiv beskrivs och inom vilka områden som barns behov och situation särskilt lyfts fram.

Aktstudie

Aktstudien omfattade totalt 300 personakter, 100 akter per förvaltning. Undersökningen omfattade barnfamiljer som var aktuella för ekonomiskt bistånd i april 2014. Som barn definieras personer under 18 år. Listor med familjer som uppfyllde kriterierna erhöles från varje förvaltning och utifrån dessa listor gjordes ett slumpmässigt urval till studien. Antal barnfamiljer som var aktuella i april 2014 var 138 på förvaltning 1, 218 på förvaltning 2 och 559 på förvaltning 3. Aktstudien genomfördes på respektive förvaltning under perioden maj-september 2014.

Akterna granskades 12 månader bakåt i tiden från och med april 2014. I de fall ärendet hade varat kortare än 12 månader granskades akten fram till det datum då ärendet blev registrerat. Analysunderlaget utgjordes av samtliga journalanteckningar, beslut och övriga dokument som fanns tillgängliga i det elektroniska dokumentationssystemet. Granskningen utfördes med hjälp av en granskningsmall med fördefinierade frågor. Svaren kodades till numeriska eller kategoriska värden och överfördes till statistikprogrammet SPSS. Materialet analyserades deskriptivt (frekvenser, medelvärden, standardavvikelser, korrelationer), men även signifikansprövningar genomfördes (variansanalys, χ^2). Slutligen gjordes regressionsanalyser för att undersöka om bakgrundsvariabler påverkat utfallsmåtten. Analysenheten är - om inget annat anges - familjer.

Fokusgruppsintervju

En fokusgruppsintervju genomfördes på Socialstyrelsen i oktober 2014. Fokusgruppen var sammansatt av personal från de tre förvaltningarna och bestod av två chefer, tre handläggare och en metodutvecklare. Från Socialstyrelsen deltog projektledaren samt en observatör. Syftet med fokusgruppen var dels att få en kompletterande bild av de resultat som framkommit i aktstudien, dels att identifiera vilka faktorer som upplevs försvåra, respektive underlätta barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Fokusgruppsintervjun var semistrukturerad och ledsagades av en intervjuguide indelad i olika frågeområden. Fokusgruppsdeltagarna var informerade om temat för intervjun och hade blivit ombedda att fundera kring barnperspektivet före intervjun. Resultatet av aktstudien redovisades inte för fokusgruppsmedlemmarna vid detta tillfälle.

Resultat

Dokumentanalys

Riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd utgör ett viktigt dokument för socialtjänsten och tjänar som ett konkret stöd vid beslut. Riktlinjerna beslutas av kommunerna själva och innehållet kan därför variera mellan olika kommuner. Här presenteras de huvudsakliga områden där barns situation särskilt betonades i studiekommunens riktlinjer.

Riktlinjerna innehöll ett separat avsnitt om barnperspektiv. Här noteras att situationen för barn och ungdomar i bidragshushåll alltid ska uppmärksammas och att man vid beslut som rör barn särskilt ska överväga konsekvenserna för barn innan beslut fattas. När det gäller avslagsbeslut ska det även dokumenteras hur man har resonerat. Enligt riktlinjerna ska grundvalen alltid vara att föräldrarna – utifrån förmåga och ekonomiska resurser har huvudansvaret för att säkerställa barnens levnadsvillkor. Man hänvisar även till forskning som visar att ”en stark positiv faktor för barnen är om föräldrarna får ett arbete och en fast inkomst.”. Utöver detta stycke om barnperspektiv betonades barns behov och situation även under andra rubriker: Boende, nödbistånd, hyresskulder, grundutrustning till hemmet, rekreation, barns sparande samt ungdomars ferieinkomster. Barns boende omfattade dels äldre barns behov av eget rum, dels sociala hänsyn till barn i de fall då bostadsbyte aktualiserats som ett medel för att minska familjens boendekostnader. Vidare angavs att barns behov särskilt ska iakttas när en ansökan om nödbistånd inkommer. Vid upprepade ansökningar om nödbistånd eller vid återkommande hyresskulder anfördes att detta kunde ses som skäl för ”oro för barns hälsa och utveckling”. Gällande grundutrustning till hemmet var regeln att bistånd för detta ändamål skulle beviljas restriktivt, men med hänsyn till barns behov. För rekreationsresor var huvudprincipen att bistånd inte skulle beviljas. Dock angavs undantag för barnfamiljer som har haft försörjningsstöd minst tre år och som inte beräknats bli självförsörjande inom överskådlig tid. För vistelse på läger och liknande angavs möjligheter att få detta bekostat med hänsyn till barns behov. Slutligen beskrevs undantag för minderåriga, till exempel vad avser sparande upp till en viss nivå, samt möjligheter för ungdomar att tjäna egna pengar under skollov.

Aktstudie

Inledningsvis ges beskrivande statistik för de ingående familjerna i materialet (tabell 1). Sedan följer en redovisning av indikatorer på barnperspektiv (tabell 2). Efter detta presenteras resultatet av signifikansprövningarna mellan förvaltningarna (tabell 3). Slutligen användes logistisk regressionsanalys för att kontrollera om bakgrundsvariablerna (tabell 1) påverkade utfallet. Inga av dessa analyser var dock signifikanta varför de inte redovisas i denna rapport.

Bakgrundsvariabler

Resultatet visade att antal hemmavarande barn i materialet varierade mellan ett till sju och i genomsnitt hade varje familj två barn. Utöver egna barn förekom även umgängesbarn i en del familjer. En övervägande majoritet av familjerna hade varit aktuella för ekonomiskt bistånd i mer än nio månader och hade alltså ett varaktigt biståndsbehov. Familjer med en förälder dominerade materialet, liksom föräldrar som var födda utanför Sverige. Detta stämmer väl överens med den nationella [1] statistiken. Förvaltning 1 hade lägst andel utrikesfödda familjer (men även flest antal föräldrar vars härkomst inte kunde identifieras) och högst andel familjer med umgängesbarn. På förvaltning 2 hade man färre familjer med varaktigt biståndsbehov, medan förvaltning 3 hade flest utrikesfödda, flest barn, men färre umgängesbarn. Det fanns ingen signifikant skillnad mellan förvaltningarna i antal hemmavarande barn.

Tabell 1. Bakgrundsvariabler för de studerade familjerna i aktstudien redovisat per förvaltning.

	Förvaltning 1 (n=100)	Förvaltning 2 (n=100)	Förvaltning 3 (n=100)	Skillnad Chi ² (2)
Varaktighet >9 mån (%)	74	58	76	8,20 ^a
Utrikesfödda* (%)	79	75	95	15,52 ^b
Ensamstående (%)	79	81	75	1,36
Umgängesbarn (%)	26	18	5	16,19 ^b

^a=p < .05; ^b=p<.001

*Härkomst kunde inte härledas i 21 fall, varav 15 av dessa fanns på förvaltning 1.

Samtal om och med barn

Indikatorer på barnperspektiv redovisas i tabell 2. På samtliga förvaltningar var det mycket ovanligt att handläggarna hade talat direkt med barn om deras behov och situation. Samtal med barn har enbart dokumenterats i sex procent av alla ärenden. Utöver detta förekom att barn tolkade åt föräldrarna i kontakten med socialtjänsten.

Att handläggare och klient talade om barnet var betydligt vanligare. Det hade förekommit i 55 procent av fallen. Det var signifikant vanligare på förvaltning 3, där drygt två tredjedelar av alla ärenden innehöll en notering om att man pratat om barnets behov och situation vid grundutredning eller någon gång under studieperioden.

Tabell 2. Indikatorer på barnperspektiv i aktstudien.

	Förvaltning			Skillnad Chi ² (2)
	F1 (n=100)	F2 (n=100)	F3 (n=100)	
Samtal med barn	6	7	5	0,38
Samtal om barn	50	47	69	8,99 ^a
Hembesök	24	27	10	0,20
Vandrarhem	19	17	10	3,39
Arbetsplan	91	80	87	3,71

^a=p < .05

Hembesök

Totalt gjordes hembesök till var fjärde familj, antingen i samband med att familjen aktualiserades på enheten för ekonomiskt bistånd, eller i senare skede (tabell 2). Enbart två procent av alla hembesök resulterade dock i en notering om barnens situation. Den vanligaste anledningen till hembesök var att kontrollera den sökandes uppgifter eller behov (t.ex. att undersöka hur många personer som fanns i hushållet eller om viss hemutrustning saknades). Ett annat vanligt skäl till hembesök rörde våld i nära relationer, alltså familjer med skyddsbehov. Det fanns ingen statistiskt signifikant skillnad mellan förvaltningarna när det gäller antal utförda hembesök eller skäl till hembesök.

Barns boende

Barns boende utgör en viktig del av barnperspektivet. Barn har rätt att ha en stadigvarande plats att bo på som är hemlik och trivsamt. På senare tid har det skett ett aktivt arbete för att trygga boendesituationen för utsatta barn, bland annat genom att minska antal vräkningar där barn är inblandade. I riktlinjerna för arbete med ekonomiskt bistånd framgår även att kraven på att skaffa ett billigare boende kan vara lägre för barnfamiljer och att flyttningar bör undvikas om det innebär att barnet skulle tvingas bryta upp från sin invanda miljö och till exempel behöva byta skola eller förskola.

Ett eget boende var dock någonting som inte var självklart i den grupp som undersöktes. En betydande andel saknade egen bostad och tvingades bo i tillfälliga boenden, oftast på hotell eller på vandrarhem. Totalt 46 familjer med sammanlagt 88 barn (15 %) har haft ett sådant boende någon gång under året. Skillnaderna mellan förvaltningarna var inte signifikanta. Merparten av de som placerats på vandrarhem var utrikesfödda och hade haft bistånd kortare tid än 10 månader.

Arbetsplan

Att hjälpa människor mot självförsörjning beskrivs som en av socialtjänstens viktigaste uppgifter [8]. Detta stöd till de vuxna föräldrarna kan även förstås utifrån ett barnperspektiv då självförsörjning tryggar hela familjens ekonomi. Detta är dock ett långsiktigt arbete och det är viktigt att det upprättas en handlingsplan för hur socialtjänsten – tillsammans med klienten - ska jobba mot detta mål. I 86 procent av alla ärenden fanns en sådan handlingsplan dokumenterad. Det var även vanligt med samverkan med andra aktörer så som försäkringskassa, arbetsförmedling och psykiatri. Det fanns inga statistiskt säkerställda skillnader mellan förvaltningarna (tabell 2).

Tabell 3. Notering om barnperspektiv, barnkonsekvensanalyser, beslut och nödbistånd.

Antal	Förvaltning 1 (n=100)	Förvaltning 2 (n=100)	Förvaltning 3 (n=100)	Skillnad F(2)
Notering om barnperspektiv (%)	21	25	8	5,68 ^b
Barnkonsekvensanalys (%)	0	0	6	12,25 ^a
Familjer med ansökningar(%)	36	18	26	3,98 ^a
Beslut	88	28	59	5,19 ^b
Varav bifall	44	12	29	3,28 ^a
Nödbistånd (%)	32	39	20	6,51 ^b

^a=P<.05, ^bP<.01

Barnkonsekvensanalyser och hänvisningar till barnperspektivet

I kommunens riktlinjer för ekonomiskt bistånd framgår att "...i ärenden där det finns barn i familjen ska konsekvenserna för barnet alltid övervägas innan beslut fattas." Noteringar om barnperspektiv förekom endast i 18 procent av fallen. Det förekom signifikant oftare i förvaltning 1 och 2 (tabell 3). Formuleringarna som används är dock alltid mycket likartade och väldigt kortfattade ("barnperspektivet har beaktats"). Oftast sker ingen utveckling av resonemanget kring barnperspektivet, det vill säga det framgår ytterst sällan *hur* perspektivet har beaktats.

Enbart sex av de granskade akterna innehöll en dokumenterad barnkonsekvensanalys. Samtliga av dessa barnkonsekvensanalyser härrörde från förvaltning 3. Barnkonsekvensanalyserna gäller ansökningar om olika saker för barn (busskort, rekreation, försörjningsstöd, nödprövning, fritidsaktivitet). Fyra ansökningar resulterade i avslag och två beviljades (nödprövningar). Oberoende av vad ansökan gäller förs ett identiskt resonemang i samtliga barnkonsekvensanalyser. Bifall betraktas generellt som en risk att frånta den sökandes föräldraansvar, medan ett avslag anses stärka föräldraansvaret.

Nedan följer ett typiskt exempel på hur en barnkonsekvensanalys kan vara formulerad. Ansökan gäller pengar till busskort under sommaren för en ensamstående förälder med två barn. I analysen ingår överväganden av så väl positiva som negativa konsekvenser av bifall respektive avslag utifrån ett barnperspektiv. Resonemang kring bifallsbeslut: "Nackdelen med bifall är att föräldern fråntas ansvaret att själv vara den som planerar för aktiviteter under sommaren. Fördel med bifall är att familjen kan resa fritt under sommaren". Resonemang kring avslagsbeslut: "Nackdel med avslag är att familjen riskerar att stanna mer hemma under sommaren. Fördel med avslag är att föräldern får ansvaret för att planera för barnens sysselsättning under sommaren och föräldraansvaret stärks." I övrigt finns inga anteckningar som visar hur man har viktat de olika för- och nackdelarna mot varandra för att fatta beslutet (avslag). Inte heller finns en analys av hur ett bifall eller ett avslag skulle påverka barnen på ett djupare plan. I exemplet ovan anges till exempel bara att familjens fysiska rörlighet skulle begränsas/utökas men betydelsen av detta för barnen framgår inte. Resonemanget är heller inte helt logiskt då man antar att ett avslag om busskort skulle gynna föräldern som då får ansvara att planera för barnens aktiviteter. Tvärtom skulle man även kunna anta att själva busskortet utgör en förutsättning för att familjen ska kunna genomföra några aktiviteter alls utanför närområdet.

Beslut om bistånd för barn

Utöver att undersöka olika indikatorer på barnperspektiv i akterna studerades även faktiska beslut som fattats i förvaltningarna avseende bistånd för barn (tabell 3). Eftersom ekonomiskt bistånd inkluderar kostnader för hela familjen är det svårt att se hur mycket bistånd som har gått direkt till barn. När det gäller försörjningsstöd används ofta riksnormen som vägledning, vilket inkluderar kostnader för barnet (bland annat kost, kläder, lek och fritid). Istället för att analysera skillnader i försörjningsstöd har vi lagt fokus på att studera

den andra delen av ekonomiskt bistånd, kostnader för livsföringen i övrigt i de fall då dessa beslut uppenbart involverar barn.

Av 300 akter innehöll 80 (27 %) beslut rörande ekonomiskt bistånd som angavs vara avsett för barn. På förvaltning 2 hade signifikant färre familjer ansökt om extra bistånd för barn.

De 80 akterna innehöll sammanlagt 175 beslut, vilket innebär att av de familjer som ansöker om extra bistånd för barn gör detta vid upprepade tillfällen; i genomsnitt 2,2 beslut per år och familj. Antal beslut varierade stort, mellan ett till nio under 12-månadersperioden. Ansökningarna rörde främst busskort, kläder, fritid, rekreation och hemutrustning.

Andelen som fått sina ansökningar beviljade varierade mellan 12 och 44 procent (tabell 3). Förvaltning 2 hade signifikant lägst andel beviljade ansökningar.

Beskrivande statistik visade på stora skillnader i utbetalda belopp, där förvaltning 1 hade högst belopp ($m=2\,957$ kr) och förvaltning 2 lägst ($m=1\,133$ kr). Motsvarande belopp för förvaltning 3 var $2\,021$ kr. Även standardavvikelserna varierade kraftigt varför variabeln dikotomiserades och testades med Chi^2 . Resultatet visade att det inte fanns några signifikanta skillnader mellan stadsdelarna i detta avseende. Det bör dock noteras att gruppstorlekarna blev små och att varje cell i analysen enbart innehöll 9-15 observationer.

Resultatet visade att det fanns ett signifikant samband mellan samtal om barn och *både* antal beviljade och avslagna ansökningar. Sambandet var dock starkare för bifall ($r^2=.20, p < .001$) än för avslag ($r^2=.10, p < .05$). Det fanns inget signifikant samband mellan hembesök och bifallna respektive avslagna beslut och inte heller mellan beslut och familjens bakgrundskaraktäristika.

Vilka ansökningar beviljas respektive avslås?

De två vanligaste posterna som beviljades bistånd var hemutrustning (24 %), och spädbarnsutrustning (14 %). Hemutrustningen omfattade vanligen basala möbler till barns rum, till exempel säng och skrivbord. Spädbarnsutrustning inkluderade främst barnvagn och spjålsäng. Eftersom både hem- och spädbarnsutrustning är kostsamt kunde utbetalningarna ibland bli mycket höga, särskilt för familjer som stod inför omfattande förändringar, t.ex. att man samtidigt fick en egen bostad och en ny familjemedlem.

När det gäller ansökningar som har avslagits fanns en större spännvidd beträffande vad familjerna ansökt om. Den största posten bland avslagsbesluten rörde busskort för barn (18 %) följt av kläder (11 %) och fritidsaktiviteter (8 %). Kläder och fritidsaktiviteter avslogs ofta med hänvisning till de särskilda poster i försörjningsstödet som är avsatta för dessa ändamål. I besluten framlades att det åligger den enskilde att planera sin ekonomi och att vid behov lägga undan pengar till framtida utgifter. Busskort avslogs av två anledningar: Under skolterminerna med hänvisning till att det är skolans ansvar att bistå med busskort för skolpliktiga barn. Utanför skolterminerna motiverades avslaget med att behov saknas då barnen inte behöver ta sig till skolan.

Om man inte uppfyller kriterierna för att få försörjningsstöd, t.ex. genom att ha "olovlig" frånvaro från en aktivitet, men om biståndsbehov ändå föreligger görs ofta en så kallad nödprövning som kan ge ett kortvarigt stöd för de allra nödvändigaste utgifterna. I riktlinjerna för ekonomiskt bistånd anges att man – vid nödprövning - ska ta hänsyn till om det finns barn i hushållet

[15]. Förvaltningarna skilde sig åt i antal genomförda nödprövningar. Flest gjordes i förvaltning 2 medan förvaltning 3 hade det lägsta antalet (tabell 3). Denna skillnad var signifikant.

Fokusgruppsintervju

Fokusgruppsintervjun genomfördes på Socialstyrelsen och deltagare var chefer, handläggare och metodutvecklare från de tre förvaltningarna. Deltagarna var informerade om temat för intervjun – barnperspektivet – och hade blivit ombudda att fundera över detta före intervjun.

En tematisk sammanställning av fokusgruppsintervjun visade att det fanns en enighet i gruppen om att barnperspektivet är ett viktigt och prioriterat område, både i kommunen och på de respektive förvaltningarna. Det primära tillvägagångssättet för att arbeta med barnperspektiv i praktiken angavs vara att fokusera på föräldrarna och deras försörjning. Genom att ställa krav på föräldrarna och stötta dem mot självförsörjning framkommer barnperspektivet oftast, ansåg man.

I intervjun framkom oklarheter kring målet med barnperspektivet. Alla i gruppen var överens om att barnperspektiv inte handlar om att ge mer pengar till barnen. Vissa menar till och med att avslagsbeslut kan ha en motiverande och pedagogisk funktion på föräldern och att socialtjänsten genom avslaget visar att man ser föräldrarnas kapacitet att ta ansvar för sin ekonomi och sina barn.

Intervjudeltagarna menade att många – särskilt mer oerfarna handläggare – uppfattar att det finns en förväntan hos föräldern om att få extra bidrag till barnen när handläggaren frågar om barns situation. Detta kan innebära att man som handläggare undviker att ställa frågor om barn. Att prata om barn uppfattade respondenterna annars som ett sätt att ha barnperspektiv. Det är dock inte alla föräldrar som vill prata om sina barn, menade några i gruppen. Vissa föräldrar upplever frågorna som irrelevanta och att barnen inte har något med föräldrarnas ekonomi att göra. Socialtjänstens makt att omhänderta barn ansågs också försvåra i samtal om barn. Förvaltning 3 som har jobbat mycket kring barnperspektiv kände inte igen sig utan menade att föräldrar vanligen är stolta över sina barn och gärna vill prata om dem – så länge de känner sig trygga i att de inte kommer att omhändertas.

En annan svårighet som diskuterades med att införa barnperspektiv är den höga omsättningen på handläggare inom ekonomiskt bistånd, vilket innebär att en och samma familj kan ha ett flertal olika handläggare på kort tid. Detta försvarar för handläggaren att skaffa sig ett helhetsperspektiv. Dessutom är det många nyutexaminerade som söker sig till ekonomiskt bistånd och många uppfattar sin tjänst som ett genomgångsjobb. Få är förberedda på att möta den komplexitet av problem som kan finnas hos de familjer som ansöker om bidrag. I gruppen beskrevs även hur många handläggare tycks sakna kunskaper om barnkonventionen. Arbetsbelastningen är dessutom hög och det saknas utrymme för reflektion.

För att kunna integrera barnperspektivet i högre utsträckning behövs ett tydligt mål. Det måste finnas kontinuerlig utbildning i frågor som rör barnperspektiv samt rutiner vid nyanställning. Metodstöd förordas av en del, till exempel för att arbeta mer systematiskt med att kartlägga förutsättningar inför arbete. Metoder för detta finns redan, men användes inte i så hög omfattning.

Diskussion

Socialtjänstlagen anger att ”... i handläggningen av ekonomiskt bistånd ska barnets bästa alltid utredas, beaktas och redovisas.” I Socialstyrelsens och Länsstyrelsens rapport från 2003 [14] framkom avsaknaden av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. En genomgång av ett urval av kommunala riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd visar att barnperspektivet vanligen är omnämnt men att merparten av dokumenten saknar en utförlig beskrivning av barnperspektivet [16]. Även den aktuella rapporten visar att barn är relativt osynliga både i utredningar och i beslut om ekonomiskt bistånd. Det var endast drygt i varannan utredning som handläggarna hade talat med föräldrarna om barnet och enbart i var tjugonde (6 %) som barnet själv hade fått komma till tals. Under det undersökta året hade hembesök gjorts till var fjärde familj.

I studien medverkade en förvaltning (förvaltning 3) som har implementerat en metod som syftade till att stärka barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd, samt två förvaltningar som saknade en uttalad strategi för att arbeta med barnperspektiv. Att döma av en inventering som genomfördes inför studien så har förvaltning 3 en adekvat metod (innehållande handbok och checklista) för att förstärka barnperspektivet. Hypotesen var att förvaltning 3 skulle uppfylla fler indikatorer på barnperspektiv jämfört med de två andra förvaltningarna. Resultatet av studien ger ett visst stöd för denna hypotes. Barnperspektivet var generellt sett svagt dokumenterat i alla förvaltningar, med en viss fördel för förvaltning 3 som samtalande oftare om barnen med föräldrarna, hade en lägre andel nödbistånd och var den enda förvaltning som genomfört barnkonsekvensanalyser. Det är dock oklart huruvida undvikande av nödbistånd har varit en medveten strategi i syfte att gynna barn eller om detta har andra förklaringar. Även om förvaltningen var ensam om att ha använt barnkonsekvensanalyser fanns sådana endast för sex av 100 familjer. Inget av resultaten kunde enkelt förklaras av familjernas etniska eller sociala bakgrund. Fokusgruppsintervjun visar att representanter från alla tre förvaltningar ansåg att barnperspektivet var prioriterat, och att man främst visar barnperspektiv genom att stödja föräldrarna att bli självförsörjande.

Begreppet barnperspektiv

Att barnperspektivet inte har fått större genomslag inom ekonomiskt bistånd kan bland annat bero på att begreppet kan definieras på olika sätt [11] och att målet med barnperspektivet ännu är otydligt. Det är oklart vad som ingår i begreppet när det används inom ekonomiskt bistånd och bristen på en enhetlig definition gör det svårt att jämföra olika resultat.

Som alternativ till barnperspektiv börjar allt fler använda sig av ett barnrättsperspektiv [17, 18], vilket även förordas av Barnombudsmannen. Barnrättsperspektivet utgår ifrån barnkonventionen om barns och ungas rättigheter. För att bedöma om ett beslut är förenligt med ett barnrättsperspektiv utgår man från de fyra huvudprinciperna som säger att alla barn har samma rättig-

heter och lika värde, att barns bästa ska beaktas vid varje beslut som rör barn, att alla barn har rätt till liv och utveckling, samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening och att få den respekterad. Hur stor betydelse barnets åsikter ska ha bedöms utifrån barnets ålder och mognad. Det finns också olika synsätt på vilken betydelse man ska fästa vid barns åsikter som alla sägs vara i enlighet med principen om barnets bästa [13]. Även om en övergång till ett barnrättsperspektiv inte löser problemet med att bedöma barns bästa, så är begreppet tydligare än barnperspektivet då det är definierat genom barnkonventionens huvudprinciper. Att övergå till att använda begreppet barnrättsperspektiv kan därför vara ett steg mot ett stärkt barnperspektiv inom ekonomiskt bistånd.

Att samtala med eller om barn

Deltagarna i fokusgruppsintervjun ansåg inte att barnperspektiv handlar om att ge mer pengar till barn utan att det primärt handlar om att stötta föräldrarna att bli självförsörjande. Som en konsekvens ansågs att det bästa för barn var att avslå en ansökan eftersom det skulle stärka föräldrarnas motivation till självförsörjning. Istället för att sättas i främsta rummet blev barnet ett medel för att styra föräldrarna mot självförsörjning.

Att prata om barnet med föräldrarna uppfattades också som ett uttryck för barnperspektiv. Att samtal om barn kan vara betydelsefullt får ett visst stöd i data. Det var vanligare att extra bistånd beviljades när handläggarna hade samtalat om barnen. Det gäller för alla tre förvaltningar. Detta tyder på att det främst är i samband med att en barnspecifik ansökan inkommer som man har samtalat om barn. Med tanke på att merparten av familjerna inte ansökte om något extra för sina barn finns det en risk att barns behov har negligerats. Resultatet av studien ger dock inga svar på hur dessa barn kan synliggöras i högre utsträckning. Det är viktigt att det finns en medvetenhet om att få familjer ansöker om extra bistånd för barn och att de familjer som ansöker gör detta vid upprepade tillfällen. Man bör därför vara noga med att upplysa varje familj – gärna vid upprepade tillfällen – om vad man har rätt att ansöka om, i synnerhet när det gäller bistånd för barn.

När en ansökan som rör bistånd för barn inkommer är det viktigt att beslutsunderlaget om barns bästa grundar sig på det enskilda barnets behov. För att kunna göra en individuell bedömning av barns bästa måste man inhämta information om det aktuella barnet. Barns bästa utreds i första hand genom samtal med barn, eller i andra hand genom att samtala om barnet med föräldern eller annan närstående med insikt i barnets livssituation. Att samtala med barn kan även vara ett sätt att göra barn delaktiga och att informera barnet om vad som sker. Detta kan till exempel bli aktuellt om hembesök måste göras och om barn är närvarande. Genom samtal ges barnet också möjlighet att uttrycka tankar och känslor som barnet kanske inte har kunnat dela med andra. Att samtala med barn är dock inte oproblematiskt [13]. Det finns både etiska och praktiska problem. För att samtala med barn krävs föräldrars samtycke. Samtal sker vanligen på kontorstid då barnen är i skola. Handläggare har dessutom ofta hög arbetsbelastning och det kan finnas bristande erfarenhet av att samtala med barn.

Bedömning av barns bästa

Vad som är barns bästa måste bedömas från fall till fall [12]. Att döma av beslutsmotiveringar i denna studie har knappast några individuella bedömningar av enskilda barn genomförts. I den mån barn är inkluderade förs ett mycket likartat resonemang kring barnens bästa. Formuleringarna tycks i hög grad vara hämtade från de kommunala riktlinjerna där föräldrarnas försörjansvar betonas. Eftersom handläggarna enligt dokumentationen mycket sällan träffade barnen och bara i drygt hälften av fallen hade frågat föräldrarna om barnens situation bör de ha haft svårt att skapa sig en bild av hur barnet har det. Det kan då falla naturligt för handläggarna att utgå från generell kunskap om barn i bedömningen av barns bästa. Att träffa barnen eller att samtala om dem med föräldern kan vara ett sätt att skaffa sig ett bredare underlag för att besluta om det enskilda barnets bästa. Men för att undvika subjektiva bedömningar finns även ett behov av att strukturera bedömningen av barns bästa vid ekonomiskt bistånd.

Riktlinjerna för ekonomiskt bistånd tycks inte vara tillräckligt för att främja likabehandling, utan resultatet visade på olikheter mellan förvaltningarna trots att man använde samma kommunala riktlinjer. Mest markant var skillnaden mellan två förvaltningar som låg geografiskt nära varandra och som hade likvärdig befolkningsstruktur. Likheter till trots så hade ena förvaltningen hälften så många familjer som ansökte om extra bistånd för barn men avsevärt fler beslut om nödbistånd. Även forskning visar på avsevärda skillnader mellan kommuner vad gäller nivån på utbetalda belopp till ensamstående mödrar [19]. Preliminära resultat från en kommande rapport från Länsstyrelsen visar att det finns betydande olikheter mellan kommuner, vilket innebär att livsvillkoren för barn i familjer med ekonomiskt bistånd kan skilja sig påtagligt beroende på hemkommun (personlig kommunikation 2014-11-21).

Strukturerad bedömning

Forskning om människors beslutsfattande ger en förklaring till varför bedömningar kan se olika ut. Människors rationalitet är ett resultat av samspelet mellan två separata mentala system för att behandla information och fatta beslut. Det ena är ett snabbare och ”intuitivt system” som vi i hög grad delar med djur. Det andra är ett långsammare och mer ”analytiskt system”. Det är det senare som dominerar vid utredningar där det finns ett överflöd av information och där konsekvenserna av beslutet ligger längre fram i tiden. Detta system har visat sig ha brister eftersom vi ofta samlar in irrelevant information samtidigt som vi negligerar viktig information. I analysfasen tenderar vi att övervärdera information som vi personligen upplever som känslomässigt intressant, konkret och som ligger nära i tid och rum. Det är också vanligt att vi tidigt skapar arbetshypoteser om vad ett problem beror på eller hur det ska lösas. Dessa arbetshypoteser styr vilken ytterligare information vi samlar in; vi tenderar att samla information som bekräftar den befintliga föreställningen medan vi undviker information som kan falsifiera den. Detta medför att våra beslut sällan är helt rationella [20]. Ett stöd i beslutsfattande är checklistor och standardiserade bedömningsmetoder. De kan ge väg-

ledning om vilken nödvändig information som behöver samlas in så att även fakta som kan falsifiera initiala hypoteser medtas i beslutet.

Den handbok/checklista som förvaltning 3 har utvecklat och implementerat tycks ha haft en viss effekt. Att effekten inte varit större kan bero på en rad faktorer, alltifrån brister i metoden som sådan till hur metoden har implementerats och senare vidmakthållits. Metoden kan dock ses som ett steg mot en mer strukturerad bedömning av barns bästa. Socialstyrelsen bedömer att användandet av standardiserade bedömningsmetoder och checklistor ökar förutsättningen för beslut som tillgodoser barnets behov. Det är viktigt att ett fortsatt utvecklingsarbete kopplas till en verksamhetsbaserad utvärdering där olika förhållningssätt eller metoder jämförs. Om den metod som förvaltning 3 använde hade varit mer effektiv hade den som nästa steg kunnat utvärderas i en kontrollerad studie där metoden lottats till en av de andra två förvaltningarna och sedan följts upp för att avläsa skillnader.

Socialstyrelsen anser även att det är betydelsefullt att utredningen av barns bästa dokumenteras, dels för att öka rättsäkerheten, dels för att kunna följa upp utvecklingen av barnperspektivet [21]. Dokumentation kan ske genom barnkonsekvensanalyser eller på konventionellt sätt, det centrala är att det framgår hur man har resonerat och hur man har viktat för- och nackdelar mot varandra för att uppnå ett beslut. Noteringar om att ”barnperspektivet har beaktats”, eller ”utifrån barns bästa” behöver kompletteras med en fylligare argumentation till ställningstagandet i det enskilda fallet.

Barnperspektivet och arbetet med att göra föräldrarna självförsörjande

Socialtjänsten har två uppdrag, dels att hjälpa individen ur en akut ekonomisk situation, dels att på längre sikt ge insatser så att individen kan uppnå självförsörjning [8]. Ett barnperspektiv eller ett barnrättsperspektiv behöver finnas med i båda uppdragen.

Att förvaltningarna arbetade aktivt med föräldrarnas självförsörjning framkom i aktstudien där 86 procent av alla akter innehöll en dokumenterad arbetsplan för självförsörjning, vilket är en förbättring sedan 2003 [14]. I fokusgruppsintervjun framhölls att det främsta sättet att arbeta med ett barnperspektiv var genom att hjälpa föräldrarna att bli självförsörjande, något som även betonas i de kommunala riktlinjerna. Information om innehållet i arbetsplanerna inhämtades dock inte och det är därför oklart vilka insatser som socialtjänsten erbjuder barnfamiljer samt i vilken mån arbetsplanerna är förenliga med ett barnperspektiv. Enligt SKL kan 90 av landets 290 kommuner inte erbjuda arbetsfrämjande insatser inom ramen för ekonomiskt bistånd. I vissa kommuner anger man att det inte är socialtjänsten utan arbetsförmedlingen som ska ansvara för arbetsrelaterade insatser [22].

Svensk och internationell forskning har visat att kvinnor mer sällan än män får ta del av aktiveringsinsatser och detta gäller i synnerhet ensamstående mödrar [23]. Samtidigt utgör ensamstående mödrar det vanligaste biståndshushållet i Sverige [1]. Eftersom självförsörjningsuppdraget står i fokus i socialtjänstens arbete med ekonomiskt utsatta individer är det viktigt att kommunerna tydliggör vilka arbetsrelaterade insatser som erbjuds, vilka grupper som får ta del av insatserna, samt i vilken mån insatserna är anpas-

sade till olika gruppers behov, i synnerhet när det gäller ensamstående föräldrar. Socialstyrelsen anser även att det är viktigt att följa upp effekterna av insatserna. Om föräldrar ska kunna komma ut i arbetslivet är det angeläget att insatserna är anpassade så att föräldrar ges möjlighet att kombinera arbete och familj. Socialstyrelsen har utvecklat bedömningsmetoden Förutsättningar Inför Arbete (FIA) som kartlägger förutsättningar och hinder för självförsörjning. Med hjälp av FIA ges möjlighet att anpassa insatser till den enskilde mottagaren. På regeringens uppdrag undersöks hur användbar FIA är i socialtjänstens ordinarie verksamhet, exempelvis om det kan stödja föräldrar att uppnå självförsörjning.

Förslag för att stärka barnperspektivet

Med utgångspunkt från resultaten från de tre förvaltningarna lämnas förslag på åtgärder för hur barnperspektivet kan förstärkas vid handläggning av ekonomiskt bistånd:

- Övergå till att använda begreppet barnrättsperspektiv istället för barnperspektiv. Barnrättsperspektivet utgör ett tydligare begrepp som definieras av barnkonventionens huvudprinciper. Det betonar barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter i frågor som rör barnet, och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad.
- Studien visade att handläggare sällan samtalade med eller om barnet inför beslut. När en ansökan som rör barn inkommer är det viktigt att handläggare undersöker barnets situation genom samtal med föräldrarna eller med barnet själv. Därigenom ges bättre utgångspunkter för beslut som grundar sig på barns faktiska behov.
- För att säkerställa likabehandling vid bedömning av barns bästa behövs ett fortsatt arbete med att utveckla och utvärdera stöddokument (manual och checklista) för barnrättsperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Den metod som användes i studien indikerade att standardiserade bedömningsmetoder och checklistor kan öka förutsättningen för beslut som tillgodoser barnets behov, men metoden behöver vidareutvecklas.
- Vid beslut som rör barn hänvisades ofta till att ”barnperspektivet har beaktats”. Detta är dock otillräckligt för att bedöma vilka förslag till lösningar som har diskuterats och hur dessa har vägts mot varandra i en beslutssituation. Vid ansökningar om bistånd riktade till barn behövs därför tydliga argument för beslut om bifall eller avslag.

Referenser

1. Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2013. Belopp samt antal biståndsmottagare och antal biståndshushåll; 2014.
2. Näsman, E. Barnfattigdom: om bemötande och metoder ur ett barnperspektiv. Stockholm Gothia Förlag; 2012.
3. Vinnerljung, B. Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn. Social Rapport. Västerås: Edita Västra Aros; 2010. p. 228-66.
4. Ringback Weitoft, G, Hjern, A, Batljan, I, Vinnerljung, B. Health and social outcomes among children in low-income families and families receiving social assistance-a Swedish national cohort study. Social science & medicine. 2008; 66(1):14-30.
5. Mörk, E, Sjögren, A, Svaleryd, H. Hellre rik och frisk. Om familjebakgrund och barns hälsa. Stockholm: SNS Förlag; 2014.
6. Pelton, LH. The continuing role of material factors in child maltreatment and placement. Child abuse & neglect. 2014.
7. Harju, A, Thorod, AB. Child poverty in a Scandinavian welfare context - from children's point of view. Childs Indicators Research. 2011; (4):283-99.
8. Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.; 2013.
9. Fridström Montoya, T. Rätten till bistånd enligt SoL. In: Eneroth E, editor. Juridik för socialt arbete. Malmö: Gleerups; 2014.
10. Proposition 1996/97-124. Ändring i socialtjänstlagen
11. Aronsson, K. Barnperspektiv: att avläsa barns utsatthet. Locus. 2012; (1-2):95-111.
12. Schiratzki, J. Barnrättens grunder. Lund: Studentlitteratur; 2010.
13. Socialstyrelsen. Etiska aspekter på att lyssna på barn i familjehem: Mål, komplikationer och konflikter.; 2014.
14. Socialstyrelsen, Länsstyrelserna. Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Stockholm; 2003.
15. Stockholms stad. Handläggning av ekonomiskt bistånd - riktlinjer 2010:
16. Socialstyrelsen. Kartläggning om skälig levnadsnivå - Överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd; 2012.
17. Socialdepartementet. Åtgärder för att stärka barnets rättigheter och uppväxtvillkor i Sverige 2014:
18. Socialdepartementet. Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige 2011:
19. Stranz, H, Wiklund, S. Oskälig levnadsnivå? En studie av inkomstnivåer bland ensamstående mödrar med socialbidrag. Socialvetenskaplig Tidskrift. 2012; 19(2):72-92.
20. Kahneman, D. Tänka, snabbt och långsamt Stockholm: Månocket; 2013.
21. Socialstyrelsen. Dokumentation av barns bästa inom socialtjänsten. 2012:
22. Socialstyrelsen. Arbetsfrämjande insatser och avslutsorsaker för ekonomiskt bistånd.; 2013.
23. Nybom, J. Activation and 'coercion' among Swedish social assistance claimants with different work barriers and socio-demographic characteristics: What is the logic? International Journal of Social Welfare. 2013; 12(1):45-57.