



Svårt att förverkliga barnens bästa?

Om barnperspektivet vid beviljande av ekonomiskt bistånd

Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg 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.

Artikelnr | IVO 2015-79

Omslag | Istock

Sättning | Svensk Information

Utgiven | www.ivo.se, oktober 2015

Förord

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har ansvar för tillsyn över verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I det uppdraget ingår att utöva tillsyn av socialtjänstens myndighetsutövning, som exempelvis beviljande av ekonomiskt bistånd. I uppdraget ingår också att regelbundet återföra sammanställda resultat och iakttagelser från myndighetens tillsyn.

I nu aktuell tillsyn har IVO under 2014 och 2015 granskat socialtjänsten i tre kommuner i tre län avseende barnperspektivet inom ekonomiskt bistånd. Syftet med tillsynen och denna rapport är att följa upp och stärka kommunernas arbete med barnperspektivet. Men också att skapa ett underlag för eventuell vidare tillsyn inom området.

Rapporten är framtagen av utredaren Johanna Nilsson vid avdelning sydöst. Tillsynen har genomförts av inspektörer vid enheten som arbetar med tillsyn av socialtjänsten. Ansvariga för tillsynen har varit inspektörerna Cecilia Lobos, Per-Håkan Nordström och Rebecca Dahl. Avdelning sydöst har tillsynsansvar över vård- och omsorgsgivare i sammanlagt tre län: Jönköpings län, Kalmar län och Östergötlands län.

Gunilla Hult Backlund

Generaldirektör

Oktober 2015

Sammanfattning

Under hösten 2014 och våren 2015 genomförde IVO en egeninitierad tillsyn av tre kommuners hantering av barnperspektivet vid beviljande av ekonomiskt bistånd. Vid tillsynen, som har utgått från bestämmelserna i socialtjänstlagen, granskades handläggning, dokumentation, delar av ledningssystemet, samt personal och kompetens.

IVO:s granskning visar att kommunerna framförallt utgår från de vuxnas perspektiv i handläggningen och att personalen inte tar tillräckligt stor hänsyn till den specifika situation och de specifika behov som råder för varje enskilt barn. Detta granskningsresultat ligger väl i linje med vad även andra studier har kommit fram till, exempelvis att:

- ⊗ barnperspektivet är bristfälligt dokumenterat och man samtalar sällan med barnen,
- ⊗ besluten inte är motiverade utifrån de aktuella barnens specifika situation,
- ⊗ dokumenterade analyser saknas av hur besluten om ekonomiskt bistånd påverkar barnet eller barnen i familjen,
- ⊗ skriftliga rutiner saknas för hur barnperspektivet ska hanteras i handläggningen.

Kommunerna kan vidta en rad olika åtgärder för att på ett bättre sätt ta hänsyn till barnens specifika situation och behov. Men att ta fram stöddokument är bara en av åtgärderna, som måste följas av andra insatser för att barnperspektivet ska få konkret genomslag ute i verksamheten, som exempelvis kompetensutveckling.

IVO:s övriga iakttagelser från tillsynen kan sammanfattas som följer:

- ⊗ Det råder överlag en god personalsituation och det finns ett stort intresse från personalen att lära sig mer om barnperspektivet och hur det kan tillämpas.
- ⊗ Socialtjänstens samverkan med andra fungerar tillfredsställande, både internt och externt.
- ⊗ IVO har inte noterat brister i de delar av kommunernas ledningssystem som har varit föremål för granskningen.

Innehåll

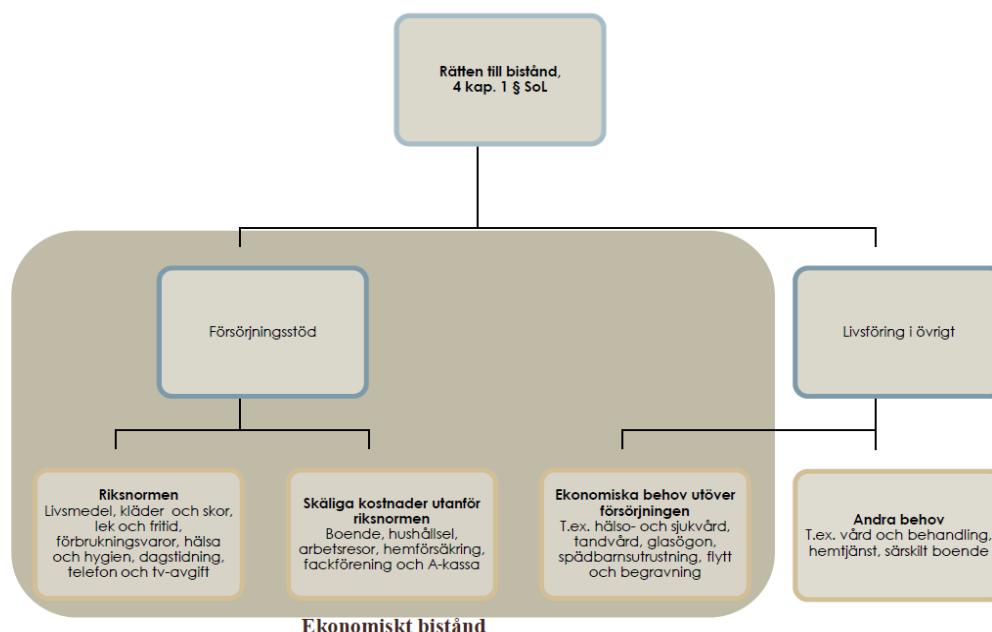
Förord	3
Sammanfattning.....	4
Innehåll	5
Bakgrund	6
Ekonomiskt bistånd	6
Barns rättigheter	7
Barnperspektivet behöver få större genomslag	8
Barnens behov kan uppmärksammas mer	8
Stöddokument är bra, men inte tillräckligt.....	8
God personalsituation och stort intresse för fortbildning.....	9
Ärendena kräver samverkan med andra	9
Inga noterade brister kopplat till ledningssystemen.....	10
Studier om barnperspektivet.....	11
Barnperspektivet i myndighetsutövningen	11
Svårt att omsätta barnperspektivet i praktiken.....	11
BILAGA	
Beskrivning av tillsynen	13
Tillsynens utformning och omfattning	13

Bakgrund

Barn som växer upp i ekonomisk utsatthet får inte bara erfara materiella konsekvenser. Även deras möjligheter inom andra områden kan påverkas.¹ Det kan exempelvis leda till utanförskap, svagare skolprestation, psykisk ohälsa, samt risk för missbruk och kriminalitet i vuxenlivet. För att kunna skapa goda och jämlika livsvillkor för människor, barn som vuxna, har vi i Sverige ett omfattande socialt skyddsnet. Här utgör ekonomiskt bistånd en viktig pusselbit.

Ekonomiskt bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov (eller få dem tillgodosedda på annat sätt) har rätt till bistånd, dels för sin försörjning genom ett så kallat försörjningsstöd, dels för sin livsföring i övrigt². Försörjningsstödet består av två delar: en norm som gäller för hela landet (riksnormen, där bland annat behovsposter som lek och fritid inkluderas) och en ersättning för skäligena kostnader för ett antal andra behovsposter. Ekonomiskt bistånd ska vara ett komplement till samhällets generella välfärdssystem och tanken är att det ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Det ska alltid utgå från den enskildes behov och livssituation och utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin och familjens försörjning på egen hand.



Källa: Socialstyrelsen: *Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten*

¹ Socialstyrelsen (2015), *Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd – En fallstudie av tre socialförvaltningar*.

² Den enskildes rätt till bistånd regleras i 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Barns rättigheter

Barns rättigheter slås bland annat fast i FN:s barnkonvention. Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling 1989 och antogs sedan av Sverige 1990. Konventionen har fyra grundläggande principer:

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

Dessa principer har sedan beaktats i utformningen av socialtjänstlagen. Enligt socialtjänstlagen ska barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn.³ Detta medför att barnens situation ska uppmärksammas särskilt i varje ärende rörande ekonomiskt bistånd där barn är berörda. Bestämmelsen syftar till att stärka barnens rättsliga ställning. Barnets bästa ska alltid beaktas, utredas och redovisas, även om barnets bästa inte alltid är avgörande för beslutet. Socialtjänsten ska dokumentera sina överväganden och hur de i beslutet har tillgodosett barnperspektivet.⁴ Om det finns en intressekonflikt mellan vuxna och barn ska barnets intresse ha företräde⁵.

Barnen har också rätt att framföra sina åsikter i frågor som rör dem själva. Om barnet inte framför sina åsikter så ska socialtjänsten så långt det är möjligt klarlägga barnets inställning på annat sätt. Hur tungt barnets åsikter och inställning ska väga ska ställas i förhållande till barnets ålder och mognad.⁶

Utöver detta har socialtjänsten också en övergripande skyldighet att uppmärksamma, utreda och vid behov stödja barn som befinner sig i en utsatt situation, så som är fallet vid ekonomiskt utsatthet⁷. Detta kan innebära att socialtjänsten behöver upprätta en egen akt inom barn- och ungdomsvården för barn som berörs av ett ekonomiskt bistånd.

³ Det regleras av 1 kap. 2 § SoL.

⁴ Framgår av JO ämbetsberättelse 2006/07 s.281.

⁵ Framgår av prop. 1996/97:124 s. 99 f.

⁶ Regleras av 11 kap. 10 § SoL.

⁷ Barn i ekonomiskt utsatta familjer är enligt prop 2002/03:53 (sid.35) att betrakta som barn som befinner sig i en utsatt situation.

Barnperspektivet behöver få större genomslag

I IVO:s egeninitierade tillsyn under 2014 och 2015 har myndigheten granskat hur socialtjänsten i tre kommuner hanterar barnperspektivet inom ekonomiskt bistånd (Boxholm, Gislaved och Emmaboda). Granskningen visar på att kommunerna framförallt utgår från de vuxnas perspektiv i handläggningen och de tar inte tillräckligt stor hänsyn till den specifika situation och de specifika behov som råder för varje enskilt barn.

Barnens behov kan uppmärksammas mer

Barnens specifika behov framgår inte av socialtjänstens utredningar och det är därför oklart *om* och *hur* kommunen faktiskt har beaktat deras behov. I alla tre kommunerna har det i tillsynen emellertid framkommit att handläggarna för samtal med varandra om barnperspektivet. Både personal och ledning uppger att barnens behov påverkar de beslut som fattas. Barnperspektivet finns också med i handläggarnas diskussioner med de vuxna som kontaktar socialkontoret. Däremot finns det förbättringsmöjligheter i alla kommuner när det kommer till dokumentationen av dessa samtal, både de interna samtalen och de med föräldrarna. En av de intervjuade beskriver det på följande sätt:

”Vi beaktar barnperspektivet, men har inte alltid utrymme att dokumentera det på ett bra sätt.”

Bara vid enstaka fall har handläggarna själva haft kontakt med barnen. En kommun beskriver det så här:

”Vi pratar sällan med barnen. Ibland är något barn med när föräldern kommer till socialkontoret.”

Vidare saknas det genomgående dokumenterade analyser av hur beslutet om ekonomiskt bistånd påverkar barnen i familjen. I vissa fall har det inte heller framgått av akten att ett barn är aktuellt för insatser inom barn- och ungdomsvården.

IVO kan konstatera att förekomsten av barn i familjen och deras behov har uppmärksamats i besluten. Det har exempelvis handlat om att socialtjänsten har gett bistånd till ID-handlingar, medicin, glasögon, kläder, cykel, fritidsaktiviteter/rekreation, klassresor, extra stor lägenhet för funktionsnedsatt barn, med mera. I något enstaka beslut kan IVO se att barnens behov också har uppmärksamats vid beviljandet av kostnader som inte har direkt koppling till barnet som person, som exempelvis beviljande av bistånd för hyra. Besluten innehåller överlag ingen specifik beskrivning om barnens behov eller situation i de aktuella familjerna.

Stöddokument är bra, men inte tillräckligt

Underlaget för denna rapport är litet. Därför är det svårt att se några övergripande mönster i hur de olika kommunerna hanterar barnperspektivet. Men IVO har

noterat att den största kommunen har arbetat fram fler stöddokument som rör barnperspektivet (rutiner, checklistor och handböcker) än de andra två mindre kommunerna. I den stora kommunen utgör de som hanterar ekonomiskt bistånd en egen enhet. De är relativt många handläggare som arbetar med liknande saker och verksamheten har därmed också fler personer som arbetet med stöddokument kan fördelas ut på.

Däremot skiljer sig inte implementeringen av barnperspektivet i den faktiska handläggningen åt mellan kommunerna. Alla kommunerna har liknande förbättringsområden, vilket IVO också har noterat i avsnittet ovan.

God personalsituation och stort intresse för fortbildning

Kommunernas förutsättningar för att kunna implementera barnperspektivet bedömer IVO som relativt goda. Kommunerna vittnade om en överlag relativt god personalsituation. En kommun angav dock att personalomsättningen hade varit hög och att man hade ganska många nyanställda (denna kommun arbetade också på en rutin för introduktion av ny personal). Alla kommuner upplever sig på det stora hela ha tillräcklig bemanning i dagsläget. Däremot vittnar en kommun om att tidsbrist är en ständigt närvarande riskfaktor:

”Det skulle behövas någon eller några ytterligare, då dokumentationen ibland blir lidande på grund av tidsbrist. Fokus läggs på klientarbetet. Det är svårt att hinna med att uppdatera handlingsplaner. Det är sårbart om någon blir sjuk.”

Alla kommuner erbjuder personalen regelbunden extern handledning, som regel en gång i månaden. Personalen erbjuds även kompetensutveckling, även om fortbildning inom just barnperspektivområdet är mer sällsynt. Kommunerna vittnar om att de ibland har svårt att hitta lämpliga utbildningar, men det innebär inte att barnperspektivet inte står högt på agendan, snarare tvärtom. I Emmaboda hade man försökt att starta upp ett forum för att diskutera barnperspektivet. I Boxholm hade man tagit del av Barnhusets utbildningar, däribland barnsamtal och i Gislaved hade barnperspektivet varit temat för flera planeringsdagar.

Ärendena kräver samverkan med andra

När en person som är i behov av ekonomiskt bistånd tar kontakt med kommunen ska socialtjänsten se till *hela* personens livssituation (inklusive barnens situation). Helhetssyn är en grundläggande princip som innebär att de ekonomiska behoven inte ska ses isolerat från den enskildes livssituation i övrigt. Ärendena kräver därför oftast en bred samverkan med andra utifrån klienternas (och barnens) behov. Kommunerna har samverkan med flera olika parter, som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Komvux, andra kommuner, landstinget, beroendevården, psykiatrin, med flera. Två kommuner har någon form av fast grupp för en del av sin externa samverkan. Någon kommun uppger att samverkan med landstinget fungerar något sämre än med övriga aktörer.

Den interna samverkan uppges också fungera tillfredsställande. De kommuner som sitter nära varandra säger att de korta avstånden är en fördel.

”Samverkan är vanligt förekommande om det finns behov av det. Samverkan sker med barn och familj, vuxen, socialpsykiatri, AMO (arbetsmarknadsorganisationen) med flera. Vi gör orosanmälan om det finns orsak till det. Om en barnfamilj står inför vräkning meddelar vi barn och familj. Även samverkan med LSS kan komma ifråga.”

Inga noterade brister kopplat till ledningssystemen

IVO har inte gjort några iakttagelser som har lett till något förtydligande från myndighetens sida i besluten gällande de granskade delarna av ledningssystemen. Det finns som regel rutiner för klagomål, lex Sarah och intern kontroll. I exempelvis Gislaveds kommun har man som målsättning att den klagande ska få återkoppling på sitt klagomål inom en vecka. I samma kommun har man också kompletterat den interna kontrollen genom att, på handläggarnivå, återkommande granska slumpvist utvalda ärenden.

Studier om barnperspektivet

IVO:s iakttagelser i samband med denna tillsyn styrks av tidigare studier.

Barnperspektivet i myndighetsutövningen

Socialstyrelsen gjorde under 2014 och 2015 en fallstudie på tre kommuners socialförvaltningar där man studerade hur barnperspektivet beaktats i beviljande av ekonomiskt bistånd.⁸ Resultatet visade överlag på ett svagt dokumenterat barnperspektiv i samtliga socialförvaltningar, med en svag fördel för en av förvaltningarna.

”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.”

Studien visade att handläggare sällan samtalar med eller om barnet inför beslut och att standardiserade motiveringar används, exempelvis i form av ”barnperspektivet har beaktats”. För att säkerställa likabehandling vid bedömning av barns bästa bedömer Socialstyrelsen att det är viktigt att det sker ett fortsatt arbete med att utveckla och utvärdera stöddokument (manual och checklista) för barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

Svårt att omsätta barnperspektivet i praktiken

Forskare Bodil Rasmussen har i sin studie från 2006, *Barnperspektiv i den sociala barnvården*⁹, resonerat om tillämpningen av barnperspektivet inom socialtjänstens arbete. Hon menar att vid första anblicken kan motiven för barns delaktighet framstå som självklara och enkla att omsätta i praktiken. Många studier visar emellertid på en mängd problem och dilemman, som kan uppstå när rekommendationer och riktlinjer ska förverkligas.

”Sett ur barns och föräldrars synvinkel finns många hinder för att komma till tals och påverka på det sätt som de själva skulle vilja. Barns starka beroendeförhållande i relation till sina föräldrar framgår med stor tydlighet.”

Ett examensarbete¹⁰ från Linnéuniversitetet har i ett mindre format kartlagt hur socialsekreterarna från olika avdelningar i en kommun uppfattar och tillämpar barnperspektivet. En slutsats författarna drar är att barnperspektivet används inom socialtjänsten, men att socialsekreterarna upplever att begreppet är komplext och

⁸ Socialstyrelsen (2015), *Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd – En fallstudie av tre socialförvaltningar*.

⁹ Rasmussen B (2006), *Barnperspektiv i den sociala barnvården – Forsknings- och utvecklingsarbete inom ramen för projekt Kunskapsbaserad socialtjänst*.

¹⁰ Holgersson M, Vishaj P (2011), *Barnperspektivet inom socialtjänsten*.

svårdefinierat¹¹. Studien visar även att det förekommer att socialtjänsten anser att barnperspektivet är tillgodosett genom att endast prata med föräldrarna.

¹¹ Liknande iakttagelser har även gjorts i *De osynliga barnen – Om barnperspektiv i handläggning av ekonomiskt bistånd* av Hermansson C och Liljeroth L, Lunds universitet, VT10. I studien noterade man exempelvis att kommunen (som man studerade) saknade konkreta riktlinjer för hur man skall gå tillväga i handläggningen av ekonomiskt bistånd vad gäller barnperspektivet. Men också att barnperspektivet inte hade en konkret innebörd för handläggarna.

BILAGA

Beskrivning av tillsynen

Denna rapport är en sammanställning av erfarenheterna från en egeninitierad tillsyn av barnperspektivet vid beviljande av ekonomiskt bistånd, som IVO har genomfört under 2014 och 2015. IVO har genomfört tillsynen för att skapa ett underlag för eventuell vidare tillsyn inom samma område. Men även för att följa upp och stärka kommunernas arbete med barnperspektivet.

Rapporten bygger i huvudsak på de iakttagelser som IVO har gjort vid tillsynen och utredaren har fört samtal om inspektionsresultaten med inspektörerna. IVO har använt även följande källor som underlag för rapporten:

- ⊕ Holgersson M, Vishaj P (2011), *Barnperspektivet inom socialtjänsten*, examensarbetet VT11, kurskod 2SA46E, Linnéuniversitetet.
- ⊕ Rasmusson B (2006), *Barnperspektiv i den sociala barnavården – Forsknings- och utvecklingsarbete inom ramen för projekt Kunskapsbaserad socialtjänst*, meddelanden från Socialhögskolan 2006:2, Lunds universitet.
- ⊕ Socialstyrelsen (2013), *Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten*, rapport 2013-12-31.
- ⊕ Socialstyrelsen (2015), *Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd – En fallstudie av tre socialförvaltningar*, artikelnummer 2015-1-46.

Tillsynens utformning och omfattning

Tillsynen har skett i form av föranmälda verksamhetstillsyner. Sammanlagt har IVO granskat tre verksamheter:

- ⊕ Socialnämnden i Emmaboda kommun (ca 9 000 invånare i kommunen)
- ⊕ Kommunstyrelsen i Boxholms kommun (drygt 5 000 invånare i kommunen)
- ⊕ Socialnämnden i Gislaveds kommun (knappt 29 000 invånare i kommunen)

De granskade områdena är:

- ⊕ Handläggning och dokumentation.
- ⊕ Personal och kompetens.
- ⊕ De delar av ledningssystemet som avser klagomål, internt kontroll och lex Sarah.

Som en del av tillsynen har IVO under inspektionerna på plats intervjuat både ledning och personal från socialtjänsten. IVO har även genomfört en granskning av sex stycken ärenden¹² i varje kommun. Ärendena var sådana där behovet av ekonomiskt bistånd hade varit långvarigt (minst 10 månader under ett kalenderår). I dessa ärenden fanns både små och stora barn i familjerna. Utöver detta har även underlag som checklistor, rutiner, informationsmaterial, blanketter, personalförteckning, delegationsordning och så vidare granskats.

Ingen kommun fick krav på åtgärder i samband med beslut. Däremot uppmärksammade IVO kommunerna på gällande regelverk i flertalet avseenden.

Alla tre kommuner har en BBIC-licens¹³.

¹² Besluten om ekonomiskt bistånd kan överklagas och de sökande har i det granskade underlaget alltid fått ta del av en besvärshänvisning vid beslut med avslag eller delvis avslag.

¹³ Barns behov i centrum, BBIC, är ett verksamhetssystem som socialtjänsten använder sig av. Syftet är att stärka barnperspektivet och delaktigheten för barn, unga och deras familjer. Systemet ska också skapa enhetlighet över landet samt förbättra och bibehålla kvaliteten i den sociala barn- och ungdomsvården. För att arbeta med BBIC behövs kunskap och en BBIC-licens som kommuner får genom att ingå avtal med Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ansvarar för innehållet i systemet och för nationell kvalitetssäkring.

Svårt att förverkliga barnens bästa?
Om barnperspektivet vid beviljande av ekonomiskt bistånd
Artikelnr: IVO 2015-79
Utgiven i oktober 2015

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon: 010-788 50 00
registrator@ivo.se
www.ivo.se

