

# Att integrera ett barnperspektiv

- en kvalitativ studie om barnperspektivets status i handläggning av ekonomiskt bistånd

Mattias Niemi

Lunds Universitet  
Socialhögskolan  
SOPA63, Ht-08



Handledare: Torbjörn Hjort

## **Abstract**

Author: Mattias Niemi

Title: The integration of a child perspective – a qualitative study of the status of the child perspective in social welfare [translated title]

Supervisor: Torbjörn Hjort

Assesor: Gunilla Lindén

The main purpose of this study was that, in the light of theories of how street level bureaucrats may affect the implementation of political decisions, examine and analyze the social workers interpretations of the child perspective's impact on the handling of social assistance, and what opportunities and/or limitations they feel that the organizational preconditions means for the application. The survey had a qualitative research approach and consisted of eight thematic interviews with a total of ten respondents operating in five different municipalities. Eight of the respondents were social workers dealing directly with social assistance and two had managerial positions. The results of the interviews were then analyzed with the help of an actor-structure approach to implementation and Michael Lipskys theory of street-level bureaucrats and their role as policy makers. The results of the survey showed that the respondents had relatively similar views on the child perspectives implications for work with social assistance. The majority of the social workers in the study felt that the organizational conditions admitted them to make individual assessments. Furthermore, the results suggested that most of the conditions that, on basis of the theories, were expected to be success factors for effective implementation were met. Despite this there were aspects of the child perspective which had lower impact than others.

Key words: Child perspective, welfare, implementation

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING</b>	<b>5</b>
<i>1.1 PROBLEMFÖRMULERING</i>	<b>5</b>
<i>1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR</i>	<b>6</b>
<i>1.3 AVGRÄNSNINGAR</i>	<b>7</b>
<i>1.4 FÖRFÖRSTÅELSE</i>	<b>7</b>
<b>2. BAKGRUND</b>	<b>8</b>
<i>2.1 EKONOMISKT BISTÅND</i>	<b>8</b>
<i>2.2 BARNKONVENTIONEN</i>	<b>9</b>
<i>2.3 RAMLAG</i>	<b>10</b>
<i>2.4 KONVENTIONEN I SOCIALTJÄNSTLAGEN</i>	<b>10</b>
<b>3. TIDIGARE FORSKNING</b>	<b>12</b>
<i>3.1 INLEDNING</i>	<b>12</b>
<i>3.2 BARNPERSPEKTIV – ETT MÅNGTYDIGT BEGREPP</i>	<b>12</b>
<i>3.3 BARNPERSPEKTIVET I HANDLÄGGNING AV EKONOMISKT BISTÅND</i>	<b>13</b>
<i>3.4 SOCIALBIDRAG OCH HANDLINGSUTRYMME</i>	<b>15</b>
<i>3.5 EKONOMISKT UTSATTA BARN</i>	<b>16</b>
<b>4. METOD</b>	<b>18</b>
<i>4.1 VAL AV METOD</i>	<b>18</b>
<i>4.2 URVAL</i>	<b>18</b>
<i>4.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID INTERVJUERNA</i>	<b>19</b>
<i>4.4 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID ANALYS AV MATERIALET</i>	<b>20</b>
<i>4.5 RESULTATENS TILLFÖRLITLIGHET</i>	<b>20</b>
<i>4.6 ETISKA ÖVERVÄGANDEN</i>	<b>21</b>
<b>5. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>23</b>
<i>5.1 INLEDNING</i>	<b>23</b>
<i>5.2 AKTÖRSPERSPEKTIVET FÖRSTÅ – KUNNA – VILJA</i>	<b>23</b>
<i>5.2.1 Förstå</i>	<b>24</b>
<i>5.2.2 Kunna</i>	<b>24</b>
<i>5.2.3 Vilja</i>	<b>25</b>
<i>5.3 GRÄSROTSBYRÅKRATIER OCH INDIVIDENS SKAPANDE AV POLICY</i>	<b>25</b>

5.3.1 Handlingsutrymme/diskretion	26
5.3.2 Behovet av kontroll	26
5.3.3 Gräsrotsbyråkratins karakteristika	27
5.3.4 Teoriernas användning	27
<b>6. ANALYS AV EMPIRI</b>	<b>29</b>
6.1 INLEDNING	29
6.2 ATT FÖRSTÅ	29
6.2.1 Begreppets innebörder	29
6.2.2 Riktlinjer	31
6.2.3 Att informera målgruppen	32
6.3 ATT KUNNA	34
6.3.1 Ledningens entydiga stöd	34
6.3.2 Tid	34
6.3.3 Ekonomiskt handlingsutrymme och organisatorisk kontroll	35
6.3.4 Utbildning och kompetens	37
6.4 ATT VILJA	37
6.4.1 Skapandet av ett barnperspektiv	37
6.4.2 Hembesök	38
6.4.3 Att prata med barnen	39
6.4.4 Dokumentation	39
6.4.5 Åsikter om ansvar	40
6.5 SAMMANFATTNING	41
<b>7. AVSLUTNING</b>	<b>43</b>
7.1 SLUTDISKUSSION	43
7.2 FRAMTIDA FRÅGESTÄLLNINGAR	45
<b>8. KÄLLOR &amp; REFERENSER</b>	<b>46</b>
BILAGA 1	49
BILAGA 2	50

# 1. INLEDNING

## 1.1 PROBLEMFÖRMULERING

I 1998 års ändring i Socialtjänstlagen infördes ett generellt barnperspektiv som formulerades i lagens portalparagraf; ”När åtgärder rör barn <sup>1</sup> ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver” (1 kap 2 § SoL). I 3 kap. 5§ SoL infördes även barnets rätt att uttala sig i frågor som rör dem: ”När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad”. Bestämmelserna svarar mot innehållet i artikel 3 respektive artikel 12 i FN:s barnkonvention och kom till som en följd av att Sverige 1990 ratificerat konventionen (Norström & Thunved, 2007:36). I den proposition som föregick lagändringen framhåller regeringen att barnens situation bör beaktas även när vuxna ansöker om ekonomiskt bistånd <sup>2</sup>, och att även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas ska det alltid utredas, beaktas och redovisas (prop. 1996/97:124 :99).

Vanligast är att barnets bästa granskas i samband med barnutredningar och barnperspektivet har fått en allt mer framträdande roll i socialtjänstens arbete med just barn och deras familjer. I arbetet med ekonomiskt bistånd finns det emellertid mycket som tyder på att det återstår ett stort arbete innan barnperspektivet får fullt genomslag (ds 2004:41 :382). En försvårande omständighet i just socialbidragsarbetet är att det i regel inte är barn som ansöker om socialbidrag utan barnets vårdnadshavare. Detta gör att det kanske inte alltid är möjligt att prata direkt med barnet vilket rimligen gör det svårt att ”se med barns ögon”. Återstår att ”ha barnet i sitt perspektiv”? (se prop. 1996/97:124 : 99)

Resultatet av Socialstyrelsens tillsynsåterföring, ”Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd” (Socialstyrelsen, 2003a) visade att barnperspektivet inte uppmärksammades i tillräcklig utsträckning i handläggningen av ekonomiskt bistånd. I kommunernas riktlinjer saknades genomgående en precisering av vad barnperspektivet innebär för handläggningen, och chefer och handläggare ansåg sig arbeta utifrån ett barnperspektiv i högre grad än vad som framgick av dokumentationen. Liknande resultat kom länsstyrelsen i Stockholms län fram till när man granskade hur barnperspektivet tillämpades under 2004 i arbetet med ekonomiskt bistånd till barnfamiljer. Länsstyrelsen menade att

---

<sup>1</sup> Med *barn* avses, i enlighet med den definition av barn som ges i FN:s konvention om barnets rättigheter, varje människa under 18 år.

<sup>2</sup> *Ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd/socialbidrag* används för enkelhetens skull synonymt, trots att det egentligen finns en viss betydelseskilnad (se under 2.1), och syftar på det behovsprövade bidrag som utgår till den som inte kan tillgodose sin försörjning på annat sätt.

socialtjänsten tog hänsyn till barnperspektivet i teorin, dvs. i riktlinjer, rutiner och i sina beskrivningar av arbetet, men att det inte hade samma genomslag i praktiken (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2005:1).

En anledning till att barnperspektivet kanske inte alltid beaktas i tillräcklig utsträckning i handläggningen av ekonomiskt bistånd kan vara att begreppet möjligen uppfattas som mångtydigt och svårtillämpat i konkreta situationer (se t. ex. Rasmusson, 2006:6; Pettersson & Sävström, 2006:11; Sandin & Halldén, 2003:17; Schiratzki, 2003:45). Socialstyrelsen (2003a) har därför efterlyst tydligare kommunala riktlinjer för hur barnperspektivet ska tillämpas. Men även kompetenshöjande fortbildning av personal och en delegationsordning som ger handläggarna <sup>3</sup> tillräckligt handlingsutrymme <sup>4</sup> för att kunna tillgodose barnperspektivet lyfts fram som framgångsfaktorer för att bättre kunna uppfylla barnkonventionens förpliktelser.

Det finns alltså en del som tyder på att integreringen av barnperspektivet inte har genomförts i den utsträckning som beslutsfattarna hade tänkt sig. Vidare förefaller många frågetecken kvarstå kring begreppets konkreta innebörder. Detta lämnar rimligtvis utrymme för individuella tolkningar, vilket leder mig till uppsatsens syfte och frågeställningar.

## 1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med uppsatsen är att, mot bakgrund av Lipskys (1980) och Lundquists (1987) teorier om hur gräsrotsbyråkrater <sup>5</sup> kan påverka implementeringen av politiskt fattade beslut, undersöka och analysera hur socialsekreterare tolkar barnperspektivets betydelse i handläggningen av ekonomiskt bistånd, samt vilka möjligheter och/eller begränsningar de upplever att de organisatoriska förutsättningarna innebär för tillämpningen.

De grundläggande frågeställningarna kan sägas vara: Hur tolkas begreppet av handläggarna och deras arbetsledare? Hur visar sig barnperspektivet i den konkreta handläggningen? Vilka möjligheter/begränsningar upplever man att de organisatoriska ramarna tillåter? Vad har det individuella handlingsutrymmet för betydelse för implementeringen av barnperspektivet?

---

<sup>3</sup> *Handläggare* och *socialsekreterare* används synonymt och syftar i uppsatsen på de tjänstemän inom den kommunala socialtjänsten som handlägger ekonomiskt bistånd.

<sup>4</sup> Med *diskretion/handlingsutrymme/handlingsfrihet* avses det utrymme som finns för individuella val inom ramen av ett regelverk (jfr Stranz, 2007; Svensson et al, 2008; Lipsky, 1980).

<sup>5</sup> Termen *gräsrotsbyråkrater* definieras av Lipsky (1980:3) som ”*Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work.*”

### *1.3 AVGRÄNSNINGAR*

Mitt intresseområde är att undersöka hur barnperspektivet tolkas, används och integreras i arbetet med ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten. Jag avser alltså inte att undersöka hur begreppet används i andra sammanhang.

Studiens syfte är inte att komma fram till någon generell sanning kring hur barnperspektivet bör förstås eller användas.

Även om jag är intresserad av hur barnperspektivets status ser ut i arbetet med ekonomiskt bistånd i allmänhet har jag särskilt fokuserat på frågor kring handläggningen av långvarigt ekonomiskt bistånd, det vill säga familjer som uppburit socialbidrag som huvudsaklig inkomstkälla under minst 10 månader under ett kalenderår. Detta för att kunna fokusera resonemangen kring de familjer som har mer djupgående ekonomiska problem till skillnad från kortare ekonomiska svackor. En fördel, som jag ser det, med att använda denna avgränsning är att den har använts i andra sammanhang där man har undersökt barnperspektiv i ekonomiskt bistånd (jfr t ex Socialstyrelsen, 2003a; Pettersson & Sävström, 2006). På så sätt blir det lättare att jämföra resultat från de olika studierna.

### *1.4 FÖRFÖRSTÅELSE*

De frågeställningar och utgångspunkter som ligger till grund för uppsatsen har med stor sannolikhet påverkats av mina egna värderingar och erfarenheter av arbetet med ekonomiskt bistånd. Som en del av min utbildning har jag praktiserat på en enhet för ekonomiskt bistånd och därmed skaffat mig en bild av hur arbetet kan se ut, vilka problem som kan uppkomma och hur man som socialsekreterare kan resonera kring de dilemman som det ofta innebär att arbeta med både klientens och organisationens intressen för ögonen. Mitt intryck av barnperspektivet innan jag började arbeta med denna uppsats var att det är ett av många svårtolkade begrepp som förekommer i arbetet med ekonomiskt bistånd vars innebörder inte alltid är de man först tror att de är. Med vetskap om den veritabla djungel av paragrafer, direktiv och riktlinjer som omgärdar verksamheten i den svenska socialtjänsten kunde jag inte låta bli att fundera över hur man prioriterar och väger in alla dessa perspektiv i den konkreta handläggningen. Jag hade emellertid funderingar som gick ut på att prioriteringen av barnens situation möjligen hamnar lite i skuggan av andra saker som kanske uppfattas som viktigare eller mer akuta. Jag hade också en föreställning om att det finns en oklarhet i begreppets tillämpningsområde som kanske hade kunnat avhjälpas med tydligare och mer specifika beskrivningar av hur det konkret ska användas i handläggningen.

## 2. BAKGRUND

### 2.1 EKONOMISKT BISTÅND

Ekonomiskt bistånd utgör välfärdssystemets yttersta skyddsnät. Biståndet ska träda in i de fall där de generella socialförsäkringarna är otillräckliga eller av olika skäl inte gäller. Biståndet är tänkt att vara en tillfällig lösning. Cirka 5 procent av befolkningen uppbär årligen ekonomiskt bistånd – en siffra som har varit relativt konstant under hela 1900-talet. Ett skäl till att biståndsbehovet ligger på en så konstant nivå är att fattigdom ses som ett relativt fenomen. När befolkningen i allmänhet ökar sin materiella standard har ambitionen varit att också biståndstagarna ska få det bättre. Behov av ekonomiskt bistånd är den vanligaste anledningen till att människor kommer i kontakt med socialtjänstens individ- och familjeomsorg (Socialstyrelsen, 2003b).

Rätten till bistånd regleras i socialtjänstlagen (SFS 2001:453) 4 kap 1 §.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden till sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Försörjningsstödet är uppdelat i två delar; en *riksnorm* och en del som avser *skäliga kostnader* för ett antal andra regelbundet återkommande behovsposter. I 4 kap 3 § SoL framgår vilka kostnader som ingår i försörjningsstödet.

- ✓ Riksnorm: Livsmedel, kläder, skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift.
- ✓ Individuella, skäliga kostnader: Boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Ovanstående kostnader är alltså av det slaget att de kan betecknas som regelbundna och utgör det som i allmänhet räknas som försörjningsstöd eller socialbidrag. I samma paragraf framgår också att dessa kostnader ska beräknas till en högre nivå om det finns särskilda skäl.

Utöver dessa kostnader tillkommer eventuella utgifter för livsföring i övrigt, vilket innebär ” [...] *alla de behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet*” (Socialstyrelsen, 2003b:61). Exempel på vad som



menas med livsföring i övrigt kan vara hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service, rekreation, begravning och skulder (ibid:63).

Trots att försörjningsstödet är tänkt att vara en tillfällig lösning finns det många hushåll som uppstår bistånd under långa perioder. Att leva på en knapp ekonomi under längre perioder innebär att avstå från all konsumtion som inte betecknas som direkt nödvändig, vilket kan ha särskilt stor påverkan på barn. Rätten att ansöka om bistånd till livsföring i övrigt kan därför vara särskilt viktig för dem som levt på försörjningsstöd under längre perioder (ibid:63).

Detta synsätt innebär inte en mer generös behovsbedömning för barnfamiljer med långvarigt socialbidragsberoende. Men med en individuell behovsbedömning som grund för rätten till socialbidrag bör man ta särskild hänsyn till vad barnet bästa kräver i sådana situationer där de kan anses mer utsatta än vad som kan anses vara normalt för andra barn. (SOU 1999:97 :241)

## *2.2 BARNKONVENTIONEN*

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20:e november 1989. Som ett av de första länderna ratificerade Sverige konventionen som trädde i kraft den 2 september 1990. Alla stater som ratificerat konventionen är förpliktigade att vidta de åtgärder som krävs för att genomföra den. Sedan ratificeringen har en rad beslut fattats på nationell nivå med utgångspunkt i barnkonventionen. Bland annat inrättades 1993 en särskild myndighet, Barnombudsmannen, med uppdrag att företräda barns och ungdomars intressen samt att bevaka och främja genomförandet av barnkonventionen i Sverige. 1998 fattade riksdagen beslut om ändringar i socialtjänstlagen, föräldrabalken och utlänningslagen med utgångspunkt i barnkonventionen. 1999 fattade riksdagen enhälligt beslut om en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen i alla beslut som rör barn i kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter (se prop. 1997/98:182). Åtgärder som nämns i propositionen är bland annat att statliga och kommunala myndigheter ska erbjuda fortbildning till de yrkesgrupper som arbetar med barn och ungdomar för att stärka deras barnkompetens och kunskap om barnkonventionen, samt att kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa upp hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet (ibid:17; BO, 2002:7ff).

Konventionens barnsyn utgår från i huvudsak fyra huvudprinciper: Att varje barn, utan undantag, har rätt att få del av sina rättigheter (artikel 2), att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barnet (artikel 3), att inte bara deras överlevnad utan också utveckling ska

säkerställas till det yttersta av samhällets förmåga (artikel 6), samt att deras åsikter ska få komma fram och visas respekt (artikel 12). (BO, 2002)

### 2.3 RAMLAG

Socialtjänstlagen är utformad som en ramlag, vilket innebär att medlen för att uppfylla målen kan variera från kommun till kommun. Kommunpolitiker och tjänstemän har därför stor del i skapandet av den lokala policyn. Socialtjänstlagen har dock till följd av löpande revideringar blivit alltmer explicit i sina bestämmelser (Stranz, 2007:73). Som komplement till lagstiftningen finns dessutom lokala riktlinjer utformade av organisationsledningarna som ytterligare preciserar hur lagtexten ska tolkas och tillämpas. De lokala riktlinjerna ger möjlighet att fastställa den organisatoriska hierarkin och formellt öka eller begränsa medarbetarnas individuella handlingsutrymme (ibid.).

Sannerstedt (1997) menar att lagtexten i ramlagar som socialtjänstlagen ofta säger allt utom just det väsentliga. Som exempel nämner han formuleringen att den enskilde har rätt till bistånd om det behövs för att han ska nå en *skälig* levnadsnivå. Men lagen säger ingenting om vad som ska anses vara skäligt. Detsamma kan sägas vara giltigt vad gäller barnperspektivet och vad som ska anses vara *barnets bästa*. Idén med ramlagar är enligt Sannerstedt att abstrakta, övergripande mål ska låta sig brytas ned till mer konkreta, operationella mål. Denna preciseringsprocess, menar han, är ofta mycket problematisk. Detta kan bland annat bero på att målen ofta är motstridiga. Socialtjänstens verksamhet ska till exempel bygga på individens självbestämmande och integritet, men samtidigt får inte verksamheten vara kravlös.

### 2.4 KONVENTIONEN I SOCIALTJÄNSTLAGEN

I regeringens proposition ”*Ändring i socialtjänstlagen*” (prop. 1996/97:124 :99) uttalar man sig om barnperspektivet på följande vis:

Socialt arbete med barn måste utföras utifrån ett barnperspektiv, därför att barn inte själva kan göra sig hörda. Barnet är den svagare parten och samhället kan sägas ha ett moraliskt ansvar att bevaka den svagare partens intresse. Utsatta barns föräldrar är inte heller starka i förhållande till samhället, men de är åtminstone starkare än barnet. Ordet perspektiv betyder synvinkel. I detta sammanhang kan perspektiv alltså betyda att se ur barnets synvinkel, att se med barns ögon. Men barnperspektiv kan också betyda att vuxna ser barnet, dvs. den vuxne har barnet i sin synvinkel. Den som använder begreppet lägger oftast in antingen den ena eller den andra betydelsen i det. Socialstyrelsen menar i sin rapport [SoS-rapport 1996:19] att begreppet barnperspektiv inom socialtjänsten måste innefatta

bägge betydelseerna – att vuxna ser barnet och att vuxna lyssnar till barnets egna synpunkter och bildar sig en personlig uppfattning om barnet.

Som tidigare nämnts ledde lagändringen som trädde i kraft 1998 till att två av barnkonventionens huvudprinciper infördes i socialtjänstlagen. Artikel 3 om barnets bästa; att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barnet i 1 kap. 2 § SoL, och artikel 12 om att barns åsikter ska få komma fram och visas respekt i 3 kap. 5 § SoL. Principen om barnets bästa, som kan sägas vara barnkonventionens grundpelare, bygger på tanken att barn har fullt och lika människovärde och att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd. Norström och Thunved (2007:36f) påpekar att konventionen inte kräver att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande, men att:

[...] i de fall då man låter andra intressen väga tyngre krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts. Vidare kräver barnkonventionen att beslutande myndigheter så långt som möjligt har försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv.

Socialstyrelsens publikation *Ekonomiskt bistånd – stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten* (2003b) ges ut i syfte att förtydliga lagstiftningen och underlätta den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagen för dem som arbetar med ekonomiskt bistånd. Att ha ett barnperspektiv innebär enligt författarna ”att se situationen utifrån barnets synvinkel, med barnets ögon och att som vuxen se barnet och lyssna på barnets synpunkter” (ibid:21). Vidare konstaterar man att ett barnperspektiv inte innebär att en eventuell ansökan måste beviljas, utan att det viktigaste är att göra barnet synligt i utredningen. Hur stor vikt som ska läggas vid barnets situation måste bedömas från fall till fall. En viktig aspekt för att säkra att barnperspektivet tillgodoses är emellertid, enligt Socialstyrelsen, att socialtjänsten dokumenterar sina överväganden i varje beslut som rör barn (ibid.).

## 3. TIDIGARE FORSKNING

### 3.1 INLEDNING

För att undersöka vad som tidigare skrivits om barnperspektivet i ekonomiskt bistånd har jag gjort slagningar i Libris, Lovisa, LUP, Diva, SocialVetenskap och Artikelsök. Sökningen gjordes med olika kombinationer av följande sökord: Barnperspektiv\*, socialbidrag\*, ekonomiskt bistånd, försörjningsstöd\* och barnets bästa.

Jag har sedan sorterat materialet genom att ladda ned de publikationer som fanns tillgängliga på Internet och läsa abstracts och innehållsförteckningar för att se om det verkade vara något intressant för min undersökning. Det material som inte fanns på Internet har jag googlat och i de fall det har verkat vara något som kan vara av betydelse för min undersökning har jag lånat dem på biblioteket.

Sammantaget kan det sägas om litteratursökningen att det finns ytterst sparsamt med forskning om barnperspektivet i ekonomiskt bistånd. Däremot finns det en del forskning kring barnperspektivet i andra kontexter, framförallt pedagogikforskning om barnperspektiv i skolan och forskning om barnperspektivet i socialtjänstens arbete med omhändertagande av barn och barnavårdsutredningar. Vidare finns det en del forskning om barnets bästa som juridiskt begrepp, dess innebörder och status inom juridiken.

Det som finns skrivet om barnperspektivet i arbetet med ekonomiskt bistånd är i huvudsak forsknings- och utvecklingsrapporter samt ett antal publikationer från Socialstyrelsen och Länsstyrelserna. Barnombudsmannen har också publicerat material om hur barnkonventionen kan implementeras i statlig och kommunal verksamhet.

Nedan följer ett kort urval av den forskning som jag anser vara relevant för uppsatsens syfte och fortsatta framställning. Forskning om hur ekonomisk utsatthet kan påverka barn och deras familjer har tagits med för att placera in uppsatsen i ett sammanhang.

### 3.2 BARNPERSPEKTIV – ETT MÅNGTYDIGT BEGREPP

Att begreppet barnperspektiv ofta uppfattas som mångtydigt och svårdefinierat kan delvis förklaras med att det ofta fungerar mer som en princip än som en regel. Vad det innebär att ha ett barnperspektiv är dessutom på många sätt avhängigt kontexten. Begreppets flexibilitet framstår därför som nödvändigt för att det ska kunna förena motstridiga perspektiv. Att begreppet är flexibelt och mångtydigt hindrar dock inte att det samtidigt är ett betydelsefullt politiskt begrepp. Undertecknandet av barnkonventionen och inrättandet av

Barnombudsmannen har tillsammans med propositionen om hur barnkonventionen ska genomföras på det lokala planet gjort att barnperspektiv har blivit ett vanligt förekommande begrepp i den politiska debatten och i styrdokument av olika slag (Sandin & Halldén, 2003:17). Anne Harju påpekar i sin rapport *Barn och knapp ekonomi* (2005) att det som gör barnperspektiv till ett så problematiskt begrepp är bland annat att det används med olika innebörder och att dessa innebörder ofta sammanblandas. Ett perspektiv är att sätta barn i fokus utifrån ett professionellt perspektiv utan att utgå från hur barnen själva vill ha det. Detta kan innebära att göra barnen till föremål för olika typer av insatser baserade på en professionell bedömning. Även att utgå från föräldrarnas åsikter om vad som är bäst för barnen kan vara att ha ett barnperspektiv, men inte heller här utgår man från barnets egen uppfattning. Ytterligare ett exempel på att ha ett barnperspektiv är just att utgå från barnens egen syn på sin omvärld och de villkor de lever under (ibid:16). Barnombudsmannen (BO, 2002:32) menar att först när barnet självt fått uttrycka sina åsikter och dessa tas med i besluten, kan barnets bästa i egentlig mening bli tydliggjort och sättas i främsta rummet.

I antologin *Barnets bästa* (2003) menar Johanna Schiratzki att begreppet "barnets bästa" huvudsakligen kan delas upp i två olika betydelser. Den ena betydelsen, som hon benämner den utvidgade betydelsen, innebär det som man i allmänhet anser är bäst för barn men som inte kan regleras i lagar och förordningar. Den andra betydelsen, den inskränkta, utgör den rättsliga innebörden.

När barnets bästa används i utomrättslig standard avses normalt all den kärlek, omsorg, omvårdnad och omtanke som ett barn behöver. Det utomrättsliga barnets bästa avser en högre livsstandard för barnet med mer omsorg och en bättre livskvalitet än den minimistandard som det rättsliga barnets bästa utgör. Det utomrättsliga barnets bästa skiljer sig vidare från det rättsliga genom att det inte kan framtvängas på rättslig väg. Istället är det avhängigt enskilda människors förmåga och goda vilja att ge barn "det lilla extra". Vad samhället kan göra är att bana väg genom att ge enskilda bästa möjliga förutsättningar för att tillgodose barns behov. [---] Är det fråga om att fatta ett rättsligt beslut kan emellertid sällan det utomrättsliga barnets bästa tillämpas. Risker är då alltför stora för att grundläggande rättssäkerhetskriterier, såsom likhet inför lagen och förutsägbarhet, träds för när. (Schiratzki 2003:36f)

### 3.3 BARNPERSPEKTIVET I HANDLÄGGNING AV EKONOMISKT BISTÅND

Daniel Rauhut har sammanställt en kunskapsöversikt från FoU-enheten i Stockholm (2007:16ff) i vilken han menar att avsaknaden av praktiskt formulerade riktlinjer och bristen på gedigen kunskap gör att socialtjänsten i hög grad lutar sig mot vedertagen praxis när det

gäller bedömningen av barnets bästa i den ekonomiska handläggningen. Han påpekar också att barnkonventionen är vag när det gäller vilka förväntningar som bör ställas på barns materiella levnadsstandard.

Med anledning av införandet av ett generellt barnperspektiv i socialtjänstlagen gjorde Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2003a) en sammanställning av kunskapsläget i kommunerna om barn och långvarigt ekonomiskt bistånd/svag ekonomi. Syftet med projektet var dels att konkretisera barnperspektivet i socialbidragsarbetet och dels att tjäna som stöd i länsstyrelsernas fortsatta tillsyn av barnperspektivet. Resultatet av undersökningen visade på att barnperspektivet generellt inte uppmärksammades i tillräcklig utsträckning i handläggningen och att perspektivet därför behövde utvecklas för att intentionerna i lagen skulle kunna uppfyllas. De brister som presenteras i rapporten består i 1) otillräcklig dokumentation, 2) att både chefer och handläggare anser sig arbeta utifrån ett barnperspektiv i högre utsträckning än vad som framgår av dokumentationen, 3) avsaknad av arbetsplaner som anger hur socialtjänsten planerar tillsammans med familjen, 4) otillräcklig utbildning i barnperspektiv och barnkonvention och 5) avsaknad av preciseringar i riktlinjer av vad barnperspektivet innebär för handläggningen (Socialstyrelsen, 2003a:17).

I rapporten presenteras dessutom olika situationer och områden där det anses vara särskilt viktigt att ha ett barnperspektiv. De områden som nämns är boende (i synnerhet vid hyresskulder och hot om vräkning), umgänge med föräldrar, hälsa, fritidsaktiviteter och ungdomars ferieinkomster. Man nämner också en rad förutsättningar på såväl lednings- som handläggarnivå som man menar är nödvändiga för att barnperspektivet ska kunna tillgodoses i handläggningen av ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen, 2003a:7f):

#### På ledningsnivå

- I kommunens riktlinjer för ekonomiskt bistånd ange hur barnperspektivet ska tillgodoses och att följa upp riktlinjerna.
- Ha en delegation som gör det möjligt för handläggarna att bevilja familjen eller barnet ekonomiskt bistånd till riksnorm/försörjningsstöd till en högre nivå och/eller ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt.
- Sörja för att personalen har kompetens att arbeta utifrån ett barnperspektiv.
- Sörja för att stöd, hjälpmedel och rutiner utvecklas i arbetet för att kunna uppmärksamma barnen och för att dokumentera barnperspektivet.

#### På handläggarnivå

- Fokusera på barn i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd.
- Vid långvarigt ekonomiskt bistånd i samarbete med föräldrarna uppmärksamma barnets behov och situation med tydlig koppling till den ekonomiska situationen.
- Vid behov och i samråd med föräldrarna göra hembesök för att bedöma vilket bistånd familjen behöver med hänsyn till barnets behov.

- Vid behov och i samråd med föräldrarna tala med barnet, med beaktande av dess ålder och mognad, för att bedöma vilket bistånd familjen behöver med hänsyn till barnets behov.
- Bedöma vad som är barnets bästa utifrån en helhetsbedömning, med stöd i lokala riktlinjer och policydokument, barnkonventionen och med hjälp av de kunskaper som finns om barn och barns behov.
- Upprätta arbetsplaner för hur självförsörjning ska uppnås där barnets situation ingår som en del.
- Bevaka barns behov inomsärskilt viktiga områden.
- Dokumentera hur barnets behov beaktats, vilka eventuella överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet. Detta gäller såväl vid negativa som positiva beslut.

### *3.4 SOCIALBIDRAG OCH HANDLINGSUTRYMME*

Själva handläggningen av socialbidrag kan betraktas som ett relativt outforskat område. Stranz (2007) har dock i en avhandling från Socialhögskolan i Stockholm undersökt vilken betydelse handläggarna har för om – och i så fall vilket – bistånd som beviljas. Enligt Stranz är möjligheten att erhålla socialbidrag avhängig en rad faktorer varav tre kan sägas vara av övergripande betydelse; den rättsliga regleringen av socialbidraget, de kompletterande regelverken samt enskilda kommuners och handläggares tolkningar av lagstiftning och kompletterande regelverk. Sammantaget konstateras att rätten till socialbidrag avgörs med ett omfattande utrymme för bedömningskillnader. Detta bottnar, enligt Stranz, i det faktum att kommunerna har stor frihet att själva formulera de kompletterande regelverken i form av policy och lokala riktlinjer. Handläggarna ska i sin tur dels göra individuella bedömningar och dels tolka och tillämpa de olika regelverken, som i likhet med lagtexten ofta saknar specifika detaljer.

Stranz avhandling bygger på en kvantitativ vinjett- och enkätundersökning där socialsekreterarna fått ta ställning till en rad fiktiva fall och utifrån dessa göra biståndsbedömningar. Resultatet av studien pekar på att handläggningen av socialbidrag präglas av en låg grad av förutsebarhet. Liknande fall behandlas i hög grad olika inte bara mellan olika kommuner utan även beroende på vilken handläggare inom en och samma kommun som bedömt rätten till bistånd. En betydelsefull faktor visade sig, i likhet med tidigare liknande underökningar, vara handläggarnas relativt stora handlingsutrymme (se t ex Byberg, 2002). Men även regelverken och organisatoriska förutsättningar som grad av hierarki och ärendebelastning lyfts fram som betydelsefulla för vilket beslut som fattas. I starkt hierarkiska och specialiserade organisationer med hög ärendebelastning var bifallsbenägenheten högre. Ytterligare en faktor som var betydelsefull i studien var handläggarnas yrkeserfarenhet. Resultaten antydde att ju längre erfarenhet deltagarna hade av handläggning av socialbidrag desto mindre var deras benägenhet att bevilja bistånd (ibid.).

I avhandlingen problematiseras också de många abstrakta direktiv som omgärdar arbetet med ekonomiskt bistånd, varav barnperspektivet nämns som ett exempel. Abstrakta direktiv

eller standarder inbjuder, enligt Stranz, till varierande tolkningar. Om man inte klart definierar innebörden i ett direktiv eller inte tydligt understryker eller förmedlar dess betydelse föreligger en risk att handläggarna utifrån egna preferenser skapar en betydelse och tillämpning, vilket medför att rättssäkerheten sätts på undantag (Stranz, 2007:82). Vidare menar Stranz att likriktningen i vad olika organisationer eller organisationsmedlemmar säger att de gör kan vara stor, medan det reella innehållet i handlingarna kan variera (ibid:75).

### *3.5 EKONOMISKT UTSATTA BARN*

Artikel 27 i FN:s konvention om barnets rättigheter handlar om barns rätt till en skälig levnadsstandard. Rädsla barnens tolkning av artikel 27 är att i ett överflödssamhälle som Sverige ska inga barn behöva växa upp i hushåll med låg inkomststandard eller tvingas leva på socialbidrag (Salonen, 2007:10). Andelen barn som levde i hushåll som betecknas som ekonomiskt utsatta (låg inkomststandard eller socialbidrag) var år 2005 12,6 procent (eller 242 000) av Sveriges totalt cirka 2 miljoner barn. Barn till ensamstående vårdnadshavare och barn med utländsk bakgrund lever i betydligt högre grad i ekonomiskt utsatthet än barn till sammanboende, svenska föräldrar. 2005 levde nästan hälften (47,3 procent) av de fattiga barnen med en ensamstående förälder (ibid:15ff).

Ändå kan barns villkor i Sverige betraktas som förhållandevis goda, men för vissa grupper av barn är situationen sådan att en framtida ojämlikhet grundläggs (SOU 2001:55). Barn till ensamstående kvinnor och barn till personer födda utomlands är dem som är värst utsatta. Siffrorna visar att barns livsvillkor är starkt relaterade till föräldrarnas ställning på arbetsmarknaden. Detta kan ses som en effekt av att de fördelningspolitiska åtgärderna som används inte är tillräckligt effektiva för att kunna skapa jämlikhet mellan barn från olika samhällsklasser (Sandin & Halldén, 2003:19).

Forskning om fattigdom eller ekonomisk knapphet har visat på att det finns starka samband mellan materiella villkor och grad av utbildning, möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden och psykisk och fysisk hälsa (Salonen, 2007:8; Hjort 2004:27).

Resultaten av forskning som fokuserat på barn som växer upp under knappa ekonomiska förhållanden tyder på att barnen påverkas både materiellt, socialt och emotionellt. Anne Harjus (2005) rapport handlar om barns ekonomiska knapphet utifrån barns egna erfarenheter och föreställningar. Rapporten visar på att den ekonomiska utsattheten begränsar barnen, mer eller mindre, i deltagandet i den allmänna livsstilen. Som exempel på vad som kan menas med att delta i den allmänna livsstilen nämns fritidsaktiviteter, aktiviteter med vänner och möjligheten att kunna åka på semester (ibid:6). Det upplevs också som viktigt att ha de rätta



kläderna och attributen för att minska risken eller rädslan för att bli utstött eller retad. Fattiga barns känsla av utanförskap har även tagits upp av Hjort (2004) och Pettersson & Sävström (2006). Resultaten av Harjus studie pekar också på att barn som växer upp i ekonomisk utsatthet tidigt blir medvetna om familjens ekonomiska situation och vad saker och ting kostar. Detta skapar i sin tur en oro för familjens ekonomi och barnen försöker ofta hjälpa till så gott de kan, exempelvis genom att inte fråga om saker eftersom de vet att föräldrarna inte har råd.

Internationell forskning som gjorts om effekterna för barn att växa upp under knappa ekonomiska förhållanden visar på att låg inkomst har negativ effekt på barns hälsa, kognitiva utveckling, utbildningsnivå, ekonomiska utsatthet i framtiden och ungdomsbrottslighet. Effekterna är dock marginella vilket innebär att ekonomisk knapphet kan vara en av flera riskfaktorer i sammanhanget (Harju, 2005; Ds 2004:41).

## 4. METOD

### 4.1 VALAVMETOD

För att undersöka hur socialsekreterare och arbetsledare tolkar och tillämpar barnperspektivet i socialbidragsarbetet har jag valt att använda mig av kvalitativa intervjuer. Detta motiverar jag med att denna metod förefaller vara bäst lämpad för mitt syfte, då jag främst är intresserad av att undersöka aktörernas *uppfattningar*, *tolkningar* och *resonemang* kring begreppen barnets bästa och barnperspektiv (jfr. t. ex. May, 2001:148f). Genom att låta de intervjuade prata relativt fritt kring sina uppfattningar om barnperspektivets betydelse i handläggningen av ekonomiskt bistånd hoppades jag kunna få ta del av deras personliga uppfattningar om barnperspektivet, och om, och i så fall hur, de upplever att de organisatoriska förutsättningarna påverkar tillämpningen. Resultatet kan ses som exempel på hur aktörerna kan resonera i situationer där barnperspektivet, enligt deras egen uppfattning, gör sig påmint i arbetet med ekonomiskt utsatta barnfamiljer.

### 4.2 URVAL

Det empiriska materialet består av totalt 8 intervjuer med 8 socialsekreterare och 2 arbetsledare/chefer i 5 olika kommuner och stadsdelar. Samtliga intervjuer spelades in på band för att öka tillförlitligheten och kvaliteten (jfr. Aspers, 2007) och tog mellan 30 och 50 minuter att genomföra. En av intervjuerna var en gruppintervju med 3 respondenter och 2 av de andra intervjuerna gjordes på telefon.

Min ursprungliga ambition var att göra minst 8 intervjuer i 3 olika kommuner för att på så sätt få spridning på materialet. Förutom socialsekreterare ville jag intervjua arbetsledare eller chefer, dels för att få ta del av deras tankar kring barnperspektivet och dels för att få kompletterande information om organisationens policy i frågan. Jag hade också en tanke om att arbetsledarna skulle ha en del information om hur ledningen följer upp socialsekreterarnas arbete.

Jag kontaktade i samtliga fall – utom ett där jag kontaktade sektionschefen – enhetschefen för ekonomiskt bistånd i kommunen eller stadsdelen via e-post eller telefon för att förhöra mig om det fanns ett intresse för att ställa upp på intervjuer. Totalt kontaktade jag 15 kommuner och stadsdelar varav 5 var intresserade av att delta. Detta innebar att det inte skedde något egentligt urval av intervjupersoner, då alla som var beredda att ställa upp också

blev intervjuade. Jag har dock gjort ett geografiskt urval genom att begränsa mina förfrågningar till kommuner i sydvästra Skåne.

De aktuella kommunerna är på många sätt olika varandra. Både invånarantal och antal barnfamiljer i ekonomisk utsatthet skiljer sig kraftigt åt mellan den största och minsta kommunen. Detta kan tänkas, i viss mån, påverka kommunernas policy, organisation och fördelning av resurser. Jag är dock inte intresserad av att jämföra de olika kommunerna med varandra, utan har helt fokuserat på respondenternas upplevelser av sin egen arbetssituation.

Respondenterna skiljer sig kraftigt åt vad gäller erfarenhet av handläggning av ekonomiskt bistånd. Den som har arbetat längst har arbetat i cirka 36 år medan den som har kortast erfarenhet har arbetat i cirka 6 månader. Alla har dock det gemensamt att de är utbildade socionomer, att de är kvinnor och att de i sitt arbete möter barnfamiljer som uppstår långvarigt ekonomiskt bistånd.

#### *4.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID INTERVJUERNA*

Intervjumetoden som jag har använt mig av kan bäst beskrivas som semistrukturerad. Jag hade valt ut ett antal teman som jag ville fokusera under intervjutillfällena och även formulerat ett antal frågeställningar. Jag har dock inte använt mig av en traditionell intervjuguide med fastställda frågor utan istället utformade jag ett schema med de teman som jag ville ta upp, samt ett antal till huvudtemana tillhörande underteman (se bilaga). Aspers (2007:144) menar att denna typ av schema innebär att forskaren kan ägna sin uppmärksamhet åt intervjupersonen istället för att fokusera på sin intervjuguide. Fördelen, som jag upplevde det, med detta tillvägagångssätt är att det också är lätt att hoppa mellan olika teman och att samtalsordningen inte är en gång för alla fastslagen.

Tanken var från början att låta intervjupersonen ta upp de saker som hon ansåg vara relevanta inom ramen för det övergripande temat och att jag sedan skulle kunna ställa följdfrågor och bygga vidare på den intervjuades redogörelse (jfr. Aspers, 2007). Intervjuerna blev dock i realiteten en aning mer strukturerade än vad som var tänkt från början. Jag upplever ändå att metoden gjorde att intervjuerna oftast fick karaktären av ett vanligt samtal där följdfrågor och uppföljning av resonemang föll sig relativt naturligt.

Temana och frågeställningarna har jag utformat dels utifrån tidigare forskning och dels utifrån mina teoretiska utgångspunkter.

Samtliga intervjuer förutom de två som gjordes på telefon gjordes på intervjupersonernas arbetsplats. Alla intervjuer tog runt 45 minuter att genomföra förutom gruppintervjun som tog 30 minuter.

#### *4.4 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID ANALYS AV MATERIALET*

Samtliga intervjuer har transkriberats ordagrant. Jag har sedan läst igenom intervjuerna och antecknat vilka uppfattningar som varit genomgående lika samt vilka åsikter som kan anses vara avvikande. För att kunna analysera intervjumaterialet har jag sedan delat upp materialet i olika teman som i huvudsak följer de teman som jag har haft som grund till intervjuerna. Förutom dessa teman har det tillkommit ett par teman som har lyfts upp av respondenterna och således kan sägas ha genererats ur empirin snarare än ur teorin.

Respondenterna har avidentifierats och refereras till som ”chef 1” och ”socialsekreterare 7” etc. Den siffra som representerar en respondent har dock inget att göra med i vilken ordning de har intervjuats.

De citat som används i texten har redigerats så till vida att jag har uteslutit vissa talspråkliga element som ”va” eller ”liksom” och liknande. Jag har också gjort fullständiga meningar av vissa meningsfragment så att det tydligt framgår vad som åsyftas.

#### *4.5 RESULTATENS TILLFÖRLITLIGHET*

Under denna rubrik vill jag ta tillfället i akt att lyfta fram ett antal omständigheter som kan ha påverkat resultaten av min undersökning.

Till att börja med var min ambition att träffa alla respondenter personligen och göra individuella intervjuer, men eftersom en del av dem inte hade möjlighet att träffa mig fick två av intervjuerna göras på telefon. Detta gör att jag i de här fallen inte har kunnat lägga märke till situationsbundna faktorer som exempelvis gester och kroppsspråk (jfr. May 2001:126f).

Vid ett intervjutillfälle blev intervjun en gruppintervju med tre respondenter istället för en, vilket kan ha påverkat deras resonemang. Interaktionerna inom en grupp påverkar enligt May (2001:154) samtliga deltagares handlingar och åsikter. Att intervjua fler än en person åt gången kan dessutom vara särskilt problematiskt när frågorna, som i detta fall, handlar om hur de enskilda intervjupersonerna känner (Aspers, 2007:142). Gruppintervjuer kan dock ibland ge ett alternativt perspektiv på temat i förhållande till individuella intervjuer. Aspers menar till exempel att det kan vara en god strategi för att studera makt och status (ibid.).

Efter en av intervjuerna upptäckte jag att batteriet tagit slut i bandspelaren efter drygt halva intervjun. Omedelbart efter intervjun sammanfattade jag vad respondenten sagt under den senare delen av intervjun och spelade in sammanfattningen på band. På så sätt tror jag att jag fått med det viktigaste i alla fall.

En av intervjuerna gjordes på den förvaltning där jag tidigare har gjort min praktik, vilket kan ha påverkat mig i mitt sätt att förbereda och genomföra intervjun.

Ett par av intervjupersonerna ville se frågorna i förväg men eftersom jag inte hade några skrivna frågor så skickade jag mina intervjuteman samt exempel på frågor som jag visste att jag ville ställa. Att jag inte har använt mig av färdigformulerade frågor kan ha påverkat resultatet på så sätt att respondenternas åsikter inte alltid har uttryckts som svar på samma frågor, vilket kan ses som ett problem ur reliabilitetssynpunkt. En annan effekt av det öppna intervjuformatet var att tyngdpunkten i intervjuerna skiftade beroende på vilket tema som de olika respondenterna var mest intresserade av att prata om.

En nackdel som ibland lyfts fram i samband med kvalitativa intervjuer är att forskaren genom sin närvaro påverkar den intervjuade med sina frågor, teman och personlighet. Denna *intervjuareffekt* är dock ett ofrånkomligt inslag i kvalitativa intervjuer (jfr Aspers, 2007). I kvalitativ forskning skapas förståelse i interaktionen mellan forskaren och fältet, och forskarens förförståelse och personlighet har således en nödvändig och oundviklig inverkan på hur materialet skapas och tolkas. För mig innebär detta att vara medveten om att min egen bakgrund och förförståelse har inverkan på hur jag tolkar aktörernas resonemang och uppfattningar. Detta är viktigt att ha i åtanke då presentationen av det empiriska materialet är ett resultat av mina tolkningar, urval och prioriteringar. Vidare har sannolikt mitt sätt att uttrycka mig under intervjuerna, både verbalt och med kroppsspråk, haft såväl hämmande som uppmuntrande effekt på respondenternas resonemang. Det sätt på vilket jag har formulerat mina frågor kan också ha påverkat respondenterna att svara och resonera på ett sätt som de antar förväntas av dem.

En annan begränsning i användandet av kvalitativa intervjuer som metod är att resultatet endast är giltigt för dem som deltagit i studien. Torsten Thurén (1991:47f) påpekar till exempel att upplevelser och känslor inte är intersubjektivt testbara. Det är alltså inte möjligt att dra några generella slutsatser av materialet.

Givet förhållandena ovan anser jag ändå att undersökningen totalt sett bör ha relativt hög validitet eftersom jag anser mig ha kunnat svara på mina frågeställningar med hjälp av det empiriska materialet.

#### 4.6 ETISKA ÖVERVÄGANDEN

Enligt Humanistisk- samhällsvetenskapliga forskningsrådets forskningsetiska principer (1990:5) ska ansvarig forskare alltid göra en vägning mellan värdet av det förväntade kunskapsstillskottet mot möjliga risker i form av negativa konsekvenser för berörda undersökningsslag/deltagare/uppgiftslämnare och eventuellt för tredje person.

Samtliga intervjuade har informerats om uppsatsens syfte, vad informationen kommer att användas till och att utskrifterna av intervjuerna kommer att aidentifieras. Alla bandupptagningar har raderats efterhand. Vidare har alla informerats om att deltagandet är frivilligt och att de när som helst kan välja att avbryta. Informationen har skickats via e-post i samband med förfrågan om intervjuer och sedan upprepats inför varje intervju.

## 5. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

### 5.1 INLEDNING

Under denna rubrik presenteras de teoretiska perspektiv och begrepp som ligger till grund för analysen av det empiriska materialet.

Socialtjänsten kan betecknas som en gräsrotsbyråkratisk verksamhet, vilket bland annat innebär att den enskilde socialsekreteraren har relativt stor inverkan på hur verksamheten bedrivs i kontakten med allmänheten. Socialsekreterarens tolkningar och tillämpningar av regelsystemet kan, till följd av dennes individuella handlingsutrymme, påverka hur den lokala politiken utformas i praktiken.

Jag är intresserad av att undersöka hur ett politiskt direktiv – barnperspektivet – genomförs i praktiken i gräsrotsbyråkratiska organisationer. Inom den statsvetenskapliga implementeringsforskningen har man bland annat intresserat sig för denna typ av problem och därför har jag hämtat uppsatsens teoretiska utgångspunkter från det fältet. Båda teorierna lyfter fram de svårigheter det kan innebära att genomföra politiska beslut inom offentliga verksamheter och tangerar därmed varandra i vissa avseenden. Jag anser ändå att de var för sig tillför olika perspektiv på hur genomförandet av politiskt fattade beslut kan analyseras. Lundquists (1987) implementeringsteori ger, enligt min mening, en övergripande bild av hur samspelet mellan bakomliggande strukturer och enskilda aktörer påverkar implementeringsprocessen, medan Lipsky (1980) fokuserar mer på mikronivån och gräsrotsbyråkraternas konkreta dilemman.

Lundquists teori är vanligt förekommande i implementerings- och utvärderingslitteraturen och i det följande refererar jag förutom till Lundquist också till Sannerstedt (1997), Vedung (1998) och Barnombudsmannen (2002) när teorin diskuteras. När Lipskys teori diskuteras har jag vid något tillfälle kompletterat resonemanget med Stranz (2007) tankegångar kring samma ämne.

### 5.2 AKTÖRSPERSPEKTIVET FÖRSTÅ – KUNNA – VILJA

Sannerstedt (1997) skiljer på direkt- och indirekt styrning i fråga om verkställandet av politiskt fattade beslut. Direkt styrning innebär att beslutsfattaren, mer eller mindre detaljerat, direkt talar om för verkställaren vad denne ska göra. Indirekt styrning påverkar istället förutsättningarna för verkställandet, exempelvis beslut om procedurer varmed arbetet ska bedrivas, organiseras eller genom tilldelning av resurser. Även i de fall där beslutsfattaren i

icke bindande former uttalar sig om hur det politiska beslutet i något avseende bör tolkas eller genomföras är det också fråga om indirekt styrning. Barnperspektivets plats i arbetet med ekonomiskt bistånd kan, utifrån dessa kategorier, ses som ett beslut som införts genom indirekt styrning (jfr. prop. 1996/97:124).

Att politiska beslut inte alltid får den effekt som beslutsfattarna har tänkt sig kan ha många förklaringar, varav en kan härledas till aktörernas handlingsfrihet. Ett sätt att förklara bristande styrningsföljning är att undersöka om tillämparen *förstår* beslutet, *kan* genomföra beslutet och *vill* genomföra beslutet (Lundquist, 1987:43;87ff; Sannerstedt, 1997).

### 5.2.1 Förstå

Att *förstå* innebär på tillämparnivå att ha kunskap om reformens syfte och förstå dess innebörd. Detta kräver att tillämparen söker, och får möjlighet att utveckla, kunskap och kompetens bland annat genom dialog och samtal med andra intresserade (BO, 2002). Med förståelse menas alltså att känna till och förstå innebörden av vad som skall implementeras och varför. Om kunskap om reformen är bristfällig, påverkas också resultatet av implementeringen negativt.

Termen *förstå* kan också appliceras på klientnivå. Vedung (1998:180) menar till exempel att ett statligt bidragsprogram kan vara aldrig så noga formulerat, om inte potentiella sökande får reda på att det finns så kommer det ändå aldrig att bidra till de resultat som det inrättats för att få fram.

### 5.2.2 Kunna

Att *kunna* innebär att ha tillgång till tillräckliga resurser och kapacitet för att kunna genomföra den aktuella reformen (Lundquist 1987:37ff). Resurser kan vara av ekonomiskt slag, men även fysiska och personella resurser spelar in. Även om de ekonomiska och personella resurserna finns, kanske personalen behöver genomgå utbildning för att kunna genomföra reformen korrekt. Gräsrotsbyråkraternas upplevda brist på resurser leder ofta till att de utvecklar olika överlevnadsstrategier som att exempelvis begränsa informationen om sina tjänster, låta klienter vänta, göra sig otillgängliga för kontakt eller att hänvisa klienter till andra avdelningar eller myndigheter (Vedung, 1998:186).

Barnombudsmannen (BO, 2002:5f) presenterar en rad förutsättningar, eller resurser, som man anser vara framgångsfaktorer för att offentliga verksamheter ska kunna integrera barnkonventionen i sina verksamheter:



- ✓ Väl förankrade politiska beslut
- ✓ Ledningens entydiga stöd
- ✓ Tydliga, Mätbara mål som följs upp och utvärderas
- ✓ Ekonomiska resurser och ekonomiskt handlingsutrymme
- ✓ Personella, organisatoriska resurser och stödjande strukturer
- ✓ Rätt verktyg/metoder
- ✓ Tid för arbetsprocess som bygger på; helhetssyn och dialog, samverkan och delaktighet, samt långsiktighet och kontinuitet

Lundquist menar att tillämparens autonomi kan mätas genom att undersöka i vilken utsträckning h\*n lyckas utnyttja sitt handlingsutrymme och tillgången till resurser för att realisera sina egna preferenser (Lundquist, 1987:38).

### 5.2.3 Vilja

Att *vilja* betyder att tillämparen verkligen vill medverka i genomförandet. Ett rimligt antagande är att viljan och motivationen hos tillämparen ökar om h\*n förstått innebörden i reformen och om viktiga materiella förutsättningar finns uppfyllda. Av den som ska verkställa, tillämpa och praktiskt genomföra barnkonventionen krävs ett starkt engagemang, tålamod och långsiktig vilja (ibid.). Gräsrotsbyråkraternas professionella kompetens kan dock ibland innebära en legitim grund till att motsätta sig politiska beslut. En socialsekreterare kan till exempel ogilla ett politiskt beslut om hur socialt arbete bör utföras på grund av att h\*n har en annan uppfattning baserad på professionellt grundade åsikter. Att tillämparen ska gilla det politiska beslutet blir dessutom viktigare ju vagare den indirekta styrningen är och ju mer begränsade kontrollmöjligheter som står till buds. Nivån *vilja* sätter alltså fokus på individuella preferenser och prioriteringar (se t ex. Lundquist, 1987:87ff; Sannerstedt, 1997).

### 5.3 GRÄSROTSBYRÅKRATIER OCH INDIVIDENS SKAPANDE AV POLICY

Den amerikanske statsvetaren Michael Lipsky lanserade teorin om vad som på svenska brukar översättas som gräsrotsbyråkratier eller närbyråkratier i sin bok *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services* (1980). Gräsrotsbyråkraten arbetar inom offentliga byråkratier som till exempel skolan, polisen eller socialtjänsten och utgör organisationernas operativa kärna. De är de enda som interagerar med allmänheten och är på så sätt organisationens ansikte utåt. Deras verksamhet förutsätts bygga på en mer eller mindre professionell grund och de anses vara experter inom sina respektive områden. En viktig del av

gräsrotsbyråkraternas arbete består i att tillämpa rigorösa regelsystem på konkreta fall. Dessutom ingår det i verksamheten att göra individuella hänsynstaganden i förhållande till allmänhetens förutsättningar och behov. För att kunna anpassa organisationens tjänster till medborgarnas behov, å ena sidan, och för att kunna kategorisera och skapa klienter efter organisationens målgrupp och krav, å andra sidan, behöver gräsrotsbyråkraterna ha ett ansenligt handlingsutrymme (Lipsky, 1980:13ff).

### *5.3.1 Handlingsutrymme/diskretion*

Gräsrotsbyråkratiernas formella regelverk är alltså ofta omfattande och komplicerat. I vissa fall strider det också mot organisationens målsättningar (Stranz, 2007:67). Långtgående diskretion kan påverka implementeringen av regler i en organisation. Ju högre grad av diskretion, desto större sannolikhet att reglerna förankras på ett sätt som inte stämmer överens med beslutsfattarens intentioner (ibid:76). Trots förekomsten av lokalt utformade riktlinjer tar organisationerna i sig bara ett begränsat praktiskt ansvar för arbetet med klienter. Det reella ansvaret läggs på socialbidragshandläggarna (ibid.).

På grund av gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme och höga grad av diskretion i det konkreta arbetet blir deras verksamhet svår att styra och kontrollera från politiskt håll. Lipsky menar att detta får till följd att det inom gräsrotsbyråkratier i själva verket är tjänstemännen, och inte politikerna, som utformar politiken inom sitt område. Den policyskapande rollen bygger på två samvarierande faktorer; relativt stort individuellt handlingsutrymme och relativ frihet från organisatorisk kontroll. Detta gör, enligt Lipsky, att man bör ifrågasätta ett traditionellt top-down perspektiv i analysen av implementering av politiska beslut i gräsrotsbyråkratiska organisationer. Den operativa kärnans individuella handlingsutrymme är för stort och ofta är inte ledning och handläggare överens om hur arbetet bäst bör utformas. Istället, menar han, bör analysen ta sin utgångspunkt i förståelse för de arbetsvillkor och prioriteringar som gräsrotsbyråkraterna möter och i insikt om att det inte går att kontrollera dem genom konventionella sanktioner och incitament (Lipsky, 1980).

### *5.3.2 Behovet av kontroll*

I målstyrda verksamheter är det viktigt att från beslutsfattare/organisationsledning kommunicera till tillämparna att verksamhetens måluppfyllnad kommer att kontrolleras och utvärderas. Utan detta centrala inslag riskerar ett nytt direktiv att bli nedprioriterat och att genomslaget därmed blir mindre (Vedung, 1998:45; Lipsky, 1980:165f). Inomorganisatorisk kontroll är, enligt Johansson (1992:135:137), av avgörande betydelse för hur väl en

organisation kan agera som handlingskraft. Gräsrotsbyråkrater är emellertid, på grund av både deras roll i den interna arbetsfördelningen och arbetsuppgifternas karaktär, synnerligen svåra att direktövervaka.

### *5.3.3 Gräsrotsbyråkratins karaktäristika*

Gräsrotsbyråkraternas arbete karakteriseras alltså av låg grad av kontroll från organisationen, hög grad av diskretion i det konkreta arbetet, samt regelbunden kontakt med medborgarna. Förutom dessa grundläggande kännetecken är följande förutsättningar, enligt Lipsky, vanligt förekommande inom gräsrotsbyråkratier:

- ✓ Resurserna är konstant otillräckliga i förhållande till de arbetsuppgifter som gräsrotsbyråkraterna ska utföra. Bristen på resurser inom socialtjänsten kan till exempel innebära att handläggarna måste prioritera bland arbetsuppgifterna, vilket resulterar i att vissa arbetsuppgifter blir eftersatta.
- ✓ Kravet på service tenderar att öka i takt med resurserna. Om man utökar servicen kommer detta att skapa ett ökat behov och resurserna kommer snabbt att konsumeras.
- ✓ Organisationens mål är ambivalenta, vaga och/eller motstridiga. Detta kan böttna i kompromisser mellan olika intressen från beslutsfattarens sida.
- ✓ Det är svårt, om inte omöjligt, att mäta hur väl arbetet utförs i förhållande till målsättningen. Bland annat på grund av låg insyn i det faktiska arbetet och låg grad av dokumentation. Gräsrotsbyråkrater tenderar också att anpassa sitt arbete så att det som lätt kan kontrolleras också blir det som prioriteras.
- ✓ Klienterna är ofrivilliga. Att ansöka om socialbidrag är frivilligt, men när det inte finns några andra alternativa inkomstkällor kan frivilligheten ifrågasättas. Gräsrotsbyråkratier har i regel inget att förlora på att ha missnöjda klienter eftersom klienterna inte kan påverka organisationen genom att exempelvis hota med att byta förvaltning. Det enda sättet att påverka är att överklaga och på så sätt kanske kunna förändra organisationens policy.

### *5.3.4 Teoriernas användning*

Enligt teorierna är det många faktorer som ska stämma för att ett beslut ska genomföras som det var tänkt. Eftersom utvärderingar och tillsyn av kommunernas verksamheter har visat på att barnperspektivet inte har fått det genomslag som det var tänkt kan det kanske vara så att en eller flera av de förutsättningar som berörs inte har uppfyllts (se t ex Socialstyrelsen, 2003a;

Länsstyrelsen i Stockholms län, 2005). Genom att analysera det empiriska materialet utifrån de framgångsfaktorer som nämns i teorierna hoppas jag kunna upptäcka eventuellt förbisedda eller icke uppfyllda faktorer för en framgångsrik implementering. Med hjälp av Lipskys teori hoppas jag dessutom kunna skapa en bild av hur aktörerna i undersökningen utifrån sina personliga tolkningar och organisationernas riktlinjer och ramar skapar det praktiska arbetet med barnperspektivet.

## 6. ANALYS AV EMPIRI

### 6.1 INLEDNING

Nedan presenteras en sammanfattning och analys av det empiriska materialet med hjälp av de teoretiska perspektiven. Analysen är disponerad efter nivåerna förstå, kunna och vilja. Under var och en av nivåerna har också resonemang om gräsrotsbyråkrater och hur deras tolkningar av barnperspektivet kan påverka implementeringen tagits med för att problematisera ett traditionellt top-down perspektiv. Tidigare forskning har också vävts in i analysen som en referenspunkt till vissa tolkningar och resonemang. Citat från intervjuerna har tagits med i den mån jag ansett att det är intressant. Alla svar och resonemang utgår från att det handlar om familjer med långvarigt bistånd om det inte särskilt påpekas något annat.

### 6.2 ATT FÖRSTÅ

Att förstå intentionerna med en reform, i det här fallet förtydligandet av barnperspektivet i socialtjänstlagen, är den första nödvändiga förutsättningen som Lundquist (1987) menar behöver uppfyllas för att reformen ska kunna implementeras. I detta avsnitt tar jag upp resultatet av de frågor som rör respondenternas uppfattningar av barnperspektivets betydelse, och lokala riktlinjer för att kunna jämföra dem med hur perspektivet har beskrivits i överordnade styrdokument som lagstiftningen och Socialstyrelsen riktlinjer. Jag har också tagit med respondenternas uppfattningar om klientgruppens medvetenhet om sina rättigheter.

#### 6.2.1 Begreppets innebörder

På grund av att proposition och lagtext inte närmare specificerar vad det innebär att ha ett barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd är det svårt att säga något om i vilken grad beslutfattarnas intentioner avspeglar sig i respondenternas<sup>6</sup> tolkningar av begreppet. Vad som däremot kan utläsas ur intervjuerna är att samtliga intervjuade är medvetna om att ett sådant direktiv finns. Vidare har det också i samtliga intervjuer framkommit exempel på hur direktivet kan tolkas och tillämpas, och vilka konkreta former det kan ta sig i handläggningen. Förståelsen kan således i den bemärkelsen sägas vara god.

Ett sätt att öka förståelsen för ett besluts syfte och intentioner är, enligt Barnombudsmannen (2002), att tillämparen söker, och får möjlighet att utveckla kunskap och

---

<sup>6</sup> När begreppet *aktörer* eller *respondenter* används syftar detta på alla de intervjuade i undersökningen, d v s både socialsekreterare och chefer.

kompetens genom samtal och dialog med andra intresserade. Samtliga intervjuade upplevde också att de hade möjlighet att diskutera konkreta frågor kring barnperspektivet med chefer och/eller andra socialsekreterare.

Flera av respondenterna i undersökningen ansåg sig ha en klar uppfattning om vad det innebär att arbeta med ett barnperspektiv, även om det också var flera som påpekade att begreppet barnets bästa kan vara svårt att precisera. På frågan vad det innebar för dem att ha ett barnperspektiv i handläggningen var det flera som lyfte fram liknande exempel på vad det kunde vara. De vanligaste exemplen var att se eller synliggöra barnen i utredningarna, att i bedömningen av vad som är skäligt jämföra med hur andra barn har det, och att få föräldrarna att bli självförsörjande.

I Socialstyrelsens och länsstyrelserna tillsynsåterföring från 2003 konstaterar man att just en konkretisering av innebörderna för handläggningen var något som tidigare i stor utsträckning hade saknats. Därför presenterade man i nämnda dokument ett antal konkreta exempel på situationer där det ansågs vara särskilt viktigt att ha ett barnperspektiv. De exempel som togs upp var: boende (i synnerhet vid hyresskulder och hot om vräkning), umgänge med föräldrar, hälsa, fritidsaktiviteter och ungdomars ferieinkomster.

Samtliga respondenter nämnde ovanstående situationer som exempel på när det var viktigt att ha ett barnperspektiv, vilket antyder att Socialstyrelsens rapport har haft en viss genomslagskraft. När de intervjuade talade om hyresskulder och elskulder rådde det en stor samstämmighet i uppfattningen om att det, när sådana situationer uppstår, var extra viktigt att man hade ett barnperspektiv. En av respondenterna som hade arbetat länge med ekonomiskt bistånd menade att detta var en av de största skillnaderna som inrättandet av barnperspektivet hade fört med sig för handläggningen, medan andra menade att man alltid hade tagit hänsyn till barnen i dessa situationer och att införandet av perspektivet i lagen inte har inneburit någon egentlig skillnad för hur barnens situation påverkar besluten.

Även i fråga om fritidssysselsättning var man överens om att barnperspektivet var närvarande och att man, om det bedömdes finnas särskilda skäl, kunde bevilja extra bistånd till detta.

I avsaknad av mer specificerade beskrivningar i proposition och lagtext kan Socialstyrelsens exempel ses som de kanske mest konkreta riktlinjerna för hur socialtjänsten kan ta hänsyn till barnperspektivet i sina bedömningar. Om vi utgår från dessa exempel så tyder respondenternas svar på hög grad av förståelse för direktivets innebörder och intentioner. Detta torde således vara en framgångsfaktor i fråga om implementeringen av barnperspektivet i handläggningen.

Men resultatet av intervjuaren kan även ses ur en annan synvinkel. Möjligheten att göra individuella bedömningar utifrån det enskilda fallet kan ses som relativt begränsat. Schiratzkis (2003) begrepp *utvidgat* och *inskränkt* barnets bästa skulle kunna förklara en del av detta. I socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd kan tillämpningen av barnets bästa liknas vid Schiratzkis resonemang om den inskränkta eller rättsliga innebörden av begreppet. Av rättssäkerhetsskäl används bedömningar som är lika för alla. För att undvika allt för stora skillnader i bedömningar av vad som är bäst för barnet förefaller socialtjänstens hänsyn ha avgränsats till de poster som Socialstyrelsen (2003a; 2003b) har nämnt som exempel.

Detta sätter ljuset på ett dilemma som kan betraktas som typiskt för socialtjänstens arbete, nämligen avvägningen mellan individuella bedömningar och likhetsprincipen. Även Rauhuts (2007) slutsats att brister i kunskap och konkreta riktlinjer skulle göra att socialtjänsten i hög grad lutar sig mot vedertagen praxis kan vara ett sätt att förstå den relativt likriktade uppfattningen som de intervjuade hade om barnperspektivet.

### 6.2.2 Riktlinjer

Majoriteten av de intervjuade uppgav att det fanns lokalt utformade riktlinjer för hur barnperspektivet ska användas i socialbidragsarbetet. En av de intervjuade uppgav att hon inte visste om sådana riktlinjer fanns men att hon inte hade sett dem i så fall. Tre av de intervjuade uppgav att riktlinjer höll på att tas fram men att de inte skulle innehålla några specifika beskrivningar av hur tillämpningen ska ske. Vidare framkom det i intervjuerna att den personliga upplevelsen av att inte riktigt veta om man ”gjorde rätt” var relativt vanlig. Hälften av de intervjuade upplevde visserligen inte att det fanns några otydligheter i vad det betyder att ha ett barnperspektiv men hälften uttryckte att de saknade en konkretisering av perspektivets betydelse för handläggningen:

Det har varit så luddigt och så svårt, jag vet vi hade Länsstyrelsen här för kanske 5-6 år sedan, som inte heller riktigt kunde beskriva och berätta hur man rent praktiskt skulle jobba med ett barnperspektiv. Det är liksom upp till var och en hur man tolkar och tycker det ska vara. (socialsekreterare 7)

jag hade nog önskat att det fanns mer specifikt vad det betyder ur någon psykisk, fysisk social hänsyn för att det känns... det skulle nog kännas lättare att veta att man har gjort en korrekt bedömning om det var mer specifikt. (socialsekreterare 8)

...men det var ett par handläggare [...] som hade planer på att plocka fram en checklista på vad man ska tänka på när man fattar beslut som rör barn. Och det var också ett arbete som blev så svårt att det aldrig blev någon checklista, tyvärr. (chef 1)

Vaga och abstrakta mål eller direktiv är ett vanligt förekommande inslag i gräsrotsbyråkratiska organisationer. När direktiven inte är specificerade kan den situation uppstå där gräsrotsbyråkraten blir den som skapar politiken genom att utifrån egna preferenser skapa en betydelse och tillämpning (Lipsky, 1980:27; Stranz, 2007:82). Att handläggaren inte med säkerhet vet vad det konkret innebär att ha ett barnperspektiv eller i vilken utsträckning barnets situation ska vara avgörande för vilket beslut som fattas i en specifik situation kan alltså leda till att tillämpningen kanske inte stämmer överens med lagstiftarens avsikt. Handläggaren kan till exempel över- eller undervärdera barnperspektivets betydelse för beslutet, eller låta sina personliga värderingar få alltför stor påverkan på vilket beslut som fattas. (ibid:51; jfr Stranz, 2007:67).

### 6.2.3 Att informera målgruppen

Som vi såg i teoriavsnittet ovan kan också klienternas medvetenhet om att socialtjänsten ska arbeta med ett barnperspektiv sorteras in under nivån *förstå*. Om inte klienterna känner till socialtjänstens skyldighet att ha ett barnperspektiv i de ekonomiska utredningarna minskar sannolikt också deras benägenhet att överklaga biståndsbesluten med hänvisning till att hänsyn inte tagits till barnets bästa. Att begränsa informationen om sina tjänster är ett av de exempel på överlevnadsstrategier som Vedung (1998) menar att gräsrotsbyråkrater kan utveckla på grund av sin upplevda brist på resurser.

En av respondenterna uttryckte, som svar på en direkt fråga, att hon inte trodde att klienterna kände till att socialtjänsten ska ha ett barnperspektiv även i handläggningen av ekonomiskt bistånd och att detta inte heller var något hon informerade om. I de andra intervjuerna kom inte frågan upp explicit, men benägenheten att informera klienterna om rätten att ansöka om bistånd över norm<sup>7</sup> var något som diskuterades i samtliga intervjuer. Flera respondenter menade att klienterna pratar sinsemellan eller får information av varandra och att de på så sätt skaffar sig god kännedom om sina rättigheter. Ett par respondenter uppgav att man var noga med att informera om rättigheten att ansöka över norm, i synnerhet till de speciella insatser som är riktade till barnfamiljer.

---

<sup>7</sup> Med bistånd (ut)över norm menas detsamma som bistånd till *livsföring i övrigt* (se under rubrik 2.1 för beskrivning).



... det finns ju en allmän information när man kommer till mottagningen liksom, men det är ju inte så att vi påminner inför varje sommar att "ni vet att ni har rätt att ansöka om pengar till kollo", det gör vi inte. (socialsekreterare 1)

Jag upplever inte att folk drar sig för att fråga heller, utan de tar ju reda på grejor; "kan man det? Kan man söka till det? Kan man få så..?". Folk har nog ha ganska bra koll på det. De känner någon annan som har bistånd och de har hört det och de har sett det. Så det brukar ge sig. (socialsekreterare 4)

Jag tror att våra klienter är ganska... en del är medvetna om vad de har rätt till. Om man sitter här med ett besök och de säger att "jag skulle så gärna vilja att min son eller dotter fick börja simma eller badkort eller så" då uppmuntrar jag, och det har vi också skyldighet till att informera dem om vad de har rätt till... (socialsekreterare 8)

De flesta av de intervjuade ansåg att det är svårt och/eller ovanligt att beräkna biståndet i riksnormen till en högre nivå<sup>8</sup>. Handläggarnas tankar kring riksnormen och vad som ingår i denna sätter fingret på vilken avgörande betydelse normen har i avvägningar om vad som kan anses vara skäligt.

När klientgruppens medvetenhet om möjligheten att ansöka om extra bistånd till kostnader som ingår i normen togs upp i intervjuerna uppgav de flesta av handläggarna att klienterna var väl medvetna om vad som ingår i normen och att det därför var ovanligt att någon ansökte om extra bistånd till exempelvis vinterkläder för barnen.

Alltså det är ju sällan någon som ansöker om något extra... och jag har ju inte sagt till dem "vill ni ha lite extra kläder" det har jag inte gjort. De flesta vet ju precis hur normen är när de har gått här länge, det här ingår i normen och då... jag tror inte ens att de tänker att det är lönt att ansöka utan de på något sätt finner sig i den nivån de har, det är de här pengarna de har att röra sig med. (socialsekreterare 2)

... då säger man att "du, nu har du haft bistånd i ett år och då har du i din riksnorm fått så och så mycket så att du ska kunna ha till kläder", så att det normala är ju inte att beviljar extra till sådant som ingår i riksnormen. Då ska det behovet vara tillgodosett. (socialsekreterare 4)

Att informera klienterna om möjligheten att ändå ansöka om bistånd till saker som ingår i normen ansågs alltså generellt inte vara till någon nytta eftersom ansökan ändå skulle avslås med motiveringen att det finns utrymme i normen för dessa kostnader.

---

<sup>8</sup> Se under rubrik 2.1 om 4 kap. 3§ SoL.

### 6.3 ATT KUNNA

Tillämparens tillgång till resurser utgör den andra förutsättningen för att framgångsrikt kunna genomföra ett beslut i praktiken. Respondenternas upplevelser av ledningens stöd och tillgången till resurser tas upp under denna rubrik.

En viktig framgångsfaktor som Barnombudsmannen (2002) lyfter fram är att tillämparen har *ledningens entydiga stöd* i sitt arbete med att införliva barnkonventionen i arbetet. Andra framgångsfaktorer och resurser som Socialstyrelsen (2003a) nämner är bland annat att handläggarna bör ha *tid* att utreda barnens situation. En annan viktig förutsättning som man tar upp är att handläggarna bör ha ett *ekonomiskt handlingsutrymme* som innebär att de har möjlighet att bevilja bistånd utöver norm och till livsföring i övrigt. Vidare menar man att ledningen har ett ansvar för att se till så att handläggarna har *kompetens* att arbeta utifrån ett barnperspektiv.

#### 6.3.1 Ledningens entydiga stöd

Ledningens stöd upplevdes generellt som starkt och flera respondenter lyfte fram inslag i den egna kommunens barnpolitik som särskilt ändamålsenliga för att kunna tillgodose barnperspektivet i den ekonomiska handläggningen. Som exempel på lokala extrainsatser för barnfamiljer nämndes i en av kommunerna att man inte räknar med en del av barnbidraget som inkomst, vilket innebär en extrainkomst utöver riksnormen om cirka 170 kr per barn och månad. En annan kommun hade en ”julnorm” som innebär en extra inkomst i december månad för alla barnfamiljer. En kommun beviljade generellt extra bistånd till föreningsverksamhet för alla ungdomar och barn vars familjer var berättigade till socialbidrag. Flera kommuner beviljade generellt bistånd till kostnader för ”sommarkollo” eller motsvarande. Även medlemsavgift till kommunala badhus var ett återkommande exempel på en fritidsaktivitet som man var generös med att bevilja bistånd till.

Ledningens stöd kunde i övrigt bestå av moraliskt stöd i form av uppmuntran och uppmaningar att inte bry sig om kommunens budget när man fattade beslut. Det fanns dock socialsekreterare från två olika kommuner som menade att de kände sig begränsade av den kommunala budgeten i sitt arbete.

#### 6.3.2 Tid

Lipsky menar att tidsbrist är en av de organisatoriska faktorer som präglar gräsrotsbyråkraternas arbete. För att kunna hantera detta utvecklar de strategier för att effektivisera arbetet som bland annat innebär att en fullständig utredning ofta inte är möjlig i

fråga om klientens situation, behov eller bakgrund (1980:29ff). Flera av de intervjuade tog upp problemet med tidsbrist. Bland annat menade en av dem att tidsbristen utgjorde ett hinder för att kunna göra hembesök med avsikt att utreda barnens behov.

### *6.3.3 Ekonomiskt handlingsutrymme och organisatorisk kontroll*

Handlingsutrymmet har varit en ständigt återkommande punkt under intervjuerna. Samtliga socialsekreterare ansåg att de hade ett tillräckligt stort handlingsutrymme för att kunna göra individuella bedömningar och tillgodose barnperspektivet utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Samtidigt framkom det i intervjuerna tecken på att det finns en kontrollaspekt från ledning och kollegor för att bedömningarna inte ska bli allt för olika beroende på vilken socialsekreterare som handlagt ärendet. Kontrollen motiveras i huvudsak med att den ska verka begränsande på godtycklighet och därmed öka rättssäkerheten. En av handläggarna upplevde sig framförallt kontrollerad i fråga om att inte betala ut för mycket pengar.

Men den huvudsakliga uppfattningen bland respondenterna var ändå att man upplevde sig arbeta utifrån en delegationsordning som tillåter ett relativt stort individuellt handlingsutrymme. Ingen ansåg sig vara direkt begränsad av delegationsordningen, men ett par handläggare uttryckte en önskan att ha något större möjlighet att se till individuella behov.

Jag tycker inte riktigt att handlingsutrymmet är tillräckligt stort där... alltså riktlinjerna och den biten är ganska hårda vad det gäller att, alltså man kan ju alltid göra individuella bedömningar, men man måste ju ha underlag till det också som passar in i de riktlinjer som finns och ramlagarna. Jag hade nog personligen önskat lite mer utrymme för att bevilja direkt till aktiviteter eller så, vilket gör... det blir lite krångligt då för att det kan kanske inte fungerar så att man kan bevilja en högre summa bara [---] men när det gäller leksaker och kläder och sånt så skulle jag kunna tycka att vi skulle kunna ha möjlighet att göra mer. (socialsekreterare 1)

Enligt Lipsky (1980:25) utgör handlingsutrymmet en väsentlig del i den makt som gräsrotsbyråkraterna besitter. För att maximera måluppfyllnad och undvika att handläggarna fattar beslut som inte ligger i linje med organisationens policy kan ledningen på olika sätt försöka begränsa handlingsutrymmet, exempelvis genom att utöva en tät kontroll av handläggarnas arbete. Detta innebär problem eftersom gräsrotsbyråkraternas arbete per definition är svårt att kontrollera och övervaka. Ett sätt att försöka kontrollera är dock att arrangera en tät kontakt mellan arbetsledare och handläggare (jfr. Byberg, 2002:75; Johansson, 1992:99). Förutom att detta kan ses och uppfattas som stödjande kan sådana möten utgöra en arena för indoktrinering genom vilken de anställdas individuella målsättningar

påverkas av gruppleddaren till att sammanfalla med organisationens målsättning. Tät kontakt mellan gruppleddare och handläggare innefattar alltså en viktig möjlighet för organisationsledningen att kontrollera den operativa kärnan av verksamheten och begränsa gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme (ibid.).

Flera av respondenterna tyckte som sagt att de hade tillräckligt handlingsutrymme för att kunna ta hänsyn till särskilda omständigheter i det enskilda fallet, men de flesta lade också till att om det handlade om oklara fall eller om det handlade om beslut över norm så diskuterade man detta med kollegor och chefer innan man fattade beslut. Diskussionerna motiverades med att man ville ha stöd för sina resonemang och beslut och undvika risken att göra olika. Ingen av de intervjuade upplevde dock diskussionerna eller mötena som kontrollerande. Trots detta kan det inte uteslutas att mötena till viss del har den funktionen.

Om det är större hyresskulder eller om det är hemutrustning, eller om det är fritidskostnader, eller om det är stugor och sådan lite mer dyra eller lite mer speciella då är det viktigt att man har en likvärdighet så att det inte beror på vilken handläggare man hamnar hos och därför har man lagt delegationsnivån på mig då. (chef 2)

... egentligen har vi ju full delegation upp till i alla fall riksnormen. Sen är det ju lite mer känsligt om man ska gå över den. Men då brukar vi ta upp... vi har en sådan där grupp där vi träffas en gång i veckan. Då brukar vi ta upp sådana här, om det är lite extra saker för att vi ska försöka vara så enhetliga som möjligt i alla fall, eller att det inte ska vara extremt det vi gör (socialsekreterare 2)

Det mesta utöver norm det diskuterar man med.. kanske först tillsammans med en kollega utifrån att det ska bli en.. ja att det ska bli en korrekt och riktig bedömning så att kanske inte någon beviljar något som nästa socialsekreterare med en liknande familj inte alls beviljar.. (socialsekreterare 8)

Men sen är det självklart, för mig i alla fall, att jag diskuterar väldigt mycket med kollegor. Och så fort det är något som är extra klurigt så... har vi temamöten och möjlighet för kontakt med cheferna också om vi behöver hjälp på det sättet. . (socialsekreterare 1)

På frågan om socialsekreterarnas arbete utvärderas av ledningen uppgav majoriteten av de intervjuade att sådan kontroll görs regelbundet. Kontrollen uppgavs i huvudsak bestå av att såväl chefer som socialnämnd (eller motsvarande) gör slumpmässiga granskningar av beslut och utredningar. Endast i något enstaka fall uppgavs dock hanteringen av barnperspektivet vara en parameter i dessa kontroller. De flesta av de intervjuade menade att kontrollen

fokuserade på ekonomiska aspekter och vilka åtgärder som användes för att få klienterna att bli självförsörjande.

#### *6.3.4 Utbildning och kompetens*

Att få utbildning i barnperspektivet och hur det kan tolkas i handläggningen skulle kunna vara ett sätt att utveckla kunskapen och förståelsen. Ett par av respondenterna uppgav att de hade genomgått utbildning/information eller annan kompetensutveckling om barnperspektiv eller barnkonventionen, medan de andra inte hade det. Med tanke på att just fortbildning lyfts fram av såväl Socialstyrelsen och Barnombudsmannen som riksdag och regering så kan det tyckas en aning förvånande att så få hade erbjudits att genomgå någon sådan utbildning.

#### *6.4 ATT VILJA*

Den tredje och sista framgångsfaktorn för att ett beslut ska kunna implementeras enligt beslutsfattarens intentioner är att tillämparen vill genomföra beslutet. Sannerstedt (1997) menar att väl förankrade politiska beslut är en förutsättning för en effektiv implementering.

Under denna rubrik tas de aspekter av handläggningen upp som jag har uppfattat som tydligast påverkade av aktörernas individuella inställningar. I det ljuset är det kanske under nivån *att vilja* som socialsekreterarnas utnyttjande av handlingsutrymmet tydligast manifesteras.

##### *6.4.1 Skapandet av ett barnperspektiv*

Handlingsutrymmet och den personliga kontakten med organisationens målgrupp utgör, enligt Lipskys teori, grogrunden för gräsrotsbyråkraternas ”skapande av politik”. En tolkning av detta skulle kunna vara att socialsekreterarna i undersökningen skapar barnperspektivet i interaktionen med sina klienter. Vilken bild är det då man förmedlar av kommunens policy när det handlar om ekonomiskt utsatta barn och deras familjer? En vanlig uppfattning bland respondenterna var att barnperspektivet kunde vara lite vad man själv tyckte att det var.

och kan vi bara motivera så kan vi göra det vi vill ungefär [---] och vi håller på en massa, vi försöker ordna lägenheter, vi ringer läkare och psykvården och... ja det beror mycket på vad man själv vill göra av sitt jobb... (socialsekreterare 8)

Ingen av de intervjuade hade dock någon klart avvikande åsikt avseende vad som är socialtjänstens uppgift i fråga om att se till barnens situation i ekonomiska utredningar.

En tendens som kan skönjas i handläggarnas resonemang är att när det handlar om beslut som rör utbetalningar av bistånd hänvisar man ofta till vad som är skäligt, till riksnormen och de begränsningar som lagar och riktlinjer i övrigt utgör i ekonomiska sammanhang. Avseende de åtgärder som är av mer utredande karaktär, som hembesök, samtal med barnen och dokumentation av barnens situation, finns det en tydligare oenighet om riktlinjernas påverkan på arbetet. Lipskys antagande om att arbetsuppgifter som är svårkontrollerade nedprioriteras kan vara ett sätt att förklara detta på. Detta är en naturlig del av gräsrotsbyråkratens nödvändiga arbetsprioritering. När arbetsuppgifterna blir för många kan det tänkas att de uppgifter som av olika skäl inte i lika hög utsträckning kontrolleras läggs underst i högen (Lipsky, 1980:49f:166).

#### *6.4.2 Hembesök*

Att inom ramen för en utredning av ekonomiskt bistånd göra hembesök för att få en helhetsbild av barnens situation är ett av de verktyg som presenteras av Socialstyrelsen (2003a) för att konkretisera barnperspektivet i socialbidragshandläggningen.

När temat hembesök togs upp i intervjuerna var det tre socialsekreterare som ansåg att detta var en viktig del av att tillgodose barnperspektivet. Två av dem uppgav att man också gjorde hembesök av denna anledning i den mån familjerna var villiga att ta emot dem. Majoriteten av de intervjuade uppgav dock att hembesök som regel endast gjordes i avsikt att utreda ansökningar om hemutrustning eller för att utreda hur många som bor på adressen. Att göra hembesök för att få en helhetsbild av barnens situation ansågs av flera av de intervjuade vara en uppgift som ligger på socialtjänstens barn- och familjeenheter eller motsvarande.

Det finns ju ingen lag som säger att jag får göra ett hembesök, men efter ett tag, 6 månader eller något sådant, göra hembesök kontinuerligt, att avdramatisera det. Därför att när vi kommer hem så ser vi ju ofta en situation som vi kanske inte är riktigt medvetna om när vi sitter här och kan göra en bättre helhetsbedömning av familjen. (socialsekreterare 6)

Vi gör det inte enbart i samband med ansökningar om hemutrustning det kan även vara en del utav en utredning där det uppstår stora frågetecken kring vilka det är som bor där men inte direkt för att utreda hur barnen har det hemma, för det är i så fall något som Individ och Familj gör. (socialsekreterare 8)

Även tidsbrist togs upp som en orsak till att hembesök inte gjordes för att utreda barnens behov av ekonomiskt bistånd. Tidsbristen kan ses som ett exempel på en sådan upplevd

resursbrist som Vedung (1998:186) menar kan leda till att gräsrotsbyråkraterna utvecklar överlevnadsstrategier. Ett exempel på en sådan strategi kan vara att prioritera andra aspekter av ärendet som upplevs som viktigare (jfr. Lipsky, 1980:27).

#### *6.4.3 Att prata med barnen*

Både i lagtexten och i Socialstyrelsens riktlinjer fastslås att barn har rätt att uttala sig i de frågor som rör dem, med hänsyn till deras ålder och mognad. När de intervjuade fick frågan om man tyckte att det var viktigt att prata direkt med barnet fanns det olika uppfattningar. Ett par av de intervjuade menade att man tyckte att det var viktigt, även om det kanske inte skedde riktigt lika ofta som man hade velat i vissa fall. Men de flesta tyckte inte alls att man skulle blanda in barnen i föräldrarnas ekonomiska bekymmer. En del refererade till stycket i lagen som säger att hänsyn ska tas till ålder och mognad, medan andra på ett mer konsekvent sätt menade att det inte var bra för barnen att bli indragna i föräldrarnas kontakter med myndigheter. Detta visar om inte annat på skillnaden i tolkningar av barnperspektivet mellan olika kommuner och handläggare.

Vi har ju diskuterat om vi ska kalla in barnen men det är vi väldigt tveksamma till. Man ska ju göra en bedömning där också, med tanke på deras ålder och så va, men det är kanske barn som inte ens är informerade och då är det kanske att utsätta dem att informera dem om att föräldrarna inte försörjer sig på annat sätt (socialsekreterare 7)

nej, jag är väldigt tveksam till hur mycket man ska dra in barnen i föräldrarnas ekonomiska bekymmer... och att ta hit... nej, det gör jag inte. (socialsekreterare 4)

Oviljan att prata med barnen kan ses som ett exempel på hur handläggarna utnyttjar sitt handlingsutrymme för att arbetet ska sammanfalla med de egna preferenserna (jfr. Lundquist, 1987:37). Ytterligare ett sätt att förstå fenomenet är att se det som ett resultat av att socialsekreterarna utnyttjar sin professionella kompetens för att motivera att inte följa direktivet. Detta eftersom samtliga av de intervjuade som sällan eller aldrig pratade direkt med barnen motiverade detta med att det utifrån deras bedömning inte var bra för barnet att bli indraget i föräldrarnas ekonomiska bekymmer (jfr. t ex Sannerstedt, 1997).

#### *6.4.4 Dokumentation*

I regeringens proposition (1996/97:124 :99) fastslås att barnets bästa alltid ska beaktas, utredas och redovisas. Med detta menas bland annat att i ett ärende som rör ett barn ska alla

övervägningar som gjorts avseende vilka konsekvenser beslutet kan få för barnet dokumenteras. Detta är en av få klart preciserade innebörder av barnperspektivet i socialbidragsarbetet. I majoriteten av de utvärderingar och rapporter som gjorts av hur barnperspektivet implementerats i kommunerna framförs kritik mot att dokumentationen brister i detta avseende (se t ex. Länsstyrelsen i Stockholms län, 2001;2005; Socialstyrelsen, 2003a; FoU i väst, 2005; Länsstyrelsen i Kalmar län; 2007).

Att dokumentera de eventuella hänsyn som tagits till barnets behov i utredningar och beslut var det flera som menade att de var dåliga på. Samtliga menade att hänsyn tas men att detta inte alltid framkommer av dokumentationen. En av de intervjuade uppgav att hon i princip endast dokumenterade sina överväganden gällande barnens situation i negativa beslut medan en annan av de intervjuade menade att dokumentation oftast förekom i gynnande beslut. Samtliga respondenter menade dock att dokumentationen är viktig och att detta är någonting man arbetar med för att förbättra. Ett verktyg för att underlätta dokumentationen som flera tog upp var olika former av checklistor.

#### *6.4.5 Åsikter om ansvar*

Det finns i övrigt inget i det empiriska materialet som tyder på att införandet av ett generellt barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd inte skulle ha vunnit gehör hos tillämparna, tvärtom. Samtliga respondenter lyfter fram vikten av att se barnen även i de ekonomiska utredningarna och viljan att se till barnets bästa och att applicera ett barnperspektiv på handläggningen av socialbidrag till barnfamiljer var genomgående tydlig i intervjuerna. De flesta av de intervjuade var av uppfattningen att ekonomisk utsatthet präglar barns uppväxt på ett negativt sätt. Man var dock noga med att påpeka att detta bara är en av flera riskfaktorer. Att inte kunna köpa de rätta kläderna eller att familjen inte har möjlighet att resa bort på loven togs upp som exempel på hur barn kan bli stigmatiserade på grund av familjens svaga ekonomi. I något enstaka fall uttrycktes åsikten att ekonomisk utsatthet kanske snarare är en följd av andra sociala problem och att dessa bär karaktären av ett socialt arv som överförs från generation till generation.

Åsikterna om vad som kan anses vara socialtjänstens ansvar i arbetet med att minska barnens utsatthet var på det hela taget rätt så lika. Majoriteten ansåg att det stora ansvaret ligger hos politiker och samhällsutvecklingen i stort, och att socialtjänsten, i egenskap av samhällets yttersta skyddsnät, får bära en alltför stor del av ansvaret. Flera av de intervjuade uppgav att de hade velat göra mer än vad de ansåg sig kunna, och att reglerna och samhället i



stort ibland sätter gränser som kanske inte ger möjlighet till de lösningar som de själva ansåg vara lämpliga.

Jag har tyckt det var svårt nu som ny i organisationen att acceptera ibland att man måste släppa vissa ärenden lite tidigare än vad jag kanske skulle vilja för att jag kanske har jobbat med socialt arbete på ett annat sätt tidigare, mer helhetsperspektiv. Men det vet jag inte om det är ett större problem egentligen för det kanske är att jag inte riktigt hittat rollen som en person inom ekonomin liksom, men om jag skulle själv få liksom forma mitt arbete mer, och tiden hade funnits [...] så hade jag ju velat som sagt var mer titta till barnen och andra områden som t ex psykiskt sjuka hur det fungerar med det. Det gör vi så gott vi kan men jag tycker att det borde finnas mer än så gott vi kan. (socialsekreterare 1)

Det här med vad det innebär att växa upp i en familj med svag ekonomi. [...] nu satsar man ju lite mer på det här med stugor och badkort och det är ju väldigt bra i och för sig, men där kan jag känna att där skulle man kanske ibland vilja göra något lite mer. [Kommun X] är ett villasamhälle som är ganska statusfyllt och så. Och det är kanske vanligt att man har rätt mycket kompisar som har det rätt mycket bättre ställt. Att man jämför sig väldigt mycket med varandra och att man måste vara... alltså det kräver rätt mycket styrka av ett barn att behöva liksom stå emot, att behöva stå till svars för varför kan inte jag... och varför har mina föräldrar inte det här och varför har jag inte en sådan cykel och allt det här. (socialsekreterare 4)

Socialarbetarnas åsikter om att tala med barnen i utredningarna kan möjligen ses som ett inslag av professionellt grundat motstånd till direktiven. Men det mesta tyder ändå på att de intervjuade har viljan att tillämpa ett barnperspektiv i sitt arbete, vilket utifrån Lundquists teori utgör en framgångsfaktor för att direktivet ska få genomslagskraft.

## 6.5 SAMMANFATTNING

En effektiv implementering av en reform förutsätter att tillämparen förstår beslutsfattarens intentioner och reformens innebörder, att h\*n har tillgång till resurser för att genomföra den och att h\*n vill genomföra den. En analys av intervjumaterialet utifrån förstå-kan-vill-modellen ger en bild av att merparten av de förutsättningar och framgångsfaktorer som antas vara avgörande för hur effektivt ett beslut genomförs verkar vara uppfyllda.

Det övergripande intrycket som förmedlades av de intervjuade var att barnperspektivet har en given plats i socialtjänstens arbete och att det överlag tolkades på ett likvärdigt sätt. Även i den konkreta tillämpningen var likheterna mellan olika kommuner och handläggare relativt stor. Särskild hänsyn tas till barnens situation, i synnerhet när det handlar om familjer som varit beroende av socialbidrag under längre perioder. Extra bistånd beviljas både på en

generell kommunal nivå och i de enskilda fallen. Bistånd beviljas i regel till ett antal utgifter som fastslagits av Socialstyrelsen som rimliga att ta hänsyn till, I huvudsak el- och hyresskulder men även fritidssysselsättning, och umgängesresor.

Även i fråga om resurser och kapacitet för att kunna tillgodose barnperspektivet var de intervjuade överlag nöjda med förutsättningarna. Den vanligaste resursbristen som påtalades var tidsbrist men även begränsat ekonomiskt handlingsutrymme nämndes. Dessutom var det endast ett par av de intervjuade som hade fått utbildning eller annan kompetensutveckling i fråga om barnperspektivet.

Viljan att tillämpa bestämmelserna om barnperspektiv och barnets bästa framstår bland de intervjuade som tydlig och klar. Trots detta finns det fortfarande vissa aspekter av tillämpningen som inte verkar ha genomförts så som det var tänkt. Dokumentationen av de övervägningar som gjort av hänsyn till barnets bästa uppfattas av de flesta som bristfällig. Att låta barnen uttala sig i frågor som rör dem var de flesta negativa till. Och att göra hembesök för att få en helhetsbild av barnens situation var ovanligt, och ansågs i vissa fall inte vara en uppgift som låg på enheten för ekonomiskt bistånd.

Lipskys tes om gräsrotsbyråkraternas arbetsprioritering kan kanske vara en förklaring till att vissa aspekter av barnperspektivet förefaller ha haft större genomslag än andra. Handläggarnas handlingsutrymme tillåter dem att prioritera bland sina arbetsuppgifter, vilket också är en nödvändighet för att någorlunda kunna arbeta mot verksamhetens målsättning. I detta ligger en inneboende paradox som innebär att gräsrotsbyråkraterna i vissa hänseenden tvingas till att bortse från organisationens policy för att kunna tillämpa den. För att ha tid att handlägga alla ärenden i tid tvingas man att nedprioritera arbetsuppgifter som anses som mindre viktiga och/eller svåra för organisationens ledning att kontrollera.

Det ligger alltså nära till hands att uppfatta skillnaden mellan de delar av barnperspektivet som har fått genomslag och de som inte i lika hög grad har det som en fråga om kontroll. De arbetsuppgifter som genomförs är de som utgör beslut som följer på ansökningar och därmed kanske i högre grad utgör föremål för efterhandsgranskning. De delar av barnperspektivet som inte har integrerats i lika hög grad i arbetet verkar i huvudsak bestå av metodologiska arbetsuppgifter av utredande och dokumenterande slag.

## 7. AVSLUTNING

### 7.1 SLUTDISKUSSION

Syftet med uppsatsen var att, mot bakgrund av Lipskys och Lundquists teorier om hur gräsrotsbyråkrater kan påverka implementeringen av politiskt fattade beslut, undersöka och analysera hur socialsekreterare tolkar barnperspektivets betydelse i handläggningen av ekonomiskt bistånd, samt vilka möjligheter och/eller begränsningar de upplever att de organisatoriska förutsättningarna innebär för tillämpningen. Resultatet av undersökningen tyder på att handläggarna har en relativt samstämmig uppfattning om vad barnperspektivet innebär för handläggningen av ekonomiskt bistånd och att begreppet och dess tillämpning är föremål för löpande diskussioner såväl handläggare emellan som mellan handläggare och chefer. Vidare antyder resultatet av undersökningen att Socialstyrelsens riktlinjer och exempel på hur barnperspektivet kan konkretiseras i handläggningen har påverkat aktörernas uppfattningar. Detta gäller särskilt de områden eller situationer där Socialstyrelsen menar att det är särskilt viktigt att ha ett barnperspektiv, som när det föreligger el- eller hyresskulder, för att underlätta umgängesresor eller barns och ungdomars fritidssysselsättningar. Socialstyrelsens rekommendationer tycks emellertid inte ha fått lika stort genomslag vad gäller handläggarnas åsikter om åtgärder av mer utredande karaktär, som att prata med barnen, göra hembesök eller när det gäller att dokumentera de överväganden som gjorts beträffande barnens situation i utredningar och beslut. Det finns naturligtvis många tänkbara förklaringar till att vissa åtgärder har fått större framgång än andra, men en förklaring som jag har diskuterat i uppsatsen skulle kunna vara att de senare åtgärderna inte upplevs som lika avgörande. Om detta skulle vara fallet kan det i sin tur, enligt Lipskys teori, förklaras med att uppgifterna nedprioriteras på handläggarnivå till följd av tids- eller resursbrist. För att kunna fullfölja de arbetsuppgifter som anses vara viktigast tvingas handläggarna att överge andra arbetsuppgifter. En del av förklaringen skulle också kunna ligga i en brist på kontroll från organisationens ledning när det gäller dessa åtgärder.

En annan förklaring kan tänkas ligga i socialsekreterarnas professionella kompetens. Speciellt i frågan om att prata med barnen var det flera av de intervjuade som ansåg att detta kunde få negativa konsekvenser för barnen. Om inte handläggarna vill tillämpa en åtgärd så finns det mycket som tyder på att risken är stor att de kommer att utnyttja sitt handlingsutrymme för att på olika sätt undvika att göra det. Detta är ett typiskt inslag i Lipskys beskrivning av gräsrotsbyråkraternas makt.

Mitt övergripande intryck från intervjuerna är att barnperspektivet kan användas för att styrka de åsikter den enskilde handläggaren har, oavsett åt vilket håll beslutet lutar. Ett vanligt resonemang var till exempel att det som uppenbart verkar vara det bästa för barnet kanske inte är det i det långa loppet. Oftast handlade detta resonemang om att motivera avslag i avsikt att ”pusha” på föräldrarna till självförsörjning. Implicit kan då utläsas en generell åsikt om att ett gynnande beslut kan resultera i bristande aktivitet hos föräldrarna, vilket i förlängningen antas innebära långvarigt biståndsberoende. Frågan som då uppkommer, menar jag, är vad barnperspektivet egentligen gör för skillnad i bedömningarna. Föresatsen att klienterna ska bli självförsörjande har varit det övergripande målet för socialbidragsarbetet långt innan man började diskutera att arbetet skulle innefatta ett generellt barnperspektiv. Synsättet förefaller vara en naturlig följd av att socialtjänstens arbete med socialbidrag allt mer tycks fokuseras på att aktivera klienterna och få dem att lämna bidragsberoendet än att göra den ekonomiska nivån mer tillfredsställande för de som faktiskt är beroende av bistånd.

Forskningen om ekonomiskt utsatta barn visar på att ekonomisk utsatthet innebär en riskfaktor för framtida sociala problem. Detta ser jag som en tydlig anledning till att vara mer generös i just de ärenden som rör barn i familjer som levt på bistånd under längre perioder. Min personliga uppfattning om detta är att det kanske finns anledning att tro att minskad ekonomisk utsatthet kommer att vara samhällsekonomiskt gynnsamt på grund av förväntat minskade utgifter för barnens eventuella framtida sociala problem. När man talar om långsiktighet behöver det alltså, enligt min mening, inte enbart innebära att ställa tuffare krav på föräldrarna i de aktuella familjerna.

Avslutningsvis vill jag hävda det finns det en inbyggd paradox i förarbetena till införandet av barnperspektivet i socialtjänstlagen. Socialtjänstutredningen uttalar sig om att barnperspektivet inte ska innebära en mer generös inställning till barnfamiljer, men i direkt anslutning till detta påpekar man att särskild hänsyn ska tas till barn som kan anses vara mer utsatta än andra barn. Forskning om barn som växer upp i ekonomisk knapphet visar, som sagt, på att dessa barn i flera avseenden kan anses vara mer utsatta än andra barn, vilket i så fall borde leda till en mer generös inställning från socialtjänstens sida. Såvida man inte med särskild hänsyn menar i allt annat än ekonomiska frågor.

De komplicerade och till synes inkonsekventa tankegångarna från beslutsfattarnas sida om hur barnperspektivet ska tolkas och tillämpas gör rimligtvis inte tolkningen lättare för dem som arbetar med frågorna i sitt dagliga arbete.

## 7.2 FRAMTIDA FRÅGESTÄLLNINGAR

Under arbetet med uppsatsen har nya frågor väckts som jag anser skulle vara intressanta att studera vidare.

Hur har införandet av barnperspektivet påverkat barnens livssituation i förhållande till hur det var tidigare? Åsikten som framfördes i en av intervjuerna att införandet av barnperspektivet i praktiken endast fått som effekt att man nu skulle dokumentera de överväganden som man alltid hade gjort får mig att fundera över om lagstiftningen i det här fallet endast är tom retorik. Det skulle därför vara intressant att jämföra levnadsstandarden i barnfamiljer som levde på socialbidrag innan reformen med dem som gör det idag.

Även frågan om utbildning anser jag skulle kunna vara intressant att undersöka närmare. Med vetskap om att uppsatsens metod och empiriska material inte tillåter någon egentlig generalisering antyder resultatet att utbildning och kompetensutveckling i syfte att utveckla kunskapen om barnperspektivet och barnkonventionen är ett område som i alla fall i en del verksamheter är eftersatt. Detta är en fråga som är svår att förklara utifrån faktorer på handläggarnivå och torde således kunna peka på en nedprioritering av vissa aspekter av barnperspektivet även på kommunnivå.

Något som jag har saknat under hela uppsatsprocessen är också en uppföljning av Socialstyrelsens tillsynsåterföring som kom ut 2003. Då fann man att det förekom stora brister i hur kommunerna hanterade barnperspektivet, men hur ser det ut idag? Vad har hänt på fem år? Det hade varit intressant att veta tycker jag.

## 8. KÄLLOR OCH REFERENSER

**Aspers, P** (2007), *Etnografiska metoder – att förstå och förklara samtiden*  
Malmö: Liber

**Barnombudsmannen** (2002) *Att förverkliga barnkonventionen – slutrapport från ett treårigt uppdrag*  
Stockholm: Barnombudsmannen

**Byberg, I** (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet – en studie av organiseringens betydelse i socialbidragsarbetet.*  
Stockholm: Socialhögskolan, Stockholms universitet

**Departementserien (Ds) 2004:41** *Ekonomiskt utsatta barn*  
Stockholm: Socialdepartementet

**FoU i väst** (2005) *Barnperspektivet i socialt arbete med ekonomiskt utsatta familjer*  
Göteborg: Forsknings- och utvecklingsenheten

**Humanistisk- samhällsvetenskapliga forskningsrådet** (1990), *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*

**Harju, A** (2005), *Barn och knapp ekonomi*, rapportserie i socialt arbete nr 1  
Växjö: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet

**Hjort, T** (2004), *Nödvändighetens pris – konsumtion och knapphet bland barnfamiljer*  
Lund: Socialhögskolan

**Johansson, R** (1992). *Vid byråkratins gränser – om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete.*  
Lund: Arkiv förlag

**Lipsky, M** (1980), *Street-level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*  
New York: Russell Sage Foundation

**Lundquist, L** (1987) *Implementation steering – an actor-structure approach.*  
Lund: Studentlitteratur

**Länsstyrelsen i Kalmar län** (2007) *Barnperspektiv vid ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen*, rapport 2007:21  
Kalmar: Länsstyrelsen

**Länsstyrelsen i Stockholms län** (2001) *Tillsyn över socialtjänsten individ- och familjeomsorg*, Rapport 2001:09  
Stockholm: Länsstyrelsen

**Länsstyrelsen i Stockholms län** (2005) *Barnperspektiv vid långvarigt socialbidragsberoende.* (elektronisk källa)

[http://www.ab.lst.se/upload/dokument/publikationer/S/rapporter/2005/barnpersp\\_socialbidrag.pdf](http://www.ab.lst.se/upload/dokument/publikationer/S/rapporter/2005/barnpersp_socialbidrag.pdf) [hämtad 2008-12-18]

**May, T** (2001), *Samhällsvetenskaplig forskning*  
Lund: Studentlitteratur

**Norström, C, Thunved, A** (2007) *Nya sociallagarna – med kommentarer lagar och förordningar som de lyder den 1:a januari 2007*  
Stockholm: Norstedts juridik, 20:e upplagan

**Pettersson, A-M & Sävström, K** (2006), *Några ungdomars erfarenheter av att växa upp med försörjningsstöd*, FoU rapport 2:2006  
Danderyd: FoU nordost

**Prop. 1996/97:124.** Ändring i socialtjänstlagen.

**Prop. 1997/98:182.** Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.

**Rasmusson, B** (2006), *Barnperspektiv i den sociala barnvården*  
Lund: Meddelanden från Socialhögskolan 2006:2

**Rauhut, D** (2007) *Fattigdom och ekonomiskt bistånd – en kunskapsöversikt*  
Stockholm: Forsknings- och utvecklingsenheten

**Salonen, T** (2007) *Barnfattigdomen i Sverige – årsrapport 2007*  
Stockholm: Rädda barnen

**Sandin, B & Halldén, G** (2003) ”Välfärdsstatens omvandling och en ny barndom” i Sandin, B och Halldén, G (red) *Barnets Bästa*  
Stockholm/Stehag: Symposium

**Sannerstedt, A** (1997) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, B (red) *Politik som organisation*  
Stockholm: SNS Förlag

**Schiratzki, J** (2003) ”Barnkonventionen och barnets bästa – globalisering med reservation” i Sandin, B och Halldén, G (red) *Barnets Bästa*  
Stockholm/Stehag: Symposium

**Socialstyrelsen** (2003a), *Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd* (SoS rapport 2003:109)  
Stockholm: Socialstyrelsen

**Socialstyrelsen** (2003b) *Ekonomiskt bistånd – stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*  
Stockholm: Socialstyrelsen

**SOU 1999:97** *Socialtjänst i utveckling*. slutbetänkande från socialtjänstutredningen

**SOU 2001:55** *Barns och ungdomars välfärd*, kommittén välfärdsboksut

**Stranz, H** (2007) *Utrymme för variation – om prövning av socialbidrag*  
Stockholm: Socialhögskolan

**Svensson, K, Johnsson, E, Laanemets, L** (2008) *Handlingsutrymme – utmaningar i socialt arbete.*  
Stockholm: Natur & Kultur

**Thurén, T** (1991), *Vetenskapsteori för nybörjare*  
Stockholm: Liber

**Vedung, E** (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning.*  
Lund: Studentlitteratur



## INTERVJUTEMAN

### Personlig information

Utbildning  
Tid på arbetsplatsen  
Särskild inriktning

### Arbetsdag

Antal ärenden/barnfamiljer  
Besök/hembesök  
Möten

### Barnperspektiv

Innebörd/personlig  
Utbildning/riktlinjer  
Status/konkurrens  
Kunskap

### Organisation

Relation med ledning  
Individuellt handlingsutrymme  
Utvärdering av verksamhet  
Riktlinjer/policy  
Resurser

### Verktyg

Uppmärksamma barnet  
Mallar/påminnelser  
Frågor/föräldrar/barn  
Handledning

### Möjligheter

Lagstiftning  
Handlingsutrymme  
Delegation  
Uppmärksamhet

### Svårigheter

Stöd/organisation/kollegor  
Resurser  
Handlingsutrymme  
Motstridighet

### Semester

Jul  
Fritid  
Högre bidrag efter viss tid  
Individuell bedömning

## *BILAGA 2, INTERVJUBREV*

Hej [REDACTED]

Jag är en student från Socialhögskolan i Lund som under hösten kommer att arbeta med en c-uppsats om barnperspektiv i handläggningen av ekonomiskt bistånd, under handledning av Torbjörn Hjort.

Om det finns möjlighet och intresse så skulle jag gärna (under vecka 46-48) vilja intervjua 2 socialsekreterare som arbetar med försörjningsstöd till hushåll med barn under 18 år, samt enhetschef (eller motsvarande).

Syftet med intervjuerna är att skapa en bild av hur socialsekreterare och arbetsledare förhåller sig till barnperspektivet i arbetet med familjer som uppbär långvarigt försörjningsstöd, samt hur de organisatoriska förutsättningarna för detta ser ut. För att undersöka ämnet hoppas jag få möjlighet att intervjua socialsekreterare och deras arbetsledare i ett antal kommuner/stadsdelar.

Varje intervju beräknas ta 45-60 minuter. Intervjun kommer att spelas in på band för att sedan transkriberas. Därefter kommer jag att radera inspelningen. Alla som låter sig intervjuas kommer att vara anonyma och det står var och en fritt att när som helst hoppa av om man ångrar sig.

Uppsatsen kommer att läggas in i Lunds Universitets databas för studentuppsatser i början på nästa år.

Mer detaljer kring studiens syfte och upplägg kan fås om intresse finns. Vänligen hör av er till mig snarast om ni är intresserade av att delta.

Med vänliga hälsningar

Mattias Niemi  
Socionomstudent

[REDACTED]