

LUNDS UNIVERSITET  
Socialhögskolan  
Komparativ socialpolitik  
VT 2005

## BARNET OCH FOGDEN

En studie om barnperspektivet i kronofogdemyndighetens arbete  
gällande exekutiv försäljning av barnfamiljers bostad.

Författare: Ann Ottengrim  
Handledare: Per Gunnar Edebalk

**Abstract**

The purpose of this essay was to study whether the UN convention on the Rights of the child is implemented in the Swedish executory authority, in cases that include compulsory auction of property belonging to families with children, in the southern area of Sweden. I have especially focused on questions concerning whether civil servants work with child consequence analyses, whether they have been offered education in child competence at work, to what extent they have listened to and taken into account the child's own voice in the execution process, and finally to what extent civil servants have had contact with the social welfare committee. The study was based on qualitative telephone interviews with seven civil servants working with cases that comprise compulsory auction of property belonging to families with children.

The conclusions of my study are that there exists no specific child perspective regarding the UN convention on the Rights of the child in the civil servants work regarding compulsory auction of property belonging to families with children. Neither do they work with child consequence analyses nor do they listen to what the child has to say in the execution process. The civil servants have not been offered any kind of education concerning child competence. Regarding contacts with the social welfare committee, the result shows that this is, in general, not based on systematic procedures.

## **Förord**

Ett varmt tack till min handledare Per Gunnar Edebalk för stöd, vägledning och inspiration under arbetets gång. Tack för tålamod och tack för konstruktiv kritik.

Ett varmt tack vill jag också rikta till alla de tjänstemän inom kronofogdemyndigheten i Sverige som tålmodigt svarat på mina ständigt återkommande frågor av allehanda slag. Ett särskilt tack vill jag rikta till mina intervjupersoner inom kronofogdemyndigheten i Skåne som ställt upp och givit mig tid trots fulltecknade arbetsscheman.

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	5
1.1 Problemformulering .....	6
1.2 Syfte .....	8
1.3 Frågeställningar .....	8
1.4 Fortsatt framställning .....	9
<b>2. Metod och urval</b> .....	9
2.1 Metodval .....	9
2.2 Urval .....	10
2.3 Genomförande .....	10
2.4 Bearbetning av insamlat material .....	11
2.5 Resultatets tillförlitlighet .....	11
2.6 Etiska överväganden .....	12
2.7 Källkritik .....	12
<b>3. Tidigare forskning och offentliga handlingar</b> .....	13
3.1 Tidigare forskning .....	13
3.2 Offentliga dokument om barns rättigheter .....	14
3.3 Kronofogdemyndighetens styrdokument .....	16
<b>4. Implementeringsteorier</b> .....	19
4.1 Top down – bottom up .....	19
4.2 Street level bureaucrats .....	21
<b>5. Resultat av intervjuer</b> .....	22
5.1 Tema 1 - Barnkonventionen i förrättningsmännens arbete .....	22
5.2 Tema 2 - Barnkonsekvensanalyser i förrättningsmännens arbete .....	24
5.3 Tema 3 - Förrättningsmännens kontakter med socialnämnden .....	24
5.4 Tema 4 - Förrättningsmännens kontakter med barnet självt .....	26
5.5 Tema 5 - Förrättningsmännens barnkompetens .....	27
<b>6. Analys</b> .....	28
<b>7. Avslutande reflektioner</b> .....	34
<b>8. Källförteckning</b> .....	36
8.1 Tryckta källor .....	36
8.2 Övriga källor .....	37
8.2.1 Internet .....	37
8.2.2 Intervju .....	37
<b>9. Bilaga</b> .....	38
9.1 Bilaga 1. Intervjuguide .....	38

## 1. Inledning

När barnet möter fogden, vare sig det sker direkt eller indirekt via föräldrarna, sker ett möte mellan en värlös individ och en maktutövande myndighet. Att vara föremål för kronofogdemyndighetens utredning eller granskning är inget, vågar jag påstå, som någon av oss vill råka ut för. Det kan innebära, i värsta fall, att vara föremål för långtgående tvångsåtgärder och maktutövning där individens autonomi är starkt begränsad. Därför är det av yttersta vikt att detta möte, mötet mellan barnet och kronofogden, två fullständigt ojämlika parter, sker under reglerade och ordnade former. Av särskild vikt är det att mötet genomsyras av ett barnperspektiv samt att barnets behov sätts i centrum, att barnets behov värnas till det yttersta.

Under det senaste året har vi kunnat följa i massamedia debatten kring skuldsatta barn och barns laglösa skulder där föräldrarna har skuldsatt sina barn.<sup>1</sup> Kronofogdemyndighetens ökande registrering av dessa skuldsatta barn har föranlett Barnombudsmannen att ge förslag till lagändring för att stävja att barn hamnar i kronofogdemyndighetens register. I denna debatt väcktes ett intresse av att försöka förstå och en vilja att veta huruvida kronofogdemyndigheten arbetar med ett barnperspektiv i sitt arbete i allmänhet och på vilket sätt detta tar sig uttryck. Efter många funderingar och samtal med personal på kronofogdemyndigheter runt om i Sverige kom jag till insikt om att frågan om skuldsatta barn har tagits på största allvar och det arbetas nu febrilt av riksdag, regering samt kronofogdemyndigheterna själva, för att komma till rätta med denna problematik, i syfte att skydda barnen. Under mina samtal med kronofogdemyndigheternas tjänstemän fick jag dock upp ögonen för ett annat område som berör barns kontakt med myndigheten och som däremot inte alls verkar vara särskilt belyst, vare sig i massmedia eller i forskning och som just därför, för min del, är betydligt mer intressant att skriva om. Nämligen de barn vars bostad är föremål för exekutiv försäljning, dvs barnfamiljshushåll där föräldrarna äger bostaden och där föräldrarna genom obetalda skulder och oförmåga att på annat sätt betala skulderna, därmed tvingas av kronofogdemyndigheten att sälja bostaden för att betala hela eller delar av skulden. Var finns barnperspektivet i just dessa situationer från kronofogdemyndigheternas sida? Detta är vad min studie handlar om.

---

<sup>1</sup> Göteborgs Posten 040111

## 1.1 Problemformulering

I Sverige har vi åtagit oss att garantera rättigheter för alla barn och ungdomar genom konventionen om barnets rättigheter.<sup>2</sup> Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter i juni 1990 och blev därmed bundet att respektera principerna och bestämmelserna i konventionstexterna. Artikel 12 i konventionstexterna handlar om barnets möjligheter att få göra sin röst hörd, att barnet måste få möjlighet att kunna påverka sin egen situation:

*”Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som berör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.”<sup>3</sup>*

Socialdepartementet gav i mars 2004 ut ett faktablad som handlar om en nationell strategi som ska ligga till grund för regeringens barnpolitik.<sup>4</sup> Strategin bygger på att det skall anläggas ett barnperspektiv i alla beslut och åtgärder som rör barn. Strategin innehåller ett antal olika moment som sammantaget handlar om att värna barnperspektivet genom att konventionen används som ett aktivt instrument i utbildning, på arbetsplatser där statligt anställda arbetar samt inom kommuner och landsting. Momenten handlar även om att barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut som rör barn samt att barns och ungdomars inflytande och delaktighet i samhällsplaneringen ska utvecklas. Ett antal olika aktörer är centrala för genomförandet av konventionen och i strategin nämns förutom kommuner och landsting, även riksdag, regering samt förvaltningsmyndigheter.

Vi har alla ett ansvar för att barn inte ska behöva fara illa eller riskera att utvecklas ogynnsamt, därför finns det en lagstadgad rekommendation till var och en att anmäla till socialnämnden om det finns en misstanke om att ett barn far illa på något sätt. Anmälningsskyldigheten är reglerad i socialtjänstlagen där det också görs en skillnad mellan just rekommendationen eller en *uppsmaning* att anmäla och en *skyldighet* för vissa myndigheter och tjänstemän att anmäla. Detta formuleras på följande sätt i socialtjänstlagens 14 kapitel, 1§ första och andra stycket:

---

<sup>2</sup> Ekman, L (2001), c-uppsats *Barnets bästa*, s. 6

<sup>3</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s.13

<sup>4</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

*”Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns beskydd bör anmäla detta till nämnden.”<sup>5</sup>*

*”Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.”<sup>6</sup>*

Det finns dock myndigheter och tjänstemän som i sitt dagliga arbete kommer i kontakt med barn och ungdomar men som inte har anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen 14 kapitlet, 1§ andra stycket. Kronofogdemyndigheten är ett exempel på en sådan myndighet.<sup>7</sup> Av detta ska dock utläsas att de *bör* anmäla till socialnämnden, om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn kan behöva skydd av nämnden.

Sammantaget ser vi här att det finns minst tre olika typer av dokument som ligger till grund för att stärka barnets rättigheter samt värna barns behov; konventionen om barnets rättigheter, en nationell strategi för implementering av barnets rättigheter samt en i lag uttalad skyldighet att anmäla vid misstanke om barn som far illa.

Att få bo kvar i sitt hem och i sitt bostadsområde kan vara viktigt för barn. Både barn och vuxna bygger upp sociala nätverk som fungerar som en resurs. Vid flyttning måste nya nätverk byggas upp med nya kamrater och kanske en ny skola för barnet. Vräkningar berör och påverkar barns livssituation på olika sätt och för att värna barnfamiljer som hotas av vräkning har socialtjänsten möjlighet att dels undersöka om familjen har behov av socialtjänstens insatser och dels möjlighet att erbjuda hjälp och stöd till familjen för att förhindra en vräkning. När hyresvärden säger upp hyresrätten ska denne skicka en kopia till socialnämnden, med syfte att socialtjänsten snabbt ska kunna agera till familjens skydd. Detta är reglerat i Jordabalken<sup>8</sup> och berör dem som bor i hyreslägenhet. I de fall där föräldrarna äger

---

<sup>5</sup> Norström, C & Thunved, A (2004), *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2004*, s. 215

<sup>6</sup> Norström, C & Thunved, A (2004), *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2004*, s. 215

<sup>7</sup> Socialstyrelsen (2004), Artikel nr. 2004-101-1 *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*

<sup>8</sup> Sveriges rikets lag, (2003), Jordabalken 12 kap §§ 42-44

bostaden och där bostaden är föremål för exekutiv försäljning genom kronofogdemyndigheten, innebär detta att familjen är föremål för en myndighets tvångsåtgärd och de tvingas flytta och därmed byta bostad. Detta ingrepp i familje- och bostadssituationen kan påverka barnet på olika sätt. Men alldeles oavsett hur det påverkar det enskilda barnet som befinner sig i denna situation och är föremål för en tvångsförflyttning, så är mitt intresse här fokuserat på frågan om kronofogdemyndigheten i just dessa situationer, där barnfamiljer tvingas sälja sin bostad, arbetar med ett barnperspektiv likt konventionen om barnets rättigheter, om de anmäler då de misstänker att barn far illa, och om de gör en barnkonsekvensanalys i sitt arbete där barn direkt eller indirekt berörs av deras verkställighet.

## **1.2 Syfte**

Syftet är att undersöka om kronofogdemyndigheten arbetar med ett barnperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 12 i synnerhet, i fall då de verkställer exekutiv försäljning av barnfamiljsbostäder, samt undersöka om de gör barnkonsekvensanalyser vid beslut som berör barn och hur deras kontakt med socialnämnden ser ut i ovan nämnda fall.

## **1.3 Frågeställningar**

För att kunna undersöka huruvida barnkonventionen samt regeringens nationella strategi för att förverkliga barnkonventionen, är implementerad i kronofogdemyndighetens arbete vid verkställighet av exekutiv försäljning av barnfamiljsbostäder, är följande frågeställningar centrala:

- Hur tolkas eventuella direktiv för att tillvarata barnperspektivet enligt FN:s konvention om barnets rättigheter av förrättningsmännen inom kronofogdemyndigheten vid exekutiv försäljning av barnfamiljsbostäder?
- Hur tolkas eventuella direktiv om barnkonsekvensanalyser av förrättningsmännen inom kronofogdemyndigheten vid exekutiv försäljning av barnfamiljsbostäder?
- I vilken omfattning har förrättningsmännen inom kronofogdemyndigheten kontakt med socialnämnden eller socialtjänsten i fall som berör exekutiv försäljning av barnfamiljsbostäder?
- I vilken omfattning har förrättningsmännen inom kronofogdemyndigheten en direkt kontakt med barnet självt i fall där barnfamiljens bostad försäljs exekutivt?
- I vilken omfattning får förrättningsmännen inom kronofogdemyndigheten utbildning eller fortbildning i barnkompetens och barnkonventionen?



## 1.4 Fortsatt framställning

Efter metodavsnittet presenterar jag i del tre, tidigare forskning samt offentliga dokument från riksdag och regering som framtagits för att stärka barnets rättigheter i samhället. En presentation av några av kronofogdemyndighetens egna styrdokument, som är vägledande för deras verksamhet, följer härpå. I del fyra följer en presentation av två olika teorier om problematik kring implementering av politiska beslut. Intervjuresultatet följer i del fem och jag avslutar min studie med en analys samt avslutande reflektioner.

## 2. Metod och urval

### 2.1 Metodval

Min studie är en småskalig undersökning, därför har jag valt att göra en fallstudie där mitt sökarljus riktas mot kronofogdemyndigheten i Skåne. Utgångspunkten som utmärker fallstudier är dess inriktning på endast en enda undersökningsenhet.<sup>9</sup> En av fallstudiens starka sidor är att den tillåter forskaren att använda många olika källor och flera olika metoder i undersökningen. Jag har valt att använda mig av semistrukturerad intervju som metod i denna studie. Min planering från början byggde på att jag skulle göra tre intervjuer ansikte mot ansikte och fyra intervjuer per telefon, dock fick jag lägga mycket tid på att få kontakt med tjänstemännen för att boka in intervjutid och när jag väl fick kontakt med dem så föredrog de att göra intervjun omgående per telefon, istället för ansikte mot ansikte. Detta resulterade i att samtliga sju intervjuer gjordes per telefon. Då tiden var begränsad hann jag inte att göra fler än sju telefonintervjuer. Som metod är telefonintervjun ifrågasatt på sina håll, dock har det framkommit belägg som tyder på att människor är lika ärliga och uppriktiga vid telefonintervjuer som vid intervjuer ansikte mot ansikte.<sup>10</sup> Telefonkontakt för med sig några av de direkta interaktionsmöjligheter som förknippas med intervjuer ansikte mot ansikte och även om den visuella kontakten går förlorad så finns det ett personligt inslag i telefonkontakten, liksom en tvåvägskommunikation mellan forskare och respondent.<sup>11</sup> Den semistrukturerade intervjun kännetecknas av en mellanform mellan den fokuserade och den strukturerade metoden och tekniker från båda dessa intervjuformer används.<sup>12</sup> Frågorna i min intervjuguide är specificerade men jag har haft en frihet att fördjupa de svar jag fått och

---

<sup>9</sup> Denscombe, M (2000), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, s.41

<sup>10</sup> Denscombe, M (2000), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, s. 16

<sup>11</sup> Denscombe, M (2000), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, s. 16

<sup>12</sup> May, T (2001), *Samhällsvetenskaplig forskning*, s. 150

kunnat gå in i en dialog med den jag har intervjuat, genom att be den tillfrågade att utveckla och förtydliga de svar som givits. Detta har också givit möjligheter för den tillfrågade att besvara frågorna i egna termer, något som standardiserade frågor inte gör.<sup>13</sup>

## 2.2 Urval

Jag har intervjuat tjänstemän inom kronofogdemyndigheten i Skåne, vars arbetsuppgifter bl a är att utmäta, indriva eller verkställa exekutiva försäljningar av barnfamiljsbostäder. Jag har även intervjuat dessa tjänstemäns arbetsledare, s k enhetschefer eller teamledare. Inom kronofogdemyndigheten utförs förrättningen eller försäljningen i allmänhet av tre olika tjänstemän varav två är anställda inom kronofogdemyndigheten. Dessa två tjänstemän utgörs av en handläggare<sup>14</sup> och en kronoinspektör<sup>15</sup>, den tredje tjänstemannen är en extern värderare. Jag har intervjuat fyra handläggare/kronoinspektörer på tre olika orter i Skåne. Jag har även intervjuat en enhetschef och två teamledare<sup>16</sup> inom kronofogdemyndigheten i Skåne. Mitt urval av intervjupersoner bygger på att jag dels ville få insikt i hur själva förfarandet vid verkställighet rent konkret ser ut utifrån mina frågeställningar, och dels ville jag få en bild av implementeringsprocessen gällande direktiv och information om barnkonventionen som arbetsledarna kan tänkas motta från ledningen i organisationen och dela ut nedåt i organisationen.

## 2.3 Genomförande

Genom mina rekognoseringsamtal med tjänstemän inom kronofogdemyndigheten kom jag i kontakt med en teamledare i Skåne, som kommit att få funktionen av en nyckelperson för mig. Nyckelpersonen har givit sin tillåtelse att jag vid mina samtal med tjänstemän fått nämna att jag genom teamledaren fått tillåtelse att genomföra intervjuer med dem. Dock ställde jag särskilt frågan om deras eget medgivande till intervjun. Samtliga tillfrågade ställde upp på att bli intervjuade och samtliga intervjuer gjordes per telefon. Intervjuerna varade i ca 20 minuter. Vid intervjuerna antecknade jag svaren allteftersom samtalet förlöpte. Intervjuguiden redovisas i bilaga 1, sidan 36.

---

<sup>13</sup> May, T (2001), *Samhällsvetenskaplig forskning*, s. 151

<sup>14</sup> Handläggaren är oftast utbildad jurist.

<sup>15</sup> Kan även inneha tjänstetiteln kronokommissarie.

<sup>16</sup> Enhetscheferna är arbetsledare för teamledarna som i sin tur är arbetsledare för handläggarna och kronoinspektörerna/kommissarierna.

## 2.4 Bearbetning av insamlat material

Efter varje telefonintervju har jag läst igenom svaren och renskrivit dem med en mycket varsam redigering. De renskrivna svaren har jag sedan läst igenom ett flertal gånger för att kunna urskilja den framträdande essensen. Inför intervjuerna har jag läst igenom material från kronofogdemyndigheten, såsom promemorior, verksamhetsplan, årsredovisning och indrivningspolicy, detta för att bredda min egen kunskapsbas och min egen förståelse för myndighetens terminologi i mina samtal med intervjupersonerna.

## 2.5 Resultatets tillförlitlighet

Med tanke på den begränsade tid jag har haft för att genomföra undersökningen, samt att antalet intervjupersoner är lågt, kan jag inte dra några generella slutsatser utifrån de resultat jag har fått. Intervjuareffekten kan också ha en negativ inverkan på studiens tillförlitlighet i den mening att intervjusituationen kan vara påverkbar av yttre faktorer, såsom att informanten till exempel kan svara utifrån hur den uppfattar intervjuaren och dennes personlighet.<sup>17</sup> Här finns det en risk att informanten svarar såsom han eller hon antar att intervjuaren väntar sig, detta kan leda till att kvalitén blir sämre. Att genomföra intervjuer per telefon innebär också att en stor del av den icke-verbala kommunikationen kan gå förlorad, vilket kan ha en negativ inverkan på kvalitén.

Begreppet validitet handlar om att urskilja om de data och de metoder som använts har giltighet och relevans.<sup>18</sup> Utmaningen består i att samla in data som är relevant för problemställningen som i sig utgör utgångspunkten i studien. Min uppfattning är att jag har undersökt det som jag ursprungligen hade för avsikt att undersöka, och jag har fått svar på mina frågeställningar. Angående reliabiliteten i undersökningen är jag medveten om att mot bakgrund av mina frågors art och karaktär kan dessa frågor sammantaget utgöra en öm punkt för en tjänsteman med hård myndighetsutövning. Det kan här finnas ett naturligt motstånd till att tillstå att man inte gjort allt vad som står i ens makt för att skydda ett värnlöst barn. Min bedömning är att reliabiliteten i studien kan ha påverkats av detta.

---

<sup>17</sup> Denscombe, M (2000), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, s. 138

<sup>18</sup> Halvorsen, K (1992), *Samhällsvetenskaplig metod*, s. 41

## **2.6 Etiska överväganden**

All medverkan i min undersökning har skett på frivillig basis. Intervjupersonerna har förmedlats till mig genom en nyckelperson inom kronofogdemyndigheten, som i första ledet givit sitt samtycke till mina intervjuer. I andra ledet har intervjupersonerna själva blivit tillfrågade om deras samtycke att medverka. Det material jag har samlat in har jag behandlat konfidentiellt och mina intervjupersoner har garanterats anonymitet. Intervjupersonerna har lämnat sitt medgivande till att jag öppet får redovisa deras namn och tjänstetitel, dock väljer jag att skydda deras namn varför det i källförteckningen endast står ”man” eller ”kvinna” samt tjänstetitel.

## **2.7 Källkritik**

Vad gäller det tryckta material jag har använt mig av, har jag strävat efter att i så hög grad som möjligt gå tillbaka till ursprungskällorna, framför allt då det handlar om offentliga tryck. Jag är medveten om att det finns en värdemässig skillnad mellan vetenskapliga rapporter och offentliga tryck, utgivna av myndigheter, riksdag och regering till exempel. Inom litteraturen kring implementering av politiska beslut har jag funnit att Michael Lipskys och Anders Sannerstedts teorier har varit användbara för min studie. Dock är jag medveten om att det finns fler författare som bidragit med forskning kring detta område, men mot bakgrund av den begränsande omfattning som denna studie har, väljer jag att avgränsa teorierna till att endast omfatta dessa två forskares synsätt på implementering. Jag har gjort avsevärda ansträngningar för att få tillgång till styrdokument inom kronofogdemyndigheten gällande deras policy och syn på barnperspektivet i deras indrivningsarbete, dock med ett klent resultat. Resultatet kan spegla mitt misslyckande med detta men kan även visa på en eventuell avsaknad av dokument kring denna fråga inom myndigheten. Istället ger jag under avsnitt tre, en samlad bild av kronofogdemyndighetens syn på sin uppgift att värna barnperspektivet, utifrån dokument av mer allmän karaktär, såsom verksamhetsplan, årsredovisning, indrivningspolicy och promemorior. Då jag har genomfört mina intervjuer per telefon och mot bakgrund av att jag inte har spelat in samtalen, har detta medfört att en del av det sagda ordet gått förlorat. Detta har särskilt skett då jag inte har hunnit att anteckna hela svaret och då intervjupersonen inte identiskt upprepat vad som tidigare sagts. Detta har påverkat det empiriska materialet negativt.

### 3. Tidigare forskning och offentliga handlingar

#### 3.1 Tidigare forskning

När jag sökt efter litteratur och tidigare forskning har det varit märkbart svårt att finna titlar som berört just det specifika ämnesval som min uppsats handlar om; barnperspektivet i kronofogdemyndigheternas arbete med exekutiv försäljning av barnfamiljsbostäder. En hel del av det jag har funnit har istället berört hushåll som hotas av avhysning, det vi i dagligt tal kallar för vräkning, från hyresrätter, där kronofogdemyndigheten och socialnämnden tillsammans med hyresvärden ingår som aktörer i denna process. I detta sammanhang är det dock värt att nämna Flygheds och Stenbergs forskning kring vräkningshotade hushåll och tendenser inom vräkningsutvecklingen i Sverige.<sup>19</sup> I Socialvetenskaplig tidskrift<sup>20</sup> beskriver och analyserar Flyghed vräkningsutvecklingen, och dess relation till hemlöshet, under åren 1982-1994.

Flyghed menar här att det finns i princip två skäl för att en hyresgäst kan vräkas, antingen för att vederbörande är störande eller för att hyran inte kan betalas. Majoriteten (85%) vräks på grund av det sistnämnda skälet, detta är inte anmärkningsvärt då det är ett välkänt faktum att vräkningshotade hushåll har en svag ekonomisk ställning. Flyghed visar vidare att förvånansvärt många av de vräktas hushållen har barn, det rör sig om uppemot hälften av hushållen i undersökningen. Om socialtjänstens agerande vid vräkningshot menar Flyghed att med allt knappare resurser inriktar socialtjänsten sina insatser på speciellt utsatta grupper, medan hushåll utan kända problem själva får kontakta socialtjänsten för att söka hjälp. De vräktas skulder är också förhållandevis små, drygt 70% hade en hyresskuld som understeg 20.000 kronor, detta ska ställas i relation till att kostnaderna för vräkning överstigar huvuddelen av de vräktas skulder. I artikeln tar Flyghed även med aspekten om exekutiva auktioner och visar att dessa har ökat med en femdubbling från 1991 till 1994.

I sammanhanget kan det också vara värt att nämna regeringens hållning i frågan om planerade insatser för att förebygga och motverka vräkning av barnfamiljer. Enligt beslut vid regerings-sammanträde<sup>21</sup> i oktober förra året har socialdepartementet givit en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur socialtjänstens insatser för att förebygga och motverka vräkning av barnfamiljer, kan utvecklas. Även andra berörda myndigheters roll och ansvar

---

<sup>19</sup> Flyghed, J & Stenberg S-Å (1993), *Vräkt i laga ordning*

<sup>20</sup> Flyghed, J (1995), *Vräkt till hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982-1994*

<sup>21</sup> Socialdepartementet, (2004), kommittédirektiv 2004:145

ska analyseras och socialnämndens uppgifter, ansvar och arbetsmetoder, efter en vräkning, ska omfattas av uppdraget. I uppdraget finns det också beskrivet att samverkan med andra aktörer såsom socialnämnd, kronofogdemyndighet, domstol och hyresvärd, är viktig i sammanhanget. Utredaren ska också ta ställning till om det behövs göras författningsändringar, dock får dessa inte leda till ökade kostnader för stat och kommun. Utredarens förslag ska även innehålla de barnkonsekvensanalyser som bedöms nödvändiga. Uppdraget ska redovisas senast den 30 oktober 2005.

### **3.2 Offentliga dokument om barns rättigheter**

Den 20 november 1989 antog Förenta nationernas generalförsamling konventionen om barnets rättigheter. För första gången samlades de rättigheter som tillkommer alla barn och ungdomar upp till 18 år i ett folkrättsligt bindande dokument.<sup>22</sup> Riksdagen har på regeringens förslag antagit en strategi för att säkerställa att barnkonventionens bokstav och anda präglar allt beslutsfattande som rör barn.<sup>23</sup> Själva idén om barnets rättigheter betonar att barn har rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda och att få uttrycka sin mening och bli respekterade. Samhället har en skyldighet att svara på dessa krav och de regeringar som har skrivit under konventionen måste respektera den och rapportera vad de gjort för att genomföra den.<sup>24</sup> Konventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet. Den omfattar rätten att få sina basbehov tillgodosedda, rätten till skydd mot utnyttjande och diskriminering samt rätten till medinflytande genom att få uttrycka sin åsikt och få den respekterad.<sup>25</sup> För att övervaka att konventionen verkligen respekterades, i de länder som ratificerat den, har en internationell kommitté utsetts. Kommittén har bidragit till förändringar och fortsätter att göra det, barnombud har tillsatts nationellt eller lokalt och nya enskilda barnrättsorganisationer har bildats.<sup>26</sup> I Sverige ansåg Barnombudsmannen och den parlamentariska Barnkommittén att det fanns behov av en nationell strategi, för att barnkonventionen skulle få genomslag på alla nivåer i samhället. Barnkommittén och Barnombudsmannen menade att tyngdpunkten i en nationell strategi skulle vara ett uppdrag till kommunerna att i särskilda barn- och ungdomshandlingsprogram redovisa hur barnkonventionens intentioner skulle uppfyllas lokalt, med tonvikt på barns och ungas inflytande.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s. 5

<sup>23</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s. 5

<sup>24</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s. 8

<sup>25</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s. 9

<sup>26</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s. 10

<sup>27</sup> Ekman, L (2001), c-uppsats *Barnets bästa*, s. 20

Regeringen överlämnade 1998 till riksdagen en proposition som handlar om ett förslag på en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.<sup>28</sup> Riksdagen fattade beslut i mars 1999 om att anta denna strategi.<sup>29</sup> Den nationella strategin utgår från de förslag som den parlamentariskt sammansatta Barnkommittén lämnade i sitt betänkande *Barnets bästa i främsta rummet*.<sup>30</sup> Utgångspunkten för strategin är att barnkonventionens anda och intentioner skall beaktas i allt beslutsfattande som rör barn. Utifrån de erfarenheter som har gjorts sedan strategin antogs presenterade regeringen i januari 2004 i en skrivelse till riksdagen hur det strategiska arbetet med att förverkliga barnkonventionen i Sverige fortsatt skall bedrivas.<sup>31</sup> Strategin innehåller bl a följande moment: barnkonventionen bör på olika sätt tas upp i utbildningar för de yrkesgrupper som skall arbeta med barn, statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar skall erbjudas fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen, barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn.<sup>32</sup> Strategin tar även upp de fyra grundläggande principerna i barnkonventionen, som skall vara styrande för tolkningen av de övriga artiklarna men som också har en egen självständig betydelse. Den fjärde principen handlar om artikel 12:

*”Barn och unga skall ges möjlighet att framföra och få respekt för sina åsikter i frågor som berör dem.”*<sup>33</sup>

Huvudinriktningen i 1998 års strategi är alltså aktuell, men det strategiska arbetet skall vidareutvecklas, metoderna fördjupas och nya verktyg tillhandahållas dem som ansvarar för barnkonventionens genomförande.<sup>34</sup> Den utvecklade strategin betonar särskilt, vad gäller myndigheter, att regeringen avser att göra uppföljningar av hur arbetet med barnkonsekvensanalyser och statligt anställdas barnkompetens ser ut och utifrån detta överväga vilka åtgärder som kan behövas för att förbättra mål- och resultatstyrning samt stödet till myndigheterna.<sup>35</sup>

---

<sup>28</sup> Proposition 1997/98:182, *En nationell strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*

<sup>29</sup> <http://www.riksdagen.se/debatt/9899/prot/76/>

<sup>30</sup> SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet*

<sup>31</sup> Regeringens skrivelse 2003/04:47, *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

<sup>32</sup> Regeringens skrivelse 2003/04:47, *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

<sup>33</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

<sup>34</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

<sup>35</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

### 3.3 Kronofogdemyndighetens styrdokument

Finansdepartementets Regleringsbrev<sup>36</sup> skrivet av finansminister Pär Nuder, är det dokument som beskriver regeringens uppdrag till Skatteverket och exekutionsväsendet. Dokumentet handlar om verksamhetsstyrning, målsättning och finansiering för områdena skatt, tull och exekution för budgetåret 2005. Exekution utförs av kronofogdemyndigheten och omfattar verksamhetsgrenarna förebyggande kommunikation, summarisk process, indrivning och annan verkställighet, konkurstillsyn och skuldsanering. Under verksamhetsgrenen förebyggande kommunikation formuleras målet för denna verksamhet såhär:

*”Kronofogdemyndigheterna skall verka för en god betalningsmoral i samhället. De skall förbättra sina kunskaper om olika företeelser som kan leda till överskuldsetting och om vilka samhällsgrupper som finns i riskzonen för att bli gäldenärer hos kronofogdemyndigheten och därmed kunna minska risken att så sker. De skall genom förebyggande åtgärder underlätta för enskilda och företag att göra rätt för sig.”<sup>37</sup>*

Under verksamhetsgrenen indrivning och annan verkställighet formuleras målet för denna verksamhet såhär:

*”Kronofogdemyndigheterna skall på uppdrag av sökande snabbt, rättssäkert och med bästa möjliga utfall verkställa rättsanspråk som inte har reglerats frivilligt. Utredningar skall göras med sådan ambitionsnivå att de uppfattas som tillförlitliga av uppdragsgivarna. Indrivningen skall vara snabb och verkningsfull så att enskilda och företag upplever att det inte är meningsfullt att dra sig undan betalning.”<sup>38</sup>*

Verksamhetsplanen för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna<sup>39</sup> innehåller kortsiktiga mål samt aktiviteter för kronofogdemyndigheterna och Skatteverket. Verksamhetsplanen bygger på regeringens uppdrag genom regleringsbrevet och i verksamhetsplanen formuleras målsättningar och riktlinjer för myndigheternas arbete under 2005. Som förtroendeskapande åtgärd nämns i verksamhetsplanen att kronofogdemyndigheten ska arbeta med att påverka attityder och normer samt att deras inställning till medborgarna och deras sätt att bemöta dem är betydelsefulla för att människor ska känna förtroende till myndigheten. Under verksamhetsområdet exekution nämns som målsättning bl a att medborgare och uppdrags-

---

<sup>36</sup> Finansdepartementet, Regeringsbeslut 2004-12-09

<sup>37</sup> Finansdepartementet, Regeringsbeslut 2004-12-09, s. 4

<sup>38</sup> Finansdepartementet, Regeringsbeslut 2004-12-09, s. 5

<sup>39</sup> Verksamhetsplan för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna 2005



givare ska ha ett förtroende för kronofogdemyndigheten. Vidare nämns det att myndigheten i brev ska bemöta gäldenärer och borgenärer med respekt, utgå från att medborgare vill göra rätt för sig samt bjuda in till att ringa kronofogdemyndigheten. Det personliga mötet ska kännetecknas av intresse och engagemang.<sup>40</sup> Under området indrivning och verkställighet finns det bl a uttryckt som långsiktigt mål att *”Vi har inga omotiverade lokala skillnader i handläggningen.”*<sup>41</sup> Detta ska ses som en målsättning för 2005 att uppnå, då det inom indrivningen förekommer stora lokala variationer inom många viktiga områden, ett av områdena som nämns i sammanhanget är utmätningar av lös egendom och fastigheter.<sup>42</sup> Under området kompetensförsörjning finns det bl a uttryckt som långsiktigt mål att *”Vi har den kompetens som verksamheten kräver.”*<sup>43</sup>

I inledningen av Skatteverkets och kronofogdemyndigheternas årsredovisning för budgetåret 2004, står det att läsa *”Kronofogdemyndigheternas huvuduppgift är att upprätthålla rättstrygghet och rättssäkerhet vid fullgörelse av betalningsförpliktelser och andra slag av förpliktelser”*<sup>44</sup> i enlighet med målsättningen i regleringsbrevet. Skatteverket och kronofogdemyndigheterna har en vision om *”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”* och att myndigheterna ska vara *”Den bästa förvaltningen i medborgarnas tjänst.”*<sup>45</sup> I kapitlet som handlar om indrivning och annan verkställighet nämns även här målen i regleringsbrevet samt kortfattad information om kronofogdemyndigheterna. Huvuduppgiften för myndigheten är att driva in skulder och att verkställa avhysningar från bostäder och lokaler, och under de senaste åren har myndigheten medvetet satsat på att höja kvalitén i handläggningen inom indrivningsverksamheten; *”Det viktigaste är att ha en så rättssäker, snabb och verkningsfull indrivning att det upplevs som meningslöst att försöka dra sig undan betalning/.../nya gäldenärer ska utredas så snabbt som möjligt.”*<sup>46</sup>

Riksskatteverket och kronofogdemyndigheten har tillsammans utarbetat en indrivningspolicy<sup>47</sup> som består av ett antal olika riktlinjer om hur den enskilda tjänstemannen ska förhålla sig i olika situationer i arbetet med indrivning. Policyn ska vara vägledande i det dagliga arbetet och tolkningar och avvägningar ska utgå från vad som sägs i policyn. I policyn finns

---

<sup>40</sup> Verksamhetsplan för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna 2005, s. 17

<sup>41</sup> Verksamhetsplan för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna 2005, s. 20

<sup>42</sup> Verksamhetsplan för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna 2005, s. 21

<sup>43</sup> Verksamhetsplan för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna 2005, s. 25

<sup>44</sup> Årsredovisning för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna budgetåret 2004, s. 5

<sup>45</sup> Årsredovisning för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna budgetåret 2004, s. 6

<sup>46</sup> Årsredovisning för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna budgetåret 2004, s. 53

<sup>47</sup> Indrivningspolicy, RSV 169, Riksskatteverket, 2001

det förtydligt att indrivningsarbetet går ut på att borgenären ska få betalt för sin fordran. Galdenären å sin sida befinner sig ofta i en utsatt situation och har därför svårt att ta tillvara sina intressen, detta är ett av skälen till att de frågor som särskilt berör galdenärens rätt ska lyftas fram i en utredning.<sup>48</sup> Angående rättssäkerheten i indrivningen innefattar myndighetens verksamhet långtgående tvångsåtgärder och maktutövning, därför måste myndighetsutövningen gentemot medborgarna vara lagenlig, likformig och förutsägbar. Detta kräver bl a ett etiskt och förtroendeskapande arbetssätt.<sup>49</sup> Angående arbetsmetodiken i policyn uttrycks det att en utredning ska anpassas efter galdenärens förhållanden och till vad som successivt kan komma fram under utredningens gång. Galdenärens bostadssituation, sysselsättning och den övriga familjens ekonomiska situation är exempel på sådant som kan ha betydelse för hur långt en utredning ska bedrivas.<sup>50</sup> Indrivningen ska ses i ett helhetsperspektiv genom att optimalt utnyttja all tillgänglig information och kompetens, oavsett var den finns att hämta. Ett sådant synsätt innebär att myndigheten är beredd ”...att föra en dialog med sökandena för att åstadkomma ett så bra slutresultat som möjligt.”<sup>51</sup>

I de ovan nämnda fyra dokumenten; regleringsbrevet, verksamhetsplanen, årsredovisningen samt indrivningspolicyn finns det inget nämnt eller skrivet som specifikt behandlar frågan om barnperspektivet. Indrivningspolicyn tangerar endast barnperspektivet då kronofogdemyndighetens synsätt på galdenärens helhetssituation lyfts fram. De två dokumenten nedan uttrycker dock explicit barnperspektivet inom kronofogdemyndigheten.

Barnperspektivet i kronofogdemyndigheternas verksamhet<sup>52</sup> handlar sammantaget om att skydda barn från att utnyttjas ekonomiskt eller från att hamna i skuldfällan. Angående verkställighet som påverkar barn negativt, nämns i dokumentet exemplet med avhysningar där föräldrarna/vårdnadshavarna är föremål för förrättning:

*”Vid dessa förrättningar underrättar kronofogdemyndigheten alltid berörd kommun. Tjänstemän från socialtjänsten deltar också alltid vid förrättning för att tillgodose barnens bästa. Kommunerna och kronofogdemyndigheten har ett väl fungerande samarbete.”*<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Indrivningspolicy, RSV 169, Riksskatteverket, 2001, s. 3

<sup>49</sup> Indrivningspolicy, RSV 169, Riksskatteverket, 2001, s. 5

<sup>50</sup> Indrivningspolicy, RSV 169, Riksskatteverket, 2001, s. 9

<sup>51</sup> Indrivningspolicy, RSV 169, Riksskatteverket, 2001, s. 10

<sup>52</sup> PM 030919, Riksskatteverket, Exekutionsavdelningen

<sup>53</sup> PM 030919, Riksskatteverket, Exekutionsavdelningen, s. 12

Barnperspektivet vid verkställighet<sup>54</sup> handlar bl a om de regler som finns angående vad som skall undantas från utmätning vid verkställighet mot barnet själv eller barnets vårdnadshavare. Hänsyn skall inte endast tas till gäldenärens behov utan även till de barn som är beroende av gäldenären. Individuella hänsyn ska också tas till barnets ålder och eventuella behov i form av sjukdom eller utbildningsbehov. Om vårdnadshavaren är aktuell för förrättning ”...finns möjlighet att komma överens med denne om när och hur förrättningen ska genomföras för att undvika närvaron av minderåriga.”<sup>55</sup>

Om personalens kompetens finns det i dokumentet följande att läsa:

*”Vid såväl rekrytering som i KFM:s behörighetsutbildning läggs stor vikt vid att se till att medarbetarna har den sociala kompetens och det ’sunda förnuft’ som behövs för att agera på bästa sätt i utsatta situationer, t ex om barn kan bli berörda när KFM fullgör sina ålagda arbetsuppgifter.”<sup>56</sup>*

#### **4. Implementeringsteorier**

Mot bakgrund av att barnkonventionen har sitt ursprung i en internationell överenskommelse, som i sin tur ska ge upphov till nationella och lokala strategier i de länder som har ratificerat konventionen, är det här relevant att anlägga ett implementeringsperspektiv i mitt arbete. Implementering innebär att genomföra politiska beslut. Dock genomförs dessa beslut inte alltid så som beslutsfattaren avsett, detta formulerar Sannerstedt<sup>57</sup> som ett implementeringsproblem och menar att det bör vara så att politikerna styr och förvaltningen verkställer. Relationerna mellan beslutsfattare och verkställare kan beskrivas i termer av styrning och kontroll, där beslutsfattarens styrning av verkställaren ska syfta till att påverka verkställandet av de fattade besluten. I de följande avsnitten beskriver jag tre perspektiv på relationen mellan beslutsfattare och verkställare; top-down, bottom-up samt teorin om street-level-bureaucracy.

##### **4.1 Top down – bottom up**

Top-down-perspektivet kan beskrivas som det traditionella sättet att se på implementeringsprocessen och tar sin utgångspunkt i det auktoritativa politiska beslut som tagits i organisationens topp. Här urskiljs sedan en styrningskedja, där varje led i denna kedja ses som

---

<sup>54</sup> PM 041022, Skatteverket, Exekutionsavdelningen

<sup>55</sup> PM 041022, Skatteverket, Exekutionsavdelningen, s. 2

<sup>56</sup> PM 041022, Skatteverket, Exekutionsavdelningen, s. 2

<sup>57</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 19

en styrning av de följande leden.<sup>58</sup> I detta perspektiv är utgångspunkten beslutsfattarnas avsikter. I det andra perspektivet, bottom-up, är utgångspunkten den situation där det offentliga tjänster överlämnas till avnämaren, dvs tillämparens handlande. Implementerarna behöver här inte vara närbyråkrater, de kan också vara olika nätverk. Det finns ytterligare en skillnad mellan dessa båda perspektiv, bl a i deras syn på lagar som styrinstrument. I top-down-perspektivet är det lagen som bildar utgångspunkten för analysen medan det i bottom-up-perspektivet är en empirisk fråga om lagen har någon styrande inverkan. Det finns även en distinktion mellan beslutsprocess och implementeringsprocess, där den förra är den process som resulterar i att auktoritativa beslut fattas, medan den senare handlar om den process där besluten omsätts i handlande. Implementeringsprocessen är också en beslutsprocess eller en kedja av beslutsprocesser, eftersom implementering innebär fortsatt beslutsfattande.<sup>59</sup> Top-down- och bottom-up-perspektiven representerar två olika strategier för hur implementeringsforskning bör bedrivas metodmässigt, där det ena perspektivet rekommenderar forskaren att som sin utgångspunkt ta det auktoritativa politiska beslutet, medan det andra istället uppmanar forskaren att börja med en granskning av den faktiskt bedrivna verksamheten.<sup>60</sup>

Sannerstedt<sup>61</sup> menar att *egenskaper* hos närbyråkraten kan orsaka implementeringsproblem, och att den vanliga situationen är den att tillämparen helt enkelt ogillar det politiska beslutet. Detta behöver dock inte ses som motsträvighet utan det kan handla om att tillämparen på goda grunder anser att beslutet är olämpligt. Här kan det röra sig om den professionella kompetensen eller den lokala demokratin som kan ligga till grund för en motsträvighet mot att genomföra centralt fattade beslut. Sannerstedt<sup>62</sup> menar vidare att implementeringsproblem kan uppstå för att *omgivningen* i vilken tillämparen verkar, ogillar beslutet. Detta problem uppstår vanligen när det handlar om reformer som skall genomföras i samspel med intressenter utanför den implementerande myndigheten. Ett viktigt inslag i det politiska beslutet blir här att det framställs på ett sådant sätt att det är svårt att ogilla det, att beslutsfattarna lovar mer än de kan hålla.

---

<sup>58</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 24

<sup>59</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 27

<sup>60</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 25

<sup>61</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 37

<sup>62</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 39

## 4.2 Street level bureaucrats

Street level bureaucrats (i fortsättningen använder jag mig av benämningen närbyråkrater) representerar bottom-up-perspektivet inom implementeringsforskningen, där Lipsky<sup>63</sup> menar att dessa närbyråkrater har en avsevärd betydelse för relationen mellan medborgarna och staten. Närbyråkrater representerar staten och exempel på yrkesgrupper är polis, lärare, sjukhuspersonal, socialarbetare och offentliga försvarare. I praktiken är det dessa närbyråkrater som i själva verket blir dem som utformar politiken, och inte politikerna, då det är närbyråkraterna som möter avnämarna; exempelvis klienter, patienter och elever. Ju fattigare en medborgare är desto större påverkan tenderar närbyråkraterna att ha på medborgaren. De ekonomiskt svaga medborgarna har små möjligheter att köpa privata tjänster och därigenom möta ett alternativ till närbyråkraterna, dvs privatanställda serviceinriktade tjänstemän med krav på sig att leverera goda resultat i ett vinstdrivande företag, vilket uppnås genom nöjda klienter eller kunder. De mer välsituerade medborgarna har möjligheter att köpa privata tjänster, och därmed kommer de inte i kontakt med staten genom närbyråkraterna i lika stor omfattning.<sup>64</sup> Närbyråkrater har i sitt arbete både handlingsfrihet och självbestämmande, vilket på många sätt är ett måste för att kunna utöva sitt arbete där det krävs att med omdöme kunna vara flexibel i mötet med klienten eller patienten. Som en följd av hög arbetsbelastning, begränsade resurser och en omfattande sekretess, tvingas närbyråkraterna att skapa egna lokala regler, mål och rutiner för att klara av den stress som de utsätts för.<sup>65</sup> Det finns många exempel då ledningen för närbyråkraterna har försökt att begränsa deras handlingsfrihet och självbestämmande, för att försäkra sig om att uppnå vissa resultat, genom att införa särskilda regler på arbetsplatsen, men där närbyråkraterna skickligt kringgår och motsätter sig reglerna, för att kunna bevara sin handlingsfrihet. Då det är svårt att mäta resultatet av närbyråkraternas arbete är deras motstånd mot inskränkningar i handlingsfrihet något som kan få fortgå utan att ledningen kan göra så mycket åt det.<sup>66</sup> Närbyråkraterna möter även klienterna i situationer där ledningen inte har någon inblick alls, och ofta har närbyråkraterna ingenting att förlora om de misslyckas med att tillmötesgå sina klienter.

---

<sup>63</sup> Lipsky, M (1980), *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*

<sup>64</sup> Lipsky, M (1980), *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*, s. 6

<sup>65</sup> Lipsky, M (1980), *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*, s. 27

<sup>66</sup> Lipsky, M (1980), *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*, s. 50

## **5. Resultat av intervjuer**

Min empiri har jag valt att redovisa utifrån fem teman som framkommit i analysarbetet: barnkonventionen i förrättningsmännens arbete, barnkonsekvensanalyser i förrättningsmännens arbete, förrättningsmännens kontakter med socialnämnden, förrättningsmännens kontakt med barnet självt samt förrättningsmännens barnkompetens. För enkelhetens skull och för att inte riskera identifiering har jag valt att skriva om alla intervjupersoner i maskulinum, dvs jag betecknar alla intervjupersoner som ”han” och jag använder mig av benämningen ”förrättningsman” oavsett vilken tjänstetitel personen har.

Jag vill inleda min empiriredovisning med att kort presentera den organisatoriska uppbyggnaden kring Skatteverket och kronofogdemyndigheten samt redogöra för organisationen inom kronofogdemyndigheten i Skåne. Under riksdag och regering lyder finansdepartementet som i sin tur är uppdragsgivare åt Skatteverket och exekutionsväsendet. Skatteverket är chefsmyndighet för kronofogdemyndigheten. Verksledning och huvudkontor finns i Solna. I landet finns det tio kronofogdemyndigheter i var och en av tio regioner där Skåne län är en region med huvudkontor i Malmö. Här finns regionkronodirektören i ledningen och arbetet är uppdelat i fem olika enheter, där indrivning mot privatpersoner är en enhet. För varje enhet finns det en enhetschef, för enheten indrivning mot privatpersoner finns det dock två enhetschefer i Skåne, detta mot bakgrund av att arbetsbördan inom denna enhet är omfattande. Enhetschefen är arbetsledare för teamledarna som i sin tur är arbetsledare för kronoinspektör och kronokommissarie samt handläggare.

### **5.1 Tema 1 – Barnkonventionen i förrättningsmännens arbete**

Under detta inledande tema har jag samlat information som handlar om förrättningsmännens syn på barnperspektivet och barnkonventionen, i sitt arbete med utmätning, indrivning och försäljning av bostäder, och deras syn på regeringens nationella strategi för att förverkliga barnkonventionen. Den samlade bilden i detta sammanhang ger vid handen att förrättningsmännen i övervägande del menar att det finns ingenting i deras arbete som styrs av barnkonventionen specifikt eller att de arbetar med ett specifikt barnperspektiv. Förrättningsmännens huvudsakliga styrdokument är Utsökningsbalken och det är utifrån den som förrättningsmännen hämtar vägledning i sitt arbete. När det däremot handlar om familjer som är föremål för avhysning från hyresrätt, menar samtliga förrättningsmän att de i sitt arbete följer en särskild rutin som innebär att de i sin förrättning har kontakt med socialnämnden. Citaten nedan är representativt för en övervägande del av förrättningsmännen:

*”Vi tar ingen särskild hänsyn till barnperspektivet...vi har inte den sociala funktionen...vi har inte kompetensen att ta hand om den biten.”*

*”Vi tar ingen särskild hänsyn, vi utreder inte på något annat sätt än vad vi gör i andra fall.”*

*”Vi behandlar inte de ärendena olika än andra försäljningsärenden...”*

Frånvaron av barnperspektiv i förrättningsmännens arbete med försäljning av barnfamiljers bostad, verifieras ytterligare i samtal med dem angående frågan om i hur många familjer det finns barn i hushållet, som de kommer i kontakt med angående dessa ärenden. Övervägande del av förrättningsmännen menar att det är mycket svårt att göra en bedömning av antalet hushåll där barn ingår då deras kontakt med familjen är utformat på ett sådant sätt att det inte framgår hur hushållets sammansättning ser ut.

*”Nej, det är mycket svårt för mig att säga...vi känner ju inte till hushållets sammansättning.”*

*”Kontakten sker genom underrättelser, meddelande om auktion, fördelningsprotokoll. Ibland ringer de själva upp.”*

*”Inför försäljningen kontaktas familjen, generellt sett så vet vi inte om där finns barn...vi gör en sedvanlig visning och auktion sedan ska de lämna bostaden en månad efter auktionen.”*

Angående frågan om förrättningsmännen använder sig av regeringens nationella strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter, framgår det att samtliga förrättningsmän, bortsett från en person, inte känner till denna strategi. Samtliga förrättningsmän menar att de inte har fått någon information om denna strategi på sin arbetsplats och att de inte arbetar utifrån den. En förrättningsman menar att jag ska vända mig till länskronodirektören med denna fråga. En annan förrättningsman säger: *”Jag tror att någon gör det [arbetar med strategin] men jag vet inte vem.”* Ytterligare en annan förrättningsman säger: *”Nej, det känner jag faktiskt inte till. Vad är det för en strategi... när kom den till?...Vi arbetar efter utsökningsbalken...vårt arbete styrs av de lagregler som finns där.”*

## 5.2 Tema 2 – Barnkonsekvensanalyser i förrättningsmännens arbete

Under detta tema samlar jag empirin kring hur förrättningsmännen arbetar med barnkonsekvensanalyser i ärenden där barnfamiljers bostad försäljs exekutivt. Barnkonsekvensanalyser vid statliga beslut skall göras när beslut fattas som berör barn. Detta slås fast i regeringens nationella strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.<sup>67</sup> Samtliga förrättningsmän, bortsett från en person som hänvisar mig att ställa frågan till läns-kronodirektören, svarar sammantaget att de inte arbetar med barnkonsekvensanalyser, att de inte har fått någon information om detta på sin arbetsplats och att det inte finns några särskilda rutiner om detta. Följande citat är representativt för förrättningsmännen: *”Nej, det gör inte vi...inte något särskilt...inte något systematiskt i alla fall...det finns ingen särskild rutin om detta.”*

Övervägande del av förrättningsmännen framhåller att det är viktigt att gäldenären lider så lite skada som möjligt, samtidigt som deras arbetsuppgift är att verkställa en försäljning, att se till att den andra parten får betalt. En förrättningsman uttrycker detta såhär: *”Vi gör inte det [arbetar med barnkonsekvensanalys] men vi ser till alla svaga personer, vi försöker fånga upp dem på något sätt.”* En förrättningsman menar att det är upp till var och en tjänsteman att själv göra en bedömning utifrån varje enskilt fall och säger:

*”Nej, inte mer än att man får laga efter läge...man får hitta en lösning...bedöma från en gång till en annan...det är en bedömning för den enskilda förrättningsmannen/.../Det är inspektörerna som får ta ställning...upp till den enskilde efter eget huvud...”*

## 5.3 Tema 3 – Förrättningsmännens kontakter med socialnämnden

Under detta tema lyfter jag fram förrättningsmännens kontakter med socialnämnden i fall som handlar om försäljning av barnfamiljers bostad. På den öppna frågan om vem förrättningsmannen har kontakt med vid tillfällena då familjers bostad är föremål för exekutiv försäljning, svarar en förrättningsman såhär: *”Ägarna...vi har inte kontakt med andra myndigheter.”* En annan förrättningsman svarar såhär: *”Inga andra myndigheter. Om det blir handräckning och KFM [kronofogdemyndigheten] avhyser så underrättas de sociala oavsett om det finns barn eller ej.”*

---

<sup>67</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*



Det framgår dock tydligt att förrättningsmännen har kontakt med socialnämnden i fall som berör avhysning från hyresrätt eller i de försäljningsfall där ägarna inte flyttar inom utsatt tid, då det blir aktuellt med handräckning. Här sker kontakten med socialnämnden enligt fastlagda rutiner. Dock menar en övervägande del av förrättningsmännen att de inte har någon kontakt med socialnämnden eller socialtjänsten när en bostad ska säljas och familjen flyttar inom utsatt tid. Följande citat representerar denna hållning:

*”Vi har ingen kontakt...vi kontaktar aldrig det sociala, det är endast vid handräckning.”*

*”Jag tror att de flesta utmätningstillfällena har löst sig på något annat sätt...det sker ingen automatiskt kontakt, förutom vid avhysning.”*

*”Jag tror att det finns några föreskrifter när det handlar om vräkning, men det finns ingen policy att vi ska ha kontakt med dem annars...”*

*”Jag kan inte dra mig till minnes...vid avhysning har vi ju kontakt med dem men inte annars...”*

En förrättningsman föreslår själv ett alternativt förfaringssätt gällande deras kontakter med socialnämnden. Såhär uttrycker förrättningsmannen sitt förslag:

*”Vi skulle kunna ha en skyldighet att underrätta de sociala myndigheterna som när det är fråga om avhysning, kommer jag på sådär spontant nu...att vi faktiskt kunde underrätta dem...naturligtvis är det inte bra för barnen om de kommer i kläm men om man jämför med avhysningar så skulle vi kunna underrätta på samma sätt...”*

I mina samtal med förrättningsmännen om deras kontakter med socialnämnden, har samtalen i hälften av intervjuerna mynnat ut i en diskussion om barns utsatthet i ärenden där bostaden försäljs exekutivt. Samtliga av dessa förrättningsmän har någon gång i sitt arbete misstänkt att ett barn är i riskzonen för att fara illa. En förrättningsman uttrycker det såhär: *”Ja, det säger ju det allmänna förnuftet.”* Det framkommer även i dessa samtal att i de situationer där förrättningsmännen har misstänkt att ett barn är i riskzonen av att fara illa, har inte förrättningsmännen tagit kontakt med socialnämnden, detta mot bakgrund av att de inte betraktar det förfaringssättet som sin arbetsuppgift eller som en del i sitt arbete. I socialtjänstlagen, kapitel 14, finns det fastställt i samband med anmälningsskyldighet, att var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa

till ett barns beskydd, bör anmäla detta till nämnden.<sup>68</sup> Följande citat speglar samtal med förrättningsmän om deras kontakt med socialnämnden i samband med barns utsatthet:

*” Jag kanske kontaktar det sociala...men egentligen är inte det vår uppgift.”*

*”Vår uppgift är att verkställa en försäljning och se till borgenärens fordran.”*

*”Jag gör mitt jobb...man måste försöka hålla isär det professionella...var ska man dra gränsen. Vi har inga befogenheter att stoppa detta..det är klart att där finns en empati, varje människa har ett öde...men vi kan inte gå in och stoppa...”*

På den direkta frågan om förrättningsmannen någon gång anmält eller meddelat till socialnämnden vid dennes misstanke att ett barn far illa vid förrättning, svarade samtliga nekande. Inte någon av dessa förrättningsmän har anmält till eller meddelat socialnämnden när de i sitt arbete burit på en misstanke om att ett barn far illa.

#### **5.4 Tema 4 – Förrättningsmännens kontakter med barnet självt**

Den framträdande essensen i detta tema som handlar om förrättningsmännens kontakter med barnet, visar att förrättningsmännen inte söker kontakt med barnet eller barnen i de fall där barn bor i den bostad som ska försäljas. I barnkonventionen artikel 12<sup>69</sup> samt i regeringens nationella strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter<sup>70</sup> är det fastlagt att vid samtliga beslut som rör barn skall barnets röst höras i förhållande till dess ålder och mognad; barnet måste få möjlighet att kunna påverka sin egen situation. En övervägande del av förrättningsmännen menar att det inte ingår i deras arbete att vare sig söka upp barnet eller att under processens gång ha kontakt med barnet eller barnen i bostaden. En förrättningsman uttrycker det såhär: *”Inga kontakter alls. Vi söker inte kontakt med barnen.”* En annan förrättningsman hävdar kontakten med gäldenären: *”Vi har kontakt med vårdnadshavaren...det finns ingen policy som innebär att vi kontaktar barnet.”* Några av förrättningsmännen menar också att det är i strid med lagstiftningen att kontakta barnet. En förrättningsman uttrycker det såhär:

---

<sup>68</sup> Norström, C & Thunved, A (2004), *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2004*, s. 215

<sup>69</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s.13

<sup>70</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

*”Det ligger inte i min uppgift...barnen har ingen rättskapacitet, de äger inte bostaden/.../Vi har till exempel inte rätt att gå in [i bostaden] om ett barn öppnar dörren...”* En annan förrättningsman resonerar kring paradoxen mellan barnkonventionen och lagstiftningen. Han uttrycker det såhär:

*”Vi tar kontakt med gäldenären, för att höra med gäldenären...vi jobbar enligt lagarna/.../Det finns inte något sådant i utsökningsbalken [om att ta kontakt med barnet] och det gör det svårt...det blir ju något slags motsatsförhållande mellan barnkonventionen och utsökningsbalken.”*

### **5.5 Tema 5 – Förrättningsmännens barnkompetens**

Under detta tema presenterar jag den samlade bilden av förrättningsmännens syn på barnkompetens. Ingen av de tillfrågade har bett mig utveckla vad jag menar med begreppet barnkompetens i min öppna fråga om fortbildning i barnkompetens på arbetsplatsen. I regeringens nationella strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter<sup>71</sup> finns det dock specificerat att statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar skall erbjudas fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen. Samtliga tillfrågade menar att de inte fått någon sådan utbildning eller fortbildning. Ingen av de tillfrågade känner heller till att någon annan på arbetsplatsen har fått någon utbildning eller fortbildning i barnkompetens. Följande citat är representativt för de övriga förrättningsmännen: *”Har aldrig fått!”*, *”Inte alls. Vad var det om sa du? Nej, vi har inte fått någon utbildning om detta...inte någon kurs heller vad det beträffar.”* En förrättningsman hänvisar mig att ställa samma fråga till myndighetens ledningsgrupp, en annan förrättningsman menar att:

*”Vår personal är mycket duktig på att ta hand om gäldenärer, de gör en stor del av kurativt arbete/.../Få människor känner sig drabbade – om jag säger så – av att kronofogdemyndigheten inte tillmötesgått dem.”*

Slutligen menar en annan förrättningsman att det är svårt att se relevansen i barnkompetensen. Han uttrycker det såhär:

*”Nej jag har aldrig stött på att vi skulle ha någon sådan utbildning. Vårt arbete är ju att få in pengar helt enkelt, att verkställa en försäljning/.../Det är svårt att se att vi skulle ha den kompetensen och att vi skulle kunna arbeta utifrån det [barnkonventionen], vi har utsökningsbalken och vi följer vad som gäller där.”*

---

<sup>71</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

## 6. Analys

Det empiriska materialet visar att det finns en samstämmig bild kring förrättningsmännens resonemang om hur de förhåller sig i olika situationer där barn är involverade, i arbetet med ärenden som rör utmätning, indrivning och verkställighet av försäljning av bostäder. Inte någon av intervjupersonerna arbetar med ett barnperspektiv eller använder barnkonventionen i sitt arbete med dessa frågor och inte någon av de tillfrågade vänder sig till barnet eller barnen i hushållet för att höra dennes eller deras röst i förrättningsprocessen. Inte heller visar mitt material att någon av förrättningsmännen arbetar med barnkonsekvensanalyser vid beslut som rör barn i dessa ärenden. I frågan om barnkompetens finns även här en samstämmig bild som entydigt visar att förrättningsmännen inte har fått någon utbildning eller fortbildning i barnkompetens eller barnkonventionen, inom sin arbetsplats. När det handlar om förrättningsmännens kontakter med socialnämnden framgår det av intervjumaterialet att, bortsett från de kontakter som sker enligt särskilda rutiner med socialnämnden i frågor som rör försäljning av bostadsrätt, avhysning från hyresrätt eller i fall vid handräckning, använder sig inte förrättningsmännen av någon policy eller direktiv som vägledning för hur de kan förhålla sig till att eventuellt kontakta socialnämnden i fall där barnfamiljer äger bostaden som ska försäljas. Härav visar resultatet att förrättningsmännen generellt sett inte har några rutiner för denna kontakt, varför denna kontakt inte alls, eller sällan sker. Mitt material visar även att det i övervägande del inte heller sker någon kontakt mellan förrättningsmännen och socialnämnden då förrättningsmännen i sitt arbete misstänker att barn är i riskzonen att fara illa.

Enligt regeringens nationella strategi om implementeringen av FN:s konvention om barnets rättigheter framgår det att statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar skall erbjudas fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen. Det framgår även att barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn.<sup>72</sup> Att barn och unga skall ges möjlighet att framföra och få respekt för sina åsikter i frågor som berör dem framgår i artikel 12, konventionen om barnets rättigheter.<sup>73</sup> I frågan om anmälningsskyldighet vid misstanke om missförhållanden som rör barn, är det fastställt i socialtjänstlagen, kapitel 14, att en anmälan om sådana förhållanden är något som angår oss alla, där vi bör anmäla om vi misstänker att ett barn far illa.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

<sup>73</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*, s.13

<sup>74</sup> Norström, C & Thunved, A (2004), *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2004*, s. 215

Sammantaget ger detta vid handen att vi har ett implementeringsproblem enligt Sannerstedts resonemang.<sup>75</sup> Å ena sidan finns det tydliga direktiv och lagstiftning över hur statligt anställda ska förhålla sig i ett antal olika frågor som rör barn, med ett särskilt syfte att skydda barn i allmänhet men även barn som är i behov av särskilt skydd, i synnerhet. Å andra sidan finns det en myndighet, i detta fall kronofogdemyndigheten, vars tjänstemän inte arbetar enligt de direktiv och den lagstiftning som de är ålagda att göra, i egenskap av att vara anställda av staten. Diskrepansen mellan de auktoritativa besluten, tagna i riksdag, regering samt socialdepartementet, och förrättningsmännens agerande, är uppenbar. Enligt Sannerstedts top-down perspektiv<sup>76</sup> kan vi här ta som utgångspunkt det auktoritativa politiska beslut som fattats i organisationens topp och försöka urskilja en styrningskedja, där varje led i denna kedja kan ses som en styrning av de följande leden.

En granskning av kronofogdemyndighetens uppdragsbeskrivning<sup>77</sup> kan ge svar på frågan om varför det existerar en diskrepans mellan det auktoritativa beslutet och själva verkställandet, enligt Sannerstedts top-down perspektiv.<sup>78</sup> Riksdag och regering tillsammans med finansdepartementet är uppdragsgivare åt kronofogdemyndigheten och det är finansdepartementet med finansministern som ansvarar för innehållet i regleringsbrevet, dvs den beskrivning av arbetsuppgifter med tillhörande budget, som de anställda inom kronofogdemyndigheten ska arbeta utifrån. I detta uppdrag kan jag inte finna något som tyder på att de anställda erbjuds direktiv eller information om hur de ska förhålla sig eller hur de ska arbeta för att ta hänsyn till barnperspektivet. Här finns det anledning att fundera över rimligheten i att anta att informationen från socialdepartementet i form av regeringens nationella implementeringsstrategi av barnets rättigheter<sup>79</sup> samt utrikesdepartementets sammanställning av konventionstexterna i FN:s konvention om barnets rättigheter<sup>80</sup> inte har nått ända fram till finansdepartementet. Det är uppenbart att finansdepartementet vare sig implicit eller explicit uttrycker ett barnperspektiv i sitt uppdrag till kronofogdemyndigheten. *Barnkonventionen* tillsammans med *barnkonsekvensanalyser* och *barnkompetens* är begrepp som inte går att finna i det beskrivande uppdraget.

---

<sup>75</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*

<sup>76</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*

<sup>77</sup> Finansdepartementet, Regeringsbeslut 2004-12-09

<sup>78</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*

<sup>79</sup> Socialdepartementet, Artikel nr. S2004.008 (2004), *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

<sup>80</sup> Hammarberg, T (2003), *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*

Enligt Sannerstedts syn på implementering i ett top-down perspektiv<sup>81</sup> kan vi formulera detta i termer av att beslutet är taget men det har inte nått dem som ska verkställa det och styrningskedjan mellan beslutsfattare och verkställare har avbrutits högt upp i organisationen. Därav har inte en implementering av barnkonventionen eller regeringens nationella strategi skett inom kronofogdemyndigheten.

Vid en granskning av kronofogdemyndighetens egna styrdokument, producerade inom myndigheten, kan jag däremot finna direktiv och förhållningssätt som lyfter fram och betonar ett barnperspektiv och barnets roll där vårdnadshavaren är gäldenär. Indrivningspolicyn<sup>82</sup> behandlar bl a gäldenärens förhållanden i ett helhetsperspektiv samt myndighetens förhållningssätt till detta. I policyn slås det fast att frågor som särskilt berör gäldenärens rätt ska lyftas fram i en utredning. Det finns även uttryckt att en utredning ska anpassas efter gäldenärens förhållanden och till vad som successivt kan komma fram under utredningens gång. Ett holistiskt synsätt poängteras där ”indrivningen ska ses i ett helhetsperspektiv genom att optimalt utnyttja all tillgänglig information och kompetens, oavsett var den finns att hämta”. I kronofogdemyndighetens PM *Barnperspektivet vid verkställighet*<sup>83</sup> är det fastställt att hänsyn skall tas till barn som är beroende av gäldenären samt att individuella hänsyn ska tas till barnets ålder och eventuella behov. I dokumentet nämns även vikten av att se till att ”...medarbetarna har den sociala kompetens och det ’sunda förnuft’ som behövs för att agera på bästa sätt i utsatta situationer, t ex om barn blir berörda när KFM fullgör sina ålagda arbetsuppgifter.”

Här ser vi ånyo att ett implementeringsproblem föreligger enligt Sannerstedts top-down perspektiv.<sup>84</sup> Det finns definierat ett antal olika direktiv och förhållningssätt i samband med indrivning, i myndighetens egna dokument, och resultatet av intervjuer med förrättningsmän ger vid handen en annan bild av hur de enskilda förrättningsmännen agerar. Mot bakgrund av att förrättningsmännen i övervägande del inte säkerställer hushållens sammansättning i förrättningsarbetet, torde det vara problematiskt för dem att särskilt beakta aspekter som har med barnets välbefinnande eller särskilda behov att göra. Det torde också vara problematiskt för dem att i utredningen få fram ett tillräckligt brett underlag, som kan värna gäldenärens rätt och dennes barn, i deras bedömning i indrivnings- och utredningsarbetet, då de inte hämtar in

---

<sup>81</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*

<sup>82</sup> Indrivningspolicy, RSV 169, Riksskatteverket, 2001

<sup>83</sup> PM 041022, Skatteverket, Exekutionsavdelningen

<sup>84</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*

barnets röst i förrättningsprocessen. Inte minst gäller detta i samband med att inhämta underlag för en barnkonsekvensanalys. Att förrättningsmännen ska arbeta utifrån ett holistiskt synsätt och inhämta kompetens oavsett var den finns, låter sig göras på ett dokument. Dock finns det ingenting som tyder på, utifrån mitt material, att den enskilde förrättningsmannen systematiskt och enligt särskilda rutiner kontaktar andra myndigheter i allmänhet eller socialnämnden i synnerhet, för att där inhämta relevant kompetens att användas i förrättningsprocessen.

Mitt intervjumaterial visar vidare att fortbildning inom myndigheten vad gäller barnkompetens inte anordnats för de personer som jag har kommit i kontakt med. Utifrån kronofogdemyndighetens eget dokument *Barnperspektivet vid verkställighet*<sup>85</sup> krävs endast ”sunt förnuft” och en ”social kompetens” för att tillvarata utsatta barns rättigheter, dock kan inte min studie ge svar på om de förrättningsmän som jag har varit i kontakt med, besitter dessa båda egenskaper. Jag är osäker på om det föreligger ett implementeringsproblem i just denna fråga. Dock kan jag konstatera att i de övriga frågorna har inte beslutsfattarens avsikter uppnåtts på den verkställande nivån.

Återigen framträder en diskrepans – denna gång mellan myndighetens egna policydokument med direktiv om hur tjänstemännen ska förhålla sig i frågor som rör barn, och tjänstemännens faktiskt diametralt motsatta agerande. Min studie kan inte ge svar på orsakerna till varför denna diskrepans uppstår, dock kan det vara relevant i sammanhanget att lyfta fram Lipskys resonemang om närbyråkraternas regelsystem<sup>86</sup> för att eventuellt där kunna finna svar på frågan om varför förrättningsmännen inte agerar i enlighet med de styrdokument som ska vara vägledande för deras arbete; Att inte följa ledningens direktiv har att göra med att närbyråkraten följer sina egna regler och sina egna rutiner. De skapar egna regler och direktiv i sitt arbete med klienter, och detta är en nödvändighet för att de ska kunna arbeta under de betingelser de gör; ofta handlar det om omständigheter där det råder begränsade resurser och hög arbetsbelastning. Närbyråkraterna har en avsevärd betydelse för relationen mellan medborgarna och staten och mötet med avnämarna sker där utomstående inte har någon inblick. Närbyråkraterna har ingenting att förlora om de misslyckas med att tillmötesgå sina klienter, och då ledningen inte har någon inblick i deras arbete kan detta få fortgå utan att någon gör något åt det.

---

<sup>85</sup> PM 041022, Skatteverket, Exekutionsavdelningen

<sup>86</sup> Lipsky, M (1980), *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*

Även Sannerstedt menar i sitt resonemang om närbyråkrater<sup>87</sup> att det kan finnas egenskaper hos närbyråkraterna som kan orsaka implementeringsproblem. Här kan det handla om att tillämparen på goda grunder anser att beslutet är olämpligt, mot bakgrund av den professionella kompetens den enskilda närbyråkraten besitter. Ett implementeringsproblem kan även uppstå för att den omgivning inom vilken närbyråkraten verkar, ogillar det auktoritativa politiska beslutet. Detta menar Sannerstedt<sup>88</sup> är den vanliga orsaken till att implementeringsproblem uppstår när reformer ska genomföras i samspel med intressenter utanför den implementerande myndigheten. Detta senare exempel kan ge en fingervisning om varför det uppstått ett implementeringsproblem när det handlar om de beslut som tagits utanför myndigheten, av regering och socialdepartementet, och varför svårigheter har uppstått i samband med verkställandet av dessa beslut. Dock kan jag inte utifrån vare sig teorierna eller det empiriska materialet ge svar på frågan om varför de tjänstemän som jag har varit i kontakt med inte arbetar utifrån den egna myndighetens styrdokument i frågor som särskilt berör gäldenärens rätt. Analysens avslutande del nedan kan dock ge en vägledning i jakten på frågans svar.

Utöver de aspekter jag diskuterat i analysen ovan kan det här vara relevant att avslutningsvis diskutera ytterligare två olika aspekter som berör problematiken kring implementering av barnperspektivet; definitionen av densamma samt begreppen resultatstyrning och särkoppling. Nicolina Fransson<sup>89</sup> belyser i sin studie *"Barnperspektivet i sociala barnvårdsutredningar: en kvalitativ analys av barnperspektivdiskursen"* barnperspektivets komplexitet rent definitionsmässigt och visar att det är svårt att finna en rådande definition av begreppet. Det hanteras helt enkelt på många olika sätt av dem som inom olika områden arbetar med begreppet. De lagstadgade förordningarna och regelverket är formulerade som generaliserande portalparagrafer med stort utrymme för individuella tolkningar i det praktiska genomförandet. Detta kan vara positivt då det i vissa fall ger utrymme att göra mer och bättre, men det kan bli en fara och eventuell brist då lägstanivån utifrån barnets behov ej är tydligt formulerad. Avsaknaden av gemensamma metoder och riktlinjer medverkar till att det förekommer olika bedömningsgrunder när barn far illa, inom olika myndighetsorgan. Implementeringsproblemet inom kronofogdemyndigheten utifrån detta perspektiv skulle med andra ord kunna formuleras i termer av att det är problematiskt att implementera ett

---

<sup>87</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*

<sup>88</sup> Sannerstedt, A (2001), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*

<sup>89</sup> Fransson, N (2003) d-uppsats, *Barnperspektivet i sociala barnvårdsutredningar: en kvalitativ analys av barnperspektivdiskursen*



barnperspektiv i det dagliga arbetet då definitionen av begreppet är så komplex och generaliserande att det inte möjliggör ett standardiserat arbets- eller förhållningssätt.

Göran Sundström visar i sin studie *”Ett relativt blygsamt förslag – resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv”*<sup>90</sup> på komplexiteten i hur relationerna mellan politiker och de statliga myndigheternas tjänstemän kan organiseras. Sundström diskuterar begreppet resultatstyrning som han menar är ett centralt begrepp inom förvaltningspolitiken och att detta begrepp bl a inbegriper en målformulering i vida termer från politikernas sida och där tjänstemännen inom en myndighet har att som uppgift uppfylla dessa mål. Målen formuleras i regeringens regleringsbrev och den enskilda myndigheten rapporterar sin måluppfyllelse till regeringen i form av en återrapportering. Sundström lyfter fram, i sin diskussion om vad som formar en organisation, ett institutionellt perspektiv där han visar att organisationer i betydande utsträckning påverkas av den institutionella omvärlden. Till grund för detta tankesätt ligger idén om att organisationer bland annat formas av användandet av vissa strukturer, processer och ideologier som omvärlden uppfattar som betydelsefulla, rationella och tidsenliga. Genom att anpassa strukturer och arbetssätt till sådana institutioner ges organisationer möjlighet att framstå som korrekta och moderna. Organisationer antas också vara synnerligen benägna att framstå som korrekta och moderna, eftersom det ger organisationen legitimitet, vilket i sin tur underlättar tilldelning av resurser från omgivningen och därmed överlevnad på längre sikt. De viktigaste frågorna i en beslutssituation blir här vad andra viktiga aktörer tycker och vilket agerande som kan anses vara det lämpligaste. Sundström använder i sammanhanget begreppet särkoppling, som innebär att vissa aktiviteter som organisationen särskilt värnar om skiljs från andra aktiviteter som är institutionaliserade och som organisationen därför gärna visar upp. Särkoppling innebär således att organisationer skapar två uppsättningar strukturer, processer och ideologier; en formell och en informell. Genom att för omvärlden enbart visa upp den formella framstår det som om de arbetar efter vissa standardiserade och legitima strukturer och arbetssätt medan de i själva verket kontinuerligt varierar och anpassar den faktiska verksamheten till praktiska omständigheter. Här kan implementeringsproblemet inom kronofogdemyndigheten formuleras i termer av att myndighetens formella del består i att producera policydokument och promemorior att visas upp för beslutsfattare och andra viktiga aktörer, medan den informella delen visar på ett faktiskt agerande som inte motsvarar målen i dokumenten.

---

<sup>90</sup> Sundström, G (2001) *Ett relativt blygsamt förslag – resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*

## 7. Avslutande reflektioner

Barn är skyddslösa och just därför är det av yttersta vikt att värna deras behov. Detta gäller särskilt för barn som är utsatta på olika sätt. I de fall då föräldrarna hotas av avhysning från sin hyreslägenhet, finns det särskilt reglerat i lagstiftningen att socialnämnden ska kontaktas av hyresvärderna, detta mot bakgrund av att särskilt värna barnets behov.<sup>91</sup> Jag ställer mig undrande till varför det inte finns en motsvarande lagstiftning som skyddar barnet i de fall då föräldrarna äger villan eller gården. Har dessa barn inte status av att vara barn mot bakgrund av att föräldrarna äger boendet? Varför ska det enskilda barnet ha ett sämre stöd och skydd i lagstiftningen för att dennes föräldrar äger bostaden, och inte hyr den? Jag finner det anmärkningsvärt att lagstiftaren inte är uppmärksam på detta.

Anmärkningsvärt är det också att konstatera att kronofogdemyndighetens tjänstemän inte har skyldighet att anmäla till socialnämnden när de misstänker att barn är i riskzonen för att fara illa. Hur är det möjligt att lagstiftaren kan ha bortsett från att kronofogdemyndigheten är en myndighet vars beslut och åtgärder får konsekvenser för barn och ungdomar som kan innebära att de hamnar i en riskzon för att fara illa? Min bedömning är att den enskilde tjänstemannen borde omfattas av socialtjänstlagens anmälningsskyldighet så att skyddande åtgärder kan vidtas för barnet under förrättningsprocessen. Utifrån denna tvingande grad av anmälningsskyldighet skulle den enskilde tjänstemannen tvingas att säkerställa hushållets totala sociala situation samt tvingas att höra barnets egen röst och väga in barnets synpunkter. Detta i sin tur skulle ge ett tillräckligt brett underlag för att kunna göra en konsekvensanalys av de beslut som planeras – som en skyddande åtgärd för barnet.

Förrättningsmän inom kronofogdemyndigheten befinner sig i en medlarposition mellan borgenär och gäldenär där deras uppgift är att driva in betalning till borgenären. Gäldenären å sin sida har blivit dömd att betala sin skuld och det är kronofogdemyndighetens uppgift att utmäta och driva in medel så att borgenären kan få betalt. Här ställer jag mig undrande till varför detta indrivningsarbete inte kan genomsyras av ett barnperspektiv. Varför står hänsyn till gäldenärens barn i strid med att driva in betalning till borgenären? Jag finner det svårt att tolka detta på något annat sätt än att pengars värde står över barnens rätt, eller annorlunda uttryckt - att utsökningsbalken väger tyngre än både socialtjänstlagen och barnperspektivet.

---

<sup>91</sup> Sveriges rikets lag, (2003), Jordabalken 12 kap §§ 42-44

Myndighetsutövningen inom kronofogdemyndigheten innebär långtgående tvångsåtgärder för den enskilda gäldenären som i vissa fall får lämna hus och hem. Min bedömning är att det ligger i sakens natur att tjänstemän som arbetar med en så pass hård myndighetsutövning måste besitta relevant kompetens även utifrån gäldenärens perspektiv. Här menar jag att det inte räcker att kunna lagstiftningen och ha ett "sunt förnuft", utan att det även är en nödvändighet att besitta kunskaper om olika betraktelsesätt utifrån gäldenärens totala sociala situation samt inneha kunskaper inom sociala och psykosociala konsekvensanalyser och barnkonsekvensanalyser. Detta med särskild tonvikt på att handläggningen omfattar integritetskränkta och utsatta barn. Min bedömning är att kompetens kring sociala och psykosociala aspekter, för att kunna värna och bemöta både borgenär och gäldenär, är en nödvändighet för att tjänstemännen ska kunna utföra sitt arbete på ett etiskt och förtroendeskapande sätt och för att myndigheten därmed på sikt ska kunna bli "*Den bästa förvaltningen i medborgarnas tjänst.*"<sup>92</sup> Jag ställer mig frågande till varför ledningen inom kronofogdemyndigheten med dess utbildningsansvarige inte har uppmärksammat behovet av barnkompetens och psykosocial kompetens för de tjänstemän som arbetar med frågor där detta krävs.

---

<sup>92</sup> Årsredovisning för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna budgetåret 2004, s. 6

## 8. Källförteckning

### 8.1 Tryckta källor

Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur

Ekman, Linda (2001) *Barnets bästa*, c-uppsats, Socialhögskolan, Lund

Flyghed, Janne (1995) ”Vräkt till hemlöshet? Vräkningar i Sverige 1982-1994”, *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr. 2, s. 99-116

Flyghed, Janne & Stenberg, Sten-Åke (1993) *Vräkt i laga ordning*, Konsumentverket rapport 1993/94:1, Nyköping

Fransson, Nicolina (2003) *Barnperspektivet i sociala barnavårdsutredningar: en kvalitativ analys av barnperspektivdiskursen*, d-uppsats, Sociologiska institutionen, Lund

Halvorsen, Knut (1992) *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur

Hammarberg, Thomas (2003) *Mänskliga rättigheter – Konventionen om barnets rättigheter*. Regeringskansliet, artikelnr. 03.099. Stockholm: Utrikesdepartementet

Lipsky, Michael (1980) *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation

May, Tim (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur

Norström, Carl & Thunved, Anders (2004) *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2004*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. Sjuttonde upplagan

Nuder, Pär (2004) Regeringsbeslut Fi2004/5597, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skatteverket och exekutionsväsendet*, Finansdepartementet, 2004-12-09

Nyberg, Lena, (2004) *Göteborgs Posten*, Barns laglösa skulder, debattartikel 040111

Proposition 1997/98:182, *En nationell strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*

Regeringens skrivelse 2003/04:47, *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*

Riksskatteverket, Exekutionsavdelningen (2003), *Barnperspektivet i kronofogdemyndigheternas verksamhet*. PM 030919, Solna

Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten (2001), *Indrivningspolicy*, RSV 169 utgåva 1

Sannerstedt, Anders (2001) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag. Tredje upplagan

Skatteverket, Exekutionsavdelningen (2004), *Barnperspektivet vid verkställighet*. PM 041022, Solna

Skatteverket, (2005) *Verksamhetsplan för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna 2005*

Skatteverket, (2005) *Årsredovisning för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna budgetåret 2004*

Socialdepartementet, (2004), Artikel nr. S2004.008, *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*. Stockholm

Socialstyrelsen (2004), Artikel nr.2004-101-1, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*. Stockholm

Statens Offentliga Utredningar 1997:116, Socialdepartementet (1997) Barnkommitténs huvudbetänkande *Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige*. Stockholm: Fritzes

Sundström, Göran (2001) Score Rapportserie 2001:2, *Ett relativt blygsamt förslag – resultatstyrningens framväxt ur tre perspektiv*, Score, Stockholm

Sveriges rikets lag (2003), Jordabalken. Stockholm: Norstedts Juridik

## **8.2 Övriga källor**

### **8.2.1 Internet**

Riksdagens hemsida, snabbprotokoll nr 76 1998/99,  
<<http://www.riksdagen.se/debatt/9899/prot/76/>> [cited 7 maj 2005]

Regeringens hemsida, Socialdepartementet, kommittédirektiv 2004:145  
<<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/85/96/81322e20.pdf>> [cited 9 maj 2005]

### **8.2.2 Intervju**

2005-05-03, man, jurist

2005-05-03, kvinna, kronofogde

2005-05-03, man, kronokommissarie

2005-05-03, man, kronokommissarie

2005-05-11, kvinna, teamledare

2005-05-13, man, teamledare

2005-05-13, man, enhetschef

## **9. Bilaga**

### **9.1 Bilaga 1. Intervjuguide**

- Vill du beskriva hur din kontakt (processen) ser ut med familjer vars bostad är föremål för exekutiv försäljning?
- Kan du göra en bedömning av hur många barnfamiljer du kommer i kontakt med angående dessa ärenden?
- Hur tar ni på din arbetsplats hänsyn till barnperspektivet, enligt konventionen om barnets rättigheter, i ärenden som berör indrivning, utmätning eller exekutiv försäljning av barnfamiljers bostad?
- Vem har du kontakt med vid tillfällena då familjers bostad är föremål för exekutiv försäljning?
- Vad har ni för policy på din arbetsplats angående kontakterna med socialnämnden, i de fall där barn finns i bostaden och den är föremål för exekutiv försäljning?
- Vad har ni för policy angående kontakt med barnet eller barnen i familjen för att höra deras röst i denna process där deras bostad försäljs?
- Hur arbetar ni på din arbetsplats med regeringens nationella strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter?
- I denna strategi finns bl a en punkt som handlar om att barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut. Hur arbetar du med barnkonsekvensanalyser i de fall där barnfamiljers bostad försäljs exekutivt?
- Hur ser det ut på din arbetsplats angående fortbildning i barnkompetens?