



Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd – en uppföljning 2006



Rapport, år och nr: 2007:2

Rapportnamn: Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd
– en uppföljning 2006

Utgivare: Sociala funktionen, Länsstyrelsen i Blekinge län, 371 86 Karlskrona, 2007-02-05

Hemsida: www.k.lst.se

Författare/kontaktperson: Ann-Christine Petersson

ISSN: 1651-8527

Förord

Länsstyrelsen har enligt Socialtjänstlagen (SoL) kap 13 § 2 tillsyn över den socialtjänst som kommunerna i länet svarar för.

I Regleringsbrevet för 2006 anges att länsstyrelsen skall tillse att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i arbetet. I sin återrapportering till Regeringen skall länsstyrelsen redovisa hur barnperspektivet, särskilt synpunkter från pojkar och flickor har beaktats i ärenden inom socialtjänsten samt i vilken utsträckning kommuner gör barnkonsekvensanalyser.

Under 2005 granskade Länsstyrelsen i Blekinge inom ramen för sitt tillsynsansvar och med utgångspunkt från det årets regleringsbrev hur barnperspektivet var integrerat i handläggningen av försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd. Resultatet redovisades i rapporten

Länsstyrelsen har under 2006 genom enkät och seminarier följt upp effekterna av den tidigare tillsynen och på vilket sätt kommunerna arbetar för att utveckla barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Resultatet redovisas i denna rapport.

Det är Länsstyrelsens förhoppning att rapporten ska bidra till att främja socialtjänstens arbete och stimulera till samverkan mellan kommuner.

Länsstyrelsen vill tacka de tjänstemän som besvarat enkäten och vid seminariet bidragit med sina kunskaper och erfarenheter.

Rapporten har sammanställts av Ann-Christine Petersson.

Ann-Christine Petersson
Socialdirektör

Innehållsförteckning

	Sid
Sammanfattande bedömning	5
Länsstyrelsens uppdrag	5
Tidigare tillsyn	6
Bakgrund	7
Metod	7
Resultat	8
Enkät	8
Seminarier	10

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis kan konstateras att det i samtliga kommuner bedrivs ett kontinuerligt utvecklingsarbete i syfte att stärka barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Detta sker genom fortlöpande diskussioner, deltagande i utbildningsdagar, ändringar i rutiner och riktlinjer och utveckling av dokumentationen. Länsstyrelsen vill särskilt framhålla de kommuner som numera tar med barnen i den statistik som redovisas avseende ekonomiskt bistånd. Att socialnämnden i några kommuner begär särskild redovisning av hur barnperspektivet tillgodoses är också mycket positivt. Det finns också en tydligt uttalad ambition och vilja från handläggare och arbetsledare att utveckla arbetet. Fortbildning och kompetensutveckling efterlyses.

I Socialstyrelsen handbok ”Ekonomiskt bistånd” (sid. 20 – 21) anges följande: ”Varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning av vad som är bäst för just det barnet. I samband med sådana beslut behöver olika förslag till lösningar analyseras och vägas mot varandra. Syftet är att uppmärksamma hur beslutet påverkar barnet. I förarbetena till socialtjänstlagen påpekas att även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas, ska barnets bästa alltid beaktas, utredas och redovisas. Regeringen anser också att vid en intressekonflikt mellan barnet och den vuxne måste barnets intresse ha företräde. Det handlar både om att se en situation utifrån barnets synvinkel, med barnets ögon, och att som vuxen se barnet och lyssna på barnets synpunkter.”

Det är viktigt att den påbörjade utvecklingen inte avstannar och det finns fortfarande områden som behöver särskilt uppmärksammas i tillsynen. Att endast två av kommunerna har skriftliga riktlinjer för vräkningar är en brist. Inte någon kommun har rutiner som har sin utgångspunkt i ändringen i Socialtjänstförordningen 5 kap 4 § från år 2001. Länsstyrelsen i Blekinge kommer därför att fortsätta arbetet med tillsyn av hur barnperspektivet tillämpas när det gäller ekonomiskt bistånd och då med särskilt fokus på handläggningen av hyresskulder och vräkningar.

Länsstyrelsens uppdrag

Länsstyrelsen har enligt Socialtjänstlagen (SoL) kap 13 § 2 tillsyn över den socialtjänst som kommunerna i länet svarar för.

I Regleringsbrevet för 2006 anges att länsstyrelsen skall tillse att socialtjänstens arbete bedrivs målinriktat, lagenligt samt med god kvalitet och framförhållning i arbetet. I sin återrapportering till Regeringen skall länsstyrelsen redovisa hur barnperspektivet, särskilt synpunkter från pojkar och flickor har beaktats i ärenden inom socialtjänsten samt i vilken utsträckning kommuner gör barnkonsekvensanalyser.

Tidigare tillsyn

Under 2005 granskade Länsstyrelsen i Blekinge inom ramen för sitt tillsynsansvar och med utgångspunkt från det årets regleringsbrev hur barnperspektivet var integrerat i handläggningen av försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd. Tillsynen omfattade en kartläggning i samtliga länets kommuner av rutiner och riktlinjer för hur barnperspektivet skulle tillgodoses. En fördjupad granskning gjordes i Olofström och Karlskrona. Valet av dessa kommuner var inte föranlett av några klagomål mot någon av kommunerna. För dessa båda kommuner redovisades resultatet i ett separat beslut för vardera kommunen.

Det som framkom vid kartläggningen och vid den fördjupade granskningen i de två kommunerna redovisades i rapporten *Barnperspektiv och rättssäkerhet i ekonomiskt bistånd*, Rapport 2005:10.

Under 2004 granskade Länsstyrelsen IFO-verksamheten i Karlshamns kommun. I denna tillsyn ingick även en granskning av barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd.

Länsstyrelsen utgick i tillsynen från följande punkter, vilka lyfts fram i Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport *Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd*:

- 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 inom särskilda områden, t.ex. boende, umgänge med föräldrar, hälsa, aktiviteter och ungdomars ferieinkomster
- Dokumentera hur barnets behov beaktas, vilka eventuell överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet. Detta gäller såväl negativa som positiva beslut.

Länsstyrelsen konstaterade att bilden av hur barnperspektivet är integrerat i handläggningen av ekonomiskt bistånd var splittrad. I kommunernas riktlinjer fanns ett tydligt uttalat barnperspektiv. Likaså framhölls det i intervjuerna att man hade ett väl förankrat barnperspektiv i sitt arbete. De granskade akterna visade dock en annan bild. Barnen syntes dåligt i såväl utredningar som löpande journalanteckningar. Det var sällan förekommande att det fanns ansökningar om ekonomiskt bistånd för barns räkning. Bedömningar eller konsekvensanalyser gjordes sällan utifrån begreppet barnets bästa.

I några kommuner pågick ett aktivt arbete med att integrera barnperspektivet i handläggningen av försörjningsstöd. Särskilt framhölls Sölvesborg som arbetat fram en särskild checklista med frågor. Behovet av att utveckla arbetet med barnperspektivet uttalades klart.

När det gällde vräkningar av barnfamiljer hade kommunerna handläggningsrutiner för dessa ärenden som innefattade att Barn- och familj skulle kopplas in.

I rapporten angav Länsstyrelsen att den skriftliga information om ekonomiskt bistånd som lämnas till sökande även skall innehålla information om möjligheten att söka bistånd till kostnader som är att hänföra till lagstiftningens begrepp "livsföring i övrigt". (Se Socialstyrelsens Allmänna Råd om Ekonomiskt bistånd SOSFS 2003:5 (S)).

Handläggningen skedde överlag på ett rättssäkert sätt.

Det fanns en medvetenhet om vikten av kvalitet i arbetet.

Arbetsplaner var totalt sett sällsynta. I den mån de fanns omfattade de, med ett undantag, enbart de vuxna i familjen.

Dokumentation hade generellt sett brister och behövde utvecklas så att regelbunden systematisk uppföljning kunde ske.

Det som framkom vid tillsynen redovisades vid ett seminarium i november 2005. Vid seminariet föreläste verksamhetschef Irene Göransson från Göteborg om barnens situation i samband med ekonomiskt bistånd. Föreläsningen hade sin utgångspunkt i FN:s barnkonvention och dess konsekvenser i Socialtjänstlagen. Länsstyrelsen åtog sig vid seminariet att göra en uppföljning genom ett nytt seminarium under hösten 2006, då bl.a. kommunerna skulle redovisa hur de fortsatt arbetet med att integrera barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd.

Bakgrund

Enligt 1 kap 2 § SoL skall vid åtgärder som rör barn särskilt beaktas vad hänsyn till barnets bästa kräver. Enligt Regeringens proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen* innebär detta att barnens situation bör uppmärksammas också då vuxna hos socialtjänsten ansöker om ekonomiskt bistånd till familjen.

Under senare år har uppmärksamhet riktats mot barnens situation i ekonomiskt utsatta familjer. I augusti 2004 presenterade Regeringen rapporten *Ekonomiskt utsatta barn, Ds 2004:41*. Utifrån uppgifterna i rapporten (kapitel 6 *Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsak och konsekvenser*) tillsatte Regeringen en särskild utredare med uppdrag att föreslå insatser för att förhindra vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. I oktober 2005 överlämnades slutbetänkandet *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn SOU 2005:88* till Regeringen.

I januari 2005 tillsatte Regeringen en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som underlättar för människor att gå från socialbidrag till arbete (S 2005:01). I ett tilläggsdirektiv den 23 november 2006 angav den nya regeringen angett att ”Utredningen skall i sitt arbete beakta regeringens samlade politik för att öka sysselsättningen. Utredningen skall inte lämna förslag på nya ersättningssystem för den enskilde.” Uppdraget enligt ett tidigare tilläggsdirektiv om lämpligheten av att undanta höjning av barnbidraget och andra relevanta transfereringar till barnfamiljer vid bedömning av ekonomiskt bistånd skulle inte utföras. Utredningen redovisade uppdraget till Regeringen i januari 2007. I betänkandet *Från socialbidrag till arbete* (Sou 2007:2) lämnas ett antal förslag för att stärka enskildas anknytning till arbetsmarknaden. Vissa förändringar föreslås i Socialtjänstlagen. Bland annat föreslår utredningen att om en enskild under en period av minst sex månader fått ekonomiskt bistånd skall vid beräkningen av skälig levnadsnivå bortses från faktisk ökad inkomst, dock högst 1500 per månad, som har sin grund i att den enskilde börjat arbeta, ökat sin arbetstid eller bytt arbete. Detta gäller dock under högst sex månader. Vidare föreslås att vid beräkning av skälig levnadsnivå skall bortses från faktisk inkomst, högst ett halv basbelopp, för hemmavarande barn i grundskolan och hemmavarande barn och ungdomar som inte fyllt 21 år och som studerar på gymnasiet. Vidare lämnas förslag som rör arbetsmarknadsfrågor, socialförsäkringsområdet, utbildning och rehabilitering.

Metod

En enkät skickades i oktober 2006 till samtliga socialnämnder/motsvarande i Blekinge län. Frågorna i enkäten hade anknytning till de brister som konstaterades i tillsynsrapporten. Om skriftlig dokumentation fanns t.ex. checklistor, handläggningsrutiner skulle dessa bifogas enkätsvaren.

Resultat

Enkät

Frågorna i enkäten har formulerats i syfte att om möjligt få fram om förändringar vidtagits och i så fall vilka samt vilken utveckling som skett efter tillsynen och seminariet i december 2005.

Länsstyrelsen kan av enkätsvaren med tillfredsställelse konstatera att i samtliga kommuner pågår ett uttalat utvecklingsarbete med syfte att särskilt uppmärksamma barnens situation när familjen uppstår ekonomiskt bistånd från socialtjänsten.

Nedan följer en sammanfattning av kommunernas enkätsvar med exempel på hur kommunerna arbetar med de olika områdena.

Ändring i riktlinjer efter tillsynen

En kommun Ronneby svarar *Ja* och redovisar ändrade rutiner för hur barnperspektivet ska dokumenteras i grundutredning om ekonomiskt bistånd och i löpande journalanteckningar. Övriga kommuner hänvisar till tidigare riktlinjer. Karlskrona anger att när nämnden årligen reviderar riktlinjerna finns barnperspektivet alltid med.

Dokumentation av utredningar och journalanteckningar

Samtliga kommuner svarar *Ja*. I Karlskrona finns ett förslag vad gäller bevakning av barnperspektivet i utredningar avseende långvariga bidragstagare. Olofström uppger att sedan hösten 2005 innehåller varje utredning ett barnperspektiv. I handlingsplan avseende försörjningsstöd antagen av socialnämnden 2006-02-01 har nämnden med hänvisning till Länsstyrelsens tillsynsbeslut och tillsynsrapport angett "Att barns behov i ekonomiärenden utreds när det är fråga om familjer med ett långvarigt bidragsberoende dvs. minst 10 månader under ett kalenderår eller om det finns andra särskilda skäl t ex att familjen levtt med en låg ekonomisk nivå under lång tid eller kommer att vara beroende av försörjningsstöd under en längre tid". Ansvarig för detta är samordnaren. Vidare anges "Att barnperspektivet beaktas och redovisas i alla beslut som rör barn". Samordnaren är ansvarig även för detta arbete.

Barnkonsekvensanalyser

Samtliga kommuner svarar *Ja*. Olofström anger att barnkonsekvensanalyser görs ibland vid avslag och detta dokumenteras då i utredning eller journalanteckning. Karlshamn anger att det av journalanteckningar framgår hur beslut kan påverka barnet. Ronneby anger att barnkonsekvensanalyser görs i vissa typer av beslut men anger ej vilka. Dokumentation sker i beslutet. I Ronnebys *Anvisningarna för dokumentation* anges att vid beslut som har stor påverkan på barnets situation t ex hyres- och el-skulder, byte av bostad mm ska "vid avslag dokumenteras hur barnet påverkas av avslaget". Karlskrona anger att barnkonsekvensanalyser

görs kontinuerligt men dokumenteras inte alltid. Vid el- och hyresskulder skall dokumentation alltid ske. I Sölvesborg görs barnkonsekvensanalyser vid ansökningar över norm. Analysen dokumenteras i utredningen under rubriken "Bedömning".

Arbetsplaner/handlingsplaner

Fyra kommuner svarar *Ja*. Olofström svarar *Nej* men kommer att börja med detta from 1 januari 2007. Som exempel på hur barnen synliggörs i planerna uppges att det rör sig om barnomsorg, funktionshinder, umgänge med annan förälder, ändrade förhållanden i förälders sysselsättningssituation som påverkar barnet. I Sölvesborgs handlingsplaner synliggörs barnet under en rubrik "Barnets/barnens situation" om den vuxne själv "lyfter barnet i sin handlingsplan"

Åtgärder för att utveckla dokumentationen generellt för att regelbunden systematisk uppföljning kan ske.

Fyra kommuner svarar *Ja*. Sölvesborg har ej besvarat frågan. Karlshamn uppger att enhetschefen granskar akter och man har återkommande diskussioner om barnperspektivet vid ärendedragningar och i policyfrågor. Olofström kommer att ha handlingsplanen som ett separat dokument med en rubrik för barnen. Ronneby har vidtagit åtgärder genom diskussioner och utformande av rutiner och handläggningsanvisningar. Karlskrona anger att rubriksättningen i journalerna har utvecklats.

Checklista

Karlskrona har en checklista för att synliggöra barnen i arbetet med ekonomiskt bistånd. Övriga kommuner svarar *Nej* på frågan. Sölvesborg arbetar för att ta fram en checklista.

Rutiner för samverkan med kronofogde och hyresvärdar i ärenden som rör vräkning av barnfamiljer

Ronneby och Karlskrona redovisar skriftliga rutiner. Sölvesborg och Karlshamn har rutiner men ej nerskrivna. Olofström uppger att man ej har rutiner.

Ronnebys rutin anger hur meddelande från hyresvärd och kronofogde ska hanteras internt. Om barn riskerar att vräkas ska barnens boendesituation utredas. Karlskronas rutin gäller från 2006-01-01. I rutinen anges särskilt hur vräkningar som rör barn ska hanteras. T.ex. anges att erbjudande om bistånd skall konsekvent utgå till barnfamiljer och även till familjer med s.k. umgängesbarn. Vid avslag skall konsekvensanalyser göras och dokumenteras utifrån barnperspektivet. Hembesök skall alltid göras vid hot om vräkning av barnfamilj. Personal från socialförvaltningen skall medverka vid verkställigheten av vräkningen. I Karlshamn finns inga nedskrivna rutiner. Däremot finns en samverkansgrupp mellan IFO, KABO (kommunala bostadsföretaget) och kronofogde. I alla vräkningsärenden med barn sker en kontakt med kronofogde och ev. hyresvärd. I Sölvesborg träffas företrädare för socialtjänsten och det kommunala bostadsbolaget en gång i månaden. När information om avhysning inkommit från kronofogden tas kontakt med hyresvärd och kronofogde samma dag som informationen kommit in. Samtidigt utses en handläggare som är med vid avhysningen.

Ändringar i skriftlig information till sökande av ekonomiskt bistånd

Olofström anger att informationen ändrats så att det numera framgår att ekonomiskt bistånd kan sökas till livsföring i övrigt. Övriga kommuner svarar *Nej* på frågan.

Fler hembesök

Sölvesborg svarar *Ja* och Olofström *Vet ej*. Övriga kommuner svarar *Nej*. Karlskrona uppger att man generellt sett sedan tidigare gör mycket hembesök framför allt i barnfamiljer. Som

hinder uppger Ronneby ”syftet med hembesöket” och ”gränsdragning mot barnavårdsutredning”. Sölvesborg uppger att antalet hembesök ökat under de senaste åren. Överväganden om ekonomiskt bistånd görs utifrån det som framkommer vid hembesöket.

Andra aktiviteter/utbildningar

Ronneby har ej besvarat frågan. Övriga kommuner uppger att de deltagit i utbildningsdagar. Barnperspektivet uppmärksammas mer än tidigare i det vardagliga arbetet och genom kontinuerliga diskussioner. Andra aktiviteter som redovisas är metoddagar, aktgranskning och ärendegenomgångar.

Jämställdhet

Två kommuner Karlskrona och Ronneby svarar att könsuppdelad statistik används vid analys av utvecklingen av försörjningsstödet.

Övriga synpunkter

Från två kommuner Karlskrona och Olofström framförs behov av kompetensutveckling.

Seminariet

Seminariet genomfördes den 29 november 2006 i Blekingesalen, Länsstyrelsen. I seminariet deltog ca personer, såväl handläggare, som arbetsledare och några politiker.

Vid seminariet redovisade samtliga kommuner muntligen hur de arbetat med att förstärka och utveckla barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd.

Ronneby, enhetschef Göran Fridh

Man har arbetat utifrån vad som är rimligt att göra och strävat efter att hitta en realistisk nivå. Man har utvecklat skriftliga rutiner för dokumentation av barnperspektivet. Man diskuterar nu barnens situation lättare, vilket skapar möjlighet för annorlunda bedömningar.

Socialnämndens interna kontroll har utvecklats. Nämnden vill veta hur barnperspektiv och dokumentation följs upp.

Karlskrona, sektionschef Margareta Jansson

Barnperspektivet är nu levande i verksamheten även om de förändringar som skett kanske inte är så stora. Barnen finns nu med i statistiken även inom försörjningsstödet, det finns ca 560 barn i kommunen vars familjer är i behov av försörjningsstöd. En inventering av antalet barn per tjänst visade att varje handläggare av långvarigt ekonomiskt bistånd har mellan 80 – 100 barn att ta hänsyn till. I verksamheten för ekonomiskt bistånd till ungdomar - jobbintro - finns ett 40-tal barn med unga föräldrar. Dessa föräldrar har inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.

Genom att på detta sätt ta med barnen i statistiken blir barnen synliggjorda. Vikten av att utveckla ett barnperspektiv i arbetet förstärks ytterligare när varje handläggare blir medveten om hur många barn han/hon har ansvar för.

Sölvesborg, samordnare Julia Lundin

Sölvesborg har fortsatt utveckla det arbete man hade påbörjat under 2005. Dokumentationen har blivit tydligare både vid bifall och vid avslag. Man har också tagit med barnen i statistiken. Varje handläggare ansvarar för 24 barn när det gäller familjer som haft socialbidrag i mer än 10 månader.

Karlshamn, enhetschef Susanne Loveheim

Barnperspektivet är upptaget i utvecklingsplanen avseende ekonomiskt bistånd. Det har varit en pågående process utifrån länsstyrelsens kritik hösten 2004/vintern 2005. Man diskuterar hur beslut kan påverka barnet exempelvis vid vräkningar. En konsekvensanalys görs i dessa fall. Barn i familjer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd uppmärksammas. Samma sak gäller barn i familjer med social problematik och/eller som har kontakt med vuxenheten. Betonar vikten av att snabbare få familjen självförsörjande. Handläggare och enhetschef har deltagit i olika utbildningar bl.a. en utbildning arrangerad av länsstyrelserna i Alvesta under våren 2006. Man har också haft intern utbildning bl.a. avseende handläggning och dokumentation. Samverkan betonas. När det gäller misshandlade kvinnor med barn finns det interna rutiner. Alla enheter är representerade i denna samverkan. Ekonomihandläggare deltar också i utarbetandet av rutiner för samverkan/handläggning avseende ärenden som rör barn, som är utsatta för övergrepp. En barnchecklista är på gång.

Olofström, samordnare Björn Sigfridsson

Framhåller vikten av att synliggöra barnen. Detta sker genom återkommande diskussioner och att göra konsekvensbeskrivningar. Man har också arbetat med dokumentationen vad gäller ärendeblad, utredningar och handlingsplaner utifrån ett barnperspektiv. Det är viktigt att träffa barnen, vilket kan ske vid besök på socialförvaltningen eller vid hembesök. Man pratar också med barnen.

Övrigt

Vid seminariet framförs vidare betydelsen av samverkan mellan kommunerna. Karlshamn och Sölvesborg har haft två dagar med erfarenhetsutbyte. Fokusgrupper och seminarier av olika slag ger möjlighet till utbyte av erfarenheter. Det är intressant med nya synvinklar.

Vidare diskuterades samhällets ansvar för att garantera barn en skälig levnadsnivå och vilken nivå som är att betrakta som skälig? Lagstiftning och förarbeten ger inte mycket ledning för att tolka begreppet. Vikten av att beakta de omständigheter under vilka det enskilda barnet lever betonades. Det är ju det som är utgångspunkten för den individuella behovsbedömning som Socialtjänstlagen anger.

