



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Rapport 2005:31

Barnperspektivet i långvarigt ekonomiskt bistånd och vid avhysningsärenden

Granskning i 20
kommuner/stadsdelsnämnder

**Barnperspektivet i långvarigt
ekonomiskt bistånd och vid
avhysningsärenden**

Granskning i 20 kommuner/stadsdelsnämnder

Rapport 2005:31
ISSN 1403-168X
Rapportansvarig: Socialkonsulent Christine Ståhle
Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Enhet: Socialenheten
Adress: 403 40 Göteborg
Telefon: 031-60 50 00
Fax: 031-60 51 41
Beställ från www.o.lst.se under rubriken Rapporter

RAPPORT

Verksamhetstillsyn av barnperspektivet vid långvarigt ekonomiskt bistånd och vid avhysningsärenden.

Länsstyrelsen har 2004 påbörjat en verksamhetstillsyn med syfte att i samtliga länets kommuner granska hur barnperspektivet fått genomslag i handläggningen av långvarigt ekonomiskt bistånd och i avhysningsärenden. Tillsynen kommer att pågå under tre år och under 2004 har följande 14 kommuner granskats: *Alingsås, Bollebygd, Dals Ed, Färgelanda, Grästorp, Göteborg, Götene, Mariestad, Lysekil, Mark, Skara, Stenungsund, Tranemo och Öckerö*. I Göteborg granskades stadsdelsnämnderna *Backa, Härlanda, Kärra-Rödbo, Styrso, Tuve-Säve, Älvsborg och Örgryte*.

Bakgrund

Enligt 1 kap. 2 § SoL ska vid åtgärder som rör barn särskilt beaktas vad hänsyn till barnets bästa kräver. Regeringen har i propositionen 1996/97:124 "Ändring i socialtjänstlagen" sagt att detta innebär att barnens situation bör uppmärksammas också då vuxna hos socialtjänsten ansöker om ekonomiskt eller annat 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. I denna ingår delrapporter om kommunernas arbete med barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd och om vräkning av barnfamiljer. Utifrån uppgifterna i delrapporten "Tryggare kan ingen vara? Vräkning av barnfamiljer: Förekomst, orsak och konsekvenser" har regeringen tillsatt en speciell utredare med uppdrag att föreslå insatser för att förhindra vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.

I januari 2005 har regeringen dessutom tillsatt en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som underlättar för människor att gå från socialbidrag till arbete. Utredaren ska också se över reglerna och ge förslag gällande ungdomars inkomster från sommarjobb när föräldrarna lever på socialbidrag.

Länsstyrelsen har tidigare granskat sex kommuner avseende hur barnperspektivet tillgodosågs i långvariga socialbidragsärenden, rapport 2001:29. Länsstyrelsen har också granskat barnperspektivet i avhysningsärenden, rapport 2002:25. Utifrån iakttagna brister på olika håll i landet, skrevs rapporten "Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd" av Socialstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt 2003.

Metod

Länsstyrelsen begärde att få ta del av nämndernas riktlinjer och policydokument avseende barnperspektivet i ekonomiska biståndsärenden och avhysningsärenden. Länsstyrelsen begärde också förteckningar över barnfamiljer, som den 15 maj 2004 haft försörjningsstöd 10 månader eller längre och uppgifter om avhysningsärenden förekommit i barnfamiljer under 2003 och 2004. I förekommande fall begärdes förteckning också över avhysningsärenden.

Länsstyrelsens begäran om avhysningsärenden uppfattades på olika sätt. Flertalet nämnder har tolkat *avhysningsärenden* som ärenden, där kronofogden fattat beslut om avhysning. Några nämnder har dock tagit med också ärenden med uppsägningar av hyreskontrakt. Vi har hos dessa nämnder begränsat granskningen till de ärenden som gått till kronofogden.

Länsstyrelsen har hos varje nämnd granskat 15 personakter eller samtliga akter i de fall antalet inte uppgick till 15. I stadsdelsnämnden Backa i Göteborg, som hade avsevärt fler ärenden än övriga, granskades 24 akter. Urvalen gjordes huvudsakligen slumpmässigt utifrån nämndernas förteckningar. Granskningsperioden har varit från första juli 2003 fram till granskningstillfället hösten 2004 och granskningen har skett efter särskild mall. Varje nämnd har fått ett separat tillsynsbeslut.

Länsstyrelsens utgångspunkter vid granskningen.

Länsstyrelsen har utgått från följande punkter som 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 särskilt viktiga områden, t.ex. boende, umgänge med föräldrar, hälsa, fritidsaktiviteter och ungdomars ferieinkomster,
- dokumentera hur barnets behov beaktats, vilka eventuella överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet. Detta gäller såväl vid negativa som positiva beslut.

Nämndernas riktlinjer och policy

Nämndernas riktlinjer och policydokument varierar men flertalet nämnder har någon form av riktlinjer/policydokument/inriktningsmål om barnperspektiv i ekonomiska biståndsärenden. Endast ett fåtal nämnder har angett att särskilda riktlinjer eller policydokument inte finns.

Flera nämnder har checklistor med frågeställningar som handläggarna ska tänka på när det finns barn i familjerna. Barn i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd lyfts fram. I flera remissvar poängteras att ämnet hålls levande genom att alltid finnas med på metodhandledningarna. Några nämnder har ”barnombud” som har till uppgift att inom individ- och familjeomsorgens enheter bevaka att barnperspektivet inte glöms bort.

Länsstyrelsen fann vid sin förra granskning av barnperspektivet i avhysningsärenden att få av nämnderna hade utfärdat riktlinjer på området och så är det fortfarande. Det är bara fem nämnder, som redovisat riktlinjer för avhysningsärenden i barnfamiljer; fyra av dessa är stadsdelsnämnder i Göteborg. I dessa riktlinjer ingår bland annat personlig kontakt eller hembesök vid uppsägning och samarbete med barn- och familjeenhet.

En stadsdelsnämnd i Göteborg svarar att särskilda riktlinjer saknas men att förvaltningen arbetar med utgångspunkt i att en barnfamilj inte ska förlora sin bostad.

Hos många av nämnderna finns dock riktlinjer för bostadskostnader och hyresskulder där ett barnperspektiv ingår.

Resultatet av granskningen

Långvariga ärenden ekonomiskt bistånd

Länsstyrelsen har granskat 230 långvariga ekonomiska biståndsärenden. Hälften av nämnderna hade fler än 15 långvariga ärenden vilket innebar att ett urval gjordes. Andra hälften hade färre än 15 långvariga ärenden och samtliga ärenden granskades således. I flertalet kommuner var familjer med ensamstående föräldrar i klar majoritet. Detsamma gällde i fyra av stadsdelsnämnderna i Göteborg. En stor del av familjerna har haft löpande ekonomiskt bistånd i flera år, cirka en tredjedel har varit aktuella sedan år 2000 eller tidigare. Drygt hälften av dessa bor i Göteborg och övriga i nio andra kommuner.

Beslut utifrån barns bästa

Länsstyrelsen har granskat om familjerna beviljats bistånd där motiveringen i besluten varit ”barns bästa”. Sådana beslut fanns för 60 procent av familjerna (146 stycken). Många av besluten gäller fritidsaktiviteter för barn till exempel medlemsavgift i idrottsförening, idrottsutrustning, cykel och cykelhjälm, avgift för musikskola. Ett annat område är kostnader för att göra något extra på sommaren till exempel Lisebergsbesök, besök på Skara sommarland, resa till släktingar, lägerkostnader. I Göteborg fanns flera exempel på att fritidskort, som gäller för resa i hela länet alla helger och lov, beviljats till tonåringar. Andra sådan beslut gäller olika skulder som beviljats med hänsyn till barnen, umgängeskostnader och babyutrustning. En ytterligare stor grupp av beslut gäller hemutrustning, i flera fall med hänvisning till barns bästa och att familjen levt länge på socialbidrag.

Länsstyrelsen kan konstatera att det i denna granskning är betydligt fler beslut utifrån barns bästa än vid granskningen som gjordes år 2000. Flera av ärendena som saknar beslut utifrån barns bästa gäller familjer med barn under skolåldern.

Funktionshindrade barn

Länsstyrelsen har i granskningen speciellt noterat förekomst av barn med funktionshinder. I sexton familjer fanns det barn med olika former av funktionshinder. För hälften av dessa familjer (i fem nämnder) fann Länsstyrelsen att handläggningen och insatserna för barnen och familjerna var mycket bra och har framhållit detta i besluten till respektive nämnd. Länsstyrelsen ansåg att en nämnd inte tillräckligt uppmärksammat två familjer med funktionshindrade barn .

Länsstyrelsen vill understryka att familjer med funktionshindrade barn ofta är speciellt belastade både ekonomiskt och i andra avseenden. Det är viktigt att handläggarna är uppmärksamma på detta och informerar föräldrarna om möjligheter att få hjälp. Det är också viktigt att handläggarna har en helhetssyn i sitt arbete.

Ferieinkomst

Inte i något fall i granskningen hade familjens försörjningsstöd reducerats på grund av ungdomars ferieinkomster. Bara i en kommun fanns det över huvud taget någon notering om ungdomars feriearbete. Det var i Stenungsund där det i flera fall fanns dokumenterat att kommunalt feriearbete erbjudits.

Länsstyrelsen anser att handläggarna bör informera om de möjligheter till kommunalt feriearbete som finns.

Kontakt

Länsstyrelsen har granskat hur handläggarnas kontakt med familjerna ser ut. I tio kommuner hade handläggarna träffat klienterna en gång per månad eller oftare under hela granskningsperioden. I övriga kommuner och i stadsdelsnämnderna i Göteborg varierar graden av kontakt. I tre stadsdelsnämnder hade handläggarna regelbunden kontakt i majoriteten av ärendena, huvudsakligen genom besök en gång per månad.

I en av stadsdelsnämnderna i Göteborg hade handläggarna i elva ärenden (av femton) inte träffat sina klienter under hela granskningsperioden. I övriga granskningsmaterialet förekom det i totalt fem ärenden.

I fyra kommuner hade inga hembesök gjorts under granskningsperioden, detsamma gällde två stadsdelsnämnder i Göteborg, varav den ena bara hade ett ärende i granskningen. Totalt sett hade hembesök gjorts i 51 ärenden (ca 22 procent). I en av stadsdelsnämnderna i Göteborg hade hembesök gjorts i två tredjedelar av ärendena, i övrigt var det huvudsakligen enstaka hembesök i samband med ansökningar om hemutrustning.

Länsstyrelsen anser att det är nödvändigt med regelbundna personliga träffar mellan socialtjänsten och familjen för att kunna arbeta med ett barnperspektiv. Handläggarna behöver få information om hur barnen har det i till exempel skolan och med fritidsaktiviteter samt ge information om socialtjänstens möjligheter till ekonomiskt eller annat bistånd. Länsstyrelsen anser att hembesök är ett bra sätt att träffa barn och föräldrar och ett bra tillfälle att kunna prata med barnen.

Arbete mot självförsörjning

En aspekt av ett barnperspektiv i vidare bemärkelse är att arbeta för att föräldrarna blir självförsörjande. Länsstyrelsen har vid granskningen sett att det hos nämnderna pågår ett aktivt arbete kring detta, med bland annat särskilda resursteam, utredningar av arbetsförmåga, samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa.

I Länsstyrelsens rapport 2004:28 om hur kommunerna uppfyllt regeringens mål om halvering av antalet socialbidragstagare mellan 1999 och 2004 framgår också detta. Länsstyrelsen beskriver där att de metoder som kommunerna använder är målgruppsrelaterat arbete i samverkan med andra myndigheter och uppföljning genom täta kontakter och besök.

Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att nämnderna också i ärenden med föräldrar som inte är aktuella för arbete, har en regelbunden kontakt med personliga träffar. Risken är annars att barnen i dessa familjer uppmärksammas i mindre grad.

Rättssäkerhet i handläggningen

Handläggningen har med få undantag skett på ett rättssäkert sätt. Ansökningar behandlas utan dröjsmål, besluten är motiverade och besvärshänvisning lämnas vid avslagsbeslut.

I tre beslut, till olika kommuner, fann Länsstyrelsen anledning till anmärkning ur rättssäkerhetssynpunkt. I ett fall hade ansökan gjorts om en resa och personen fick upprepade gånger stöta på för att få ett beslut. I ett fall utbetalades av förbiseende för låg norm till en person en period. Dessutom fann Länsstyrelsen, till en nämnd, anledning påpeka att avslagsbeslut alltid bör ges skriftligt med besvärshänvisning.

Länsstyrelsen vill framhålla den personliga kontakten i handläggningen som ytterligare en aspekt av rättssäkerhet. Regelbundna personliga kontakter kan ha betydelse för rättssäkerheten till exempel genom möjlighet att lämna information och att sökande får träffa den person som fattar beslut.

Dokumentation

Dokumentationen varierade i omfattning och kvalitet. Hos några nämnder fanns uppgifter om barnens situation i flertalet ärenden, huvudsakligen i de löpande anteckningarna. Hos många av nämnderna kunde Länsstyrelsen enbart av innehållet i besluten se hur och att ett barnperspektiv tillämpades men övrig dokumentation om barnen var bristfällig.

Dokumentation med innehåll som möjliggör en systematisk uppföljning saknas i stor utsträckning men är under utveckling hos några nämnder, till exempel genom DUR-systemet

Länsstyrelsen anser att det ska finnas en aktuell grundutredning i alla ärenden. I denna ska också barnens situation och behov framgå liksom om familjen är aktuell på annan enhet. Med en sådan utredning finns underlag för en regelbunden systematisk uppföljning. En sådan uppföljning bör ske åtminstone årligen.

Helhetssyn

Hos tre nämnder fanns inga ärenden som var aktuella på annan enhet inom socialtjänsten. Hos övriga nämnder fanns ärenden som var aktuella på barn- och familjeenhet eller motsvarande och/eller handikappenheter. Detta framkom på olika sätt i dokumentationen, men fanns som regel inte systematiskt dokumenterat.

Hos några nämnder framgår av dokumentationen att det finns bra samarbete mellan enheterna, att gemensamma hembesök görs och att handläggarna har regelbunden kontakt, vilket bidrar till att synliggöra olika behov hos familjerna och barnen.

Länsstyrelsen anser att nämnderna bör ha system för hur samarbetet mellan olika enheter ska ske. Helhetssynen är en av grundprinciperna i SoL och innebär med nödvändighet samarbete mellan handläggare i ekonomiskt bistånd och handläggare vid andra enheter inom socialtjänsten. Flertalet kommuner och stadsdelsnämnder i denna granskning är små, med närhet mellan handläggarna, vilket bör underlätta ett samarbete.

Avhysningsärenden

I sex kommuner fanns totalt 29 avhysningsärenden som har granskats. Även om få nämnder har riktlinjer om avhysningar av barnfamiljer finns en tydlig strävan i handläggningen att avhysningar ska undvikas. I tre ärenden i tre kommuner hade avhysningsbeslut verkställts. En familj i Göteborg ansökte om bistånd men hyresvärden gick inte med på att de fick behålla kontraktet. Socialtjänsten var oerhört aktiv och gjorde vad de kunde för att hjälpa familjen. Bostadsfrågan löste genom att familjen själv kunde ordna ny lägenhet. En familj i Alingsås hade flyttat till annan kommun då under rättelse om avhysning kom till nämnden. Den tredje familjen, i Skara, ansökte om bistånd till hyresskulden och fick avslag på grund av egna tillgångar. Hyresvärden gick inte med på någon uppgörelse och familjen kunde själva ordna ny bostad.

Länsstyrelsens uppfattning, som framgår i rapporten 2002:25 "Barnperspektivet i avhysningsärenden", är att det i varje kommun bör finnas någon/några handläggare som bevakar hyresskulder respektive avhysningsärenden. Länsstyrelsen anser också att hembesök alltid ska göras i dessa ärenden och att det är lämpligt med samarbete med barn- och familjeenhet.

Sammanfattande bedömning

Länsstyrelsen finner vid jämförelse med granskningen 2001 att ett barnperspektiv nu finns i större utsträckning i arbetet med långvarigt ekonomiskt bistånd och i avhysningsärenden. Hos flera nämnder pågår bra, strukturerat arbete, hos några behöver arbetet utvecklas vidare. Generellt sett pågår dock ett aktivt arbete med handlingsplaner, checklistor och rutiner för hur barnperspektivet ska beaktas i handläggningen samt diskussioner om vad ett barnperspektiv innebär i arbetet. Goda exempel, som Länsstyrelsen vill framhålla, är stadsdelsnämnderna Backa och Tuve-Säve i Göteborg och Grästorps kommun.

Handläggningen sker överlag på ett rättssäkert sätt men Länsstyrelsen vill framhålla betydelsen av personlig kontakt i detta sammanhang. Hos några av nämnderna var de personliga sammanträffandena anmärkningsvärt få. Länsstyrelsen anser att regelbunden personliga kontakt är viktig både ur rättsäkerhetssynpunkt och för att kunna ha ett barnperspektiv.

I avhysningsärenden finns en genomgående strävan att undvika vräkning av barnfamiljer. Flertalet hyresskulder har beviljats utifrån ett barnperspektiv. I de tre ärenden som gått till vräkning hade familjerna på olika sätt ordnat nya bostäder. Länsstyrelsens bedömning är att socialtjänsten i avhysningsärendena varit aktiv med olika insatser för att förhindra vräkning bland annat genom att bevilja hyresskulder i stor omfattning.

Dokumentationen har fortfarande brister generellt sett och behöver utvecklas så att regelbunden systematisk uppföljning kan ske.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

www.o.lst.se

