

Hemlösa barns delaktighet vid ansökan om boende

ANNIKA STAAF, fil. dr, docent, MARIA HJORTSJÖ, fil. dr, lektor och ANNELIE BJÖRKHAGEN TURESSON, fil. dr, lektor

ABSTRACT

This article addresses the documentation and handling processes within the social services concerning applications of housing for homeless families with children, from the perspective of central articles of the Convention of the rights of the Child (UNCRC). Of particular interest is if or to what extent the children of the homeless families participate (article 12) during the application process and if an analysis of the best interest of the child (article 3) has been conducted. These two articles are essential keys for providing a children's rights perspective and to initiate an analysis of the consequences for the involved children. For that purpose, we have analysed 270 social services files concerning applications for housing made by homeless families in Malmö during the year 2017 emanating from a R&D report of Malmö municipality. Our findings show that only very few files documented the voice and participation of the children in the homeless families and a complete analysis of what could be considered to be in the best interest of the child or children in the families were lacking in almost all files. We also found that parts of previous documentation were recycled and used in various situations without adaption and seemed to be more of standardized phrasing rather than a comprehensive analysis. There was also a use of internal authority checklists and guides when justifying and supporting the decisions made where families receiving such decisions probably did not get any wiser of such justifications.

Keywords: UN CRC, homeless, housing, child participation, social services

1. Introduktion

Mellan åren 2017–2019 genomfördes en studie i Malmö som handlar om hemlösa barns vardagsliv. Studien är utförd av FoU i Malmö stad i samverkan med Malmö universitet och slutrappporterades 2019/20.¹ En del av rapporten utgörs av en aktstudie vars material denna artikel bygger på.

Under de senaste drygt tio åren har antalet personer i hemlöshet ökat i flertalet EU-länder. Barnfamiljer är den hushållstyp inom hemlöshetspopulationen som växer snabbast i majoriteten av OECD-länderna, så även i Sverige.² En bidragande orsak till den negativa utvecklingen inom hemlöshetsområdet i Sverige är att bostadsmarknaden avreglerades under 1990-talet och att det allmännas styrning av bostadsmarknaden begränsades.³ Det bostadsociala ansvaret som tidigare vilade på allmännyttan kom i en allt högre utsträckning att bli socialtjänstens.⁴

Hur samhället strävar efter att utveckla och förbättra situationen för barn är idag än mer betydelsefullt eftersom Sverige den 1 januari 2020 förtydligade sina ambitioner om barnrättsperspektiv i det allmännas verksamhet genom att inkorporera konventionen om barnets rättigheter (hädanefter benämnd barnkonventionen eller BK) som lag.⁵ Barnkonventionen ratificerades av Sverige redan år 1990 (SÖ 1990:20), men under en rad år efter ratificeringen har kritik riktats mot den praktiska tillämpningen av bestämmelserna.⁶ En tillämpning som uppfattats tillhandahålla ett otillräckligt skydd för barns rättigheter⁷ och som en

1 Björkhagen Turesson, A. (Red.) *Hemlösa barns vardagsliv i Malmö: utifrån ett barnrättsperspektiv*. Malmö: Malmö universitet. 2019.

2 Darbeda, S., Falissard, B., Massimiliano, O., Barry, C., Melchior, M., Chauvin, P. & Vandentorren S. Adaptive behavior of sheltered homeless children in the French ENFAMS Survey. *American Journal of Public Health*, 108 (4) s. 503-510. 2018.

3 Andersson, G. & Swärd, H. *Barn utan hem: olika perspektiv*. Lund: Studentlitteratur AB. 2007.

4 Sahlin, I. Att definiera hemlöshet / Defining homelessness. *Sociologisk Forskning Politik: Skatt, fängelse och hemlöshet*, 29 (2) s. 51-71. 1992.

5 Regeringens proposition 2017/18:187. *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

6 Barnombudsmannen. *Dom tror att dom vet bättre. Barnet som rättighetsbärare*. Stockholm: BO. 2020.

7 UNICEF. *Alternative report from UNICEF Sweden, regarding the Swedish government's 5th report to the UN committee on the rights of the child*. 2015.

inkorporering av konventionen ansågs kunna komma bättre till rätta med.⁸

Socialtjänsten har således, precis som andra myndigheter, en skyldighet att följa bestämmelser om och krav på barnperspektiv vilket, med olika styrka, ska beaktas i allt arbete med barn. Utifrån ett sådant perspektiv ska barnets bästa analyseras inför varje beslut som rör barnet. För att barns bästa ska kunna analyseras utifrån ett barnperspektiv måste barnet vara delaktigt och få uttrycka sin mening i varje ärende som berör barnet självt, med några undantag som tillkommit i syfte att skydda barnet. Hemlösa barns bästa och delaktighet utgör inga undantag från sådana krav.

I denna artikel kommer vi att fokusera på gruppen hemlösa barn och hur deras behov och rättigheter beaktas i socialtjänstens arbete. Det övergripande syftet är att, med stöd av barnkonventionen, undersöka hur barnens delaktighet och barnets bästa dokumenteras vid handläggning av ansökan om boende.

För att kunna besvara vårt syfte och frågeställningar har vi studerat socialtjänstens utredningar vid ansökan om boende och rubriksättningarna *barnperspektiv* och *bedömning och beslut*. Rubrikerna går att finna i den utredningsmall för som finns i Malmö stad sedan 2015.

Enligt Socialstyrelsens tidigare definition från år 1999, som fortfarande används av Malmö stad, är den enskilde hemlös om personen har löst bostadsfrågan på mycket kort sikt eller inte alls. Det rör sig om en situation där den enskilde inte kan ha sina tillhörigheter på en bestämd plats och har svårt att knyta några stadigvarande sociala relationer.⁹

Utgångspunkten för vår artikel är två av de fyra så kallade grundprinciperna i barnkonventionen. Det innebär att vi har undersökt hur principerna om *barnets bästa* och *barns rätt att göra sin röst hörd och få sina synpunkter beaktade* (artikel 3 och 12 BK) upprätthålls. Dessa artiklar återfinns även i 1 kap. 2 § samt 11 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453),

8 SOU 2016:19 *Barnkonventionen blir svensk lag. Betänkande av Barnrättsutredningen*. Stockholm.

9 Larsson, G.L. *Kartläggning av hemlösheten och insatser för hemlösa 2017*. Malmö: Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö. 2017.

hädanefter SoL. Enligt Halldén¹⁰ utgör dessa principer centrala delar av ett barnperspektiv. Med ett *barnperspektiv* menar vi att socialsekreterare försöker förstå världen utifrån barnets synvinkel. Det betyder att det är de vuxnas tolkning och analys som blir gällande. Perspektivet kommer alltså alltid att representera de vuxnas objektifiering av barn.¹¹ Att anlägga ett *barnrättsperspektiv* vid utredningsarbete innebär dels att hänsyn tas till de mänskliga rättigheter som barn har, dels att säkerställa dessa rättigheter i åtgärder och vid beslut som rör barn där barnets perspektiv har en central roll. En viktig förutsättning för att barn ska kunna utöva sina rättigheter är att de har kännedom om rättigheternas existens. Det är även viktigt att vuxna känner till barnets rättigheter och har möjlighet att förstå hur de påverkar arbete och beslut som innefattar barn.¹² Vi menar vidare att det inte går att ha ett barnrättsperspektiv såsom det avses i regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter¹³ om inte barnets perspektiv klargörs, i de fall detta är möjligt. *Barnets perspektiv* definieras av oss i detta sammanhang av barnets egna uppfattningar, förståelse och erfarenheter av världen. Det vill säga det är barnets egen tolkning och berättelse som lyfts fram, till skillnad mot ett barnperspektiv som är vuxnas tolkning och analys. För att kunna beskriva barns åsikter måste den vuxne prata med barnet och göra barnet delaktigt, i synnerhet i beslut som påverkar barnets liv direkt eller indirekt.¹⁴ Om man vill förstå barn är det centralt att kartlägga hur barns livssituation ser ut

- 10 Halldén, G. Barnperspektiv som ideologiskt eller metodologiskt begrepp. I *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 8 (1–2) s. 12–23. 2003.
- 11 Pramling Samuelsson, I., Sommer, D. & Hundeide, K. *Barnperspektiv och barnens perspektiv i teori och praktik*. Stockholm: Liber. 2011.
- 12 Schiratzki, J. *Barnrättens grunder*. Lund: Studentlitteratur AB. 2019.
- 13 Regeringens proposition 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.
- 14 Lamb, M.E., Sternberg, K.J. & Esplin, P.W. Making children into competent witnesses: Reactions to the amicus brief In re Michaels. *Psychology, Public Policy, and Law*, 1(2) s. 438–449. 1995; Lamb, M.E., Sternberg, K.J. & Esplin, P.W. Conducting investigative interviews of alleged sexual abuse victims. *Child abuse & neglect*, 22 (8). s. 813–823. 1998.

utifrån barnets eget perspektiv.¹⁵ Skillnaden mellan barnets perspektiv och barnperspektiv är således att barnets delaktighet inte är nödvändig vid det sistnämnda perspektivet. Försöken att beakta barnets perspektiv sker dock ofta i främmande myndighetsmiljöer med snäva tidsramar varpå barnens möjligheter att delge sina åsikter och erfarenheter starkt begränsas. Barnombudsmannen varnar för att i de fall som barn faktiskt tillfrågas om sina perspektiv sker detta företrädesvis med barn från resursstarka hem, det vill säga inte med de barn som socialtjänsten ofta möter.¹⁶

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna artikel är att utifrån centrala artiklar i barnkonventionen undersöka huruvida socialtjänstens dokumentation under utredning av ansökan om boende upprätthåller barns konventionsrättigheter och ett barnperspektiv. Vi har fäst särskild uppmärksamhet vid följande frågor:

- Hur dokumenterar socialtjänsten hemlösa barns delaktighet (artikel 12) när familjen ansöker om boende?
- Hur dokumenterar socialtjänsten sina analyser av vad som är barnets bästa (artikel 3) vid handläggning av frågor om boende?¹⁷

15 Hultman, E. & Cederborg, A-C. Språkbruk i barnvårdsutredningar I Cederborg, A-C. (Red.). *Barnperspektiv i socialtjänstens arbete*. Malmö: Gleerups, s. 121–140. 2014; Rutter, M. Resilience reconsidered: conceptual considerations, empirical findings, and policy implications. In Shonkoff, J.P. & Meisels, S.J. (Eds) *Handbook of early childhood intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 651-683. 2002.

16 Se not 6.

17 För ytterligare information om artikel 3 och 12, se de allmänna kommentarerna nummer 12 och 14. De allmänna kommentarerna från barnrättskommittén på svenska är hämtade från <https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/allmannakommentarer/>.

2. Tidigare forskning och aktuellt rättsläge

Rätten till boende har sitt ursprung i föreställningar om människans grundläggande behov av trygghet, värdighet, men även i tankar om rättvisa. Ett eget hem är av stor vikt för att övriga delar av vår tillvaro ska fungera. I förhållande till barn anges ett tryggt och varaktigt boende vara särskilt betydelsefullt.¹⁸

Forskning på såväl nationell som internationell nivå åskådliggör olika, men framför allt negativa konsekvenser för barn som lever i hemlöshet. Hur omfattande dessa konsekvenser blir har flera orsaker såsom exempelvis barnets ålder, hemlöshetsperiodens längd, sociala nätverkets betydelse för familjen samt vilken kvalitet som det tillfälliga boendet har.¹⁹ Det är vidare förenat med vissa svårigheter att bedöma vilka faktorer som direkt kan kopplas till hemlöshetsituationen, eftersom barn i hemlöshet även exponeras för andra riskfaktorer som till exempel fattigdom, migration och missbruk.²⁰

En omfattande amerikansk studie²¹ visar att fattigdom, social isolering och våld är sammankopplade med hemlöshet. Andra studier visar att hemlösa barn oftare drabbas av psykisk och fysisk ohälsa som utvecklingsförseningar, astma, fetma samt dålig tandhälsa. Hemlösa barn riskerar också i högre utsträckning än andra barn att drabbas av olika

18 Se not 3 och Stevens R. Homelessness and Housing Market Regulation in Gould-Ellen, Ingrid and Brendan O'Flaherty (eds.), *How to House the Homeless*, Russell Sage Foundation, s. 110–135. 2010.

19 Se not 3 och Mayock, P., Corr M.L. & O'Sullivan, E. Homeless young people, families and change: Family support as a facilitator to exiting homelessness. *Child & Family Social Work*, 16 (4): s. 391–401. 2011.

20 Buckner, J.C. Understanding the impact of homelessness on children: Challenges and future research directions. *American Behavioral Scientist*, 51(6): s. 721–736. 2008; Vandentorren, S., Le Mener, E., Oppenheim, N., Arnaud, A., Jangal, C., Caum, C., Vuillermoz, C., Martin-Fernandez, J., Lioret, S., Roze, M., Le Strat, Y. & Guyavarch, E. Characteristics and health of homeless families: the ENFAMS survey in the Paris region, France 2013. *The European Journal of Public Health*, 26 (1): s. 71–76. 2016.

21 Anooshian, L.J. Violence and aggression in the lives of homeless children: A review. *Aggression and violent behavior* 10 (2): s. 129–152. 2005.

slags skador som såväl kan orsakas av olyckor som av våld.²² En aktuell studie har också konstaterat att ofödda barns hälsa drabbas negativt av den stress som det innebär för modern att leva i hemlöshet.²³ Utöver det påverkas skolsituationen negativt eftersom hemlösheten ofta innebär många skolbyten och brist på en plats att studera.²⁴

Det finns endast några få studier där barn som lever i hemlöshet har fått berätta om sin livssituation. I en av dessa studier uppger barnen att de känner skam, besvikelse, ilska och rotlöshet över sin hemsituation. De skäms över att familjens ekonomi är svag.²⁵ Socialt utanförskap, där brister i varaktigt boende utgör en delkomponent, är en riskfaktor som påverkar barns livsmöjligheter negativt, såväl på kort som på lång sikt.²⁶ Det finns omfattande forskning inom hemlöshetsfältet, men få studier belyser vad det innebär att stå utan hem när man är barn, särskilt utifrån svensk kontext.²⁷

Denna studie har fokus på hur barnkonventionen beaktas i boendetredningar där familjen är hemlös. Att empiriskt analysera sociala akter kan vara förenat med vissa svårigheter, inte minst utifrån en avsaknad av

- 22 Köhler, M. Barn i Malmö - skilda livsvillkor ger ojämlig hälsa. *Socialmedicinsk tidskrift*, 91(5): s. 470–479. 2014; Cutts, D.B., Meyers, A.F., Black, M.M., Casey, P.H., Chilton, M., Cook, J.T., Geppert, J., Ettinger de Cuba, S., Heeren, T., Coleman, S., Rose-Jacobs, R., Frank D.A. US Housing insecurity and the health of very young children. *American Journal of Public Health*. 101(8): s. 1508–1514. 2011; Shinn, M. & Weitzman, B. Homeless families are different. *Homelessness in America: A reference book*. National Coalition for the Homeless and Oryx Press. 1996.
- 23 Sandel, M., Sheward, R., de Cuba, S. E., Coleman, S., Heeren, T., Black, M. M., Casey, P. H., Chilton, M., Cook, J., Cutts, D. B., Rose-Jacobs, R., & Frank, D. A. Timing and duration of pre- and postnatal homelessness and the health of young children. *Pediatrics*, 142(4): s. 1–8. 2018.
- 24 Anthony, E.R., Vincent, A. & Shin Y. Parenting and child experiences in shelter: A qualitative study exploring the effect of homelessness on the parent-child relationship. *Child & Family Social Work* 23(1): s. 8-15. 2018; Baptista, I., Benjaminsen, L., Busch-Geertserma, V., & Pleace, N. *Family Homelessness in Europe: EOH Comparative Studies on Homelessness* no. 7. Brussel. 2017.
- 25 Walsh, M. E. *Moving to nowhere: Children's stories of homelessness*. New York: Auburn House Westport, CT. 1992.
- 26 Se not 7.
- 27 Se Björkhagen Turesson, A. & Staaf, A. How are children's rights to housing, safety and protection implemented in practice? Accepterad för *Nordic Journal of Social Work Research*, 2021.

enhetliga definitioner och begrepp i akterna.²⁸ I arbetet med aktmaterialet har vi beaktat och varit medvetna om de utmaningar som finns och har skapat en analysmodell, applicerbar på ett något disparat material. Utredningsarbete är centralt för socialt arbete och flertalet studier om barnavårdsutredningar som sådana går att finna över tid.²⁹ Tidigare studier har ofta berört socialtjänstens utredningsarbete avseende barn som far illa och barn i familjehem. Även om det påtalats att barn ska göras delaktiga i utredningsarbete visar tidigare studier att barns berättelser och åsikter ofta saknas och sällan dokumenterats.³⁰ Vidare har studier synliggjort att det ofta finns ett samband mellan socialarbetares attityder till utredningar som sådana och det faktiska arbete som görs.³¹ Någon motsvarande aktstudie avseende barn i hemlöshet har vi inte påträffat.

2.1 Rätten till bostad

Rätten till bostad finns reglerad på flera ställen i de internationella överenskommelser eller konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till. Vad gäller barn återfinns denna rätt främst i barnkonventionens artikel 27.3 där det allmänna stadgas ha en skyldighet att inom ramen för sina resurser bistå föräldrar med bland annat boende för sina barn.

28 Billquist, L. & Johnsson, L. Sociala akter som empiri. Om möjligheter och svårigheter med att använda socialarbetares dokumentation i forskningssyfte. I *Socialvetenskaplig tidskrift*. 14 (1). s. 3–19. 2007.

29 Andersson, G. & Aronsson K. (Red.) *Haverier i social barnavård – fem fallstudier*. Stockholm: Förlagshuset Gothia. 2001; Cederborg, A-C. Inledning i Cederborg, A-C. (Red.) *Barnperspektiv i socialtjänstens arbete*. Malmö: Gleerups. s. 7–16. 2014; Enell, S. *Barnet i utredningen – en uppföljningsstudie om barns ställning i barnavårdsutredningar genomförda i BBIC*. FoU-rapport 2009:6 IFO Individ- och familjeomsorg. Jönköping: Luppen Kunskapscentrum. 2009; Hultman, E. *Barnperspektiv i barnavårdsutredningar – med barns hälsa och barns upplevelser i fokus*. Linköpings universitet: Akademisk avhandling. 2013; Sundell, K., Egelund, T., André-Löfholm, C. & Kaunitz, C. *Barnavårdsutredningar – en kunskapsöversikt*. Stockholm: Gothia förlag. 2010; Svendsen, T. *Den sociala barnavården i Stockholm – behov, utredningar, insatser, uppföljning och brukardelaktighet 2013–2015*. Forskningsrapport 2016:1. Stockholm: FoU-Nordväst. 2016.

30 Se not 29.

31 Fridh, B. & Norman, G. *Att utreda när barn far illa: en handbok om barnavårdsutredningar i socialtjänsten*. Gothia förlag AB. 2008.

I detta avsnitt belyses något kortfattat de nationella bestämmelser som påverkar socialtjänstens arbete och ansvar avseende frågan om barn i hemlöshet. Delar av barnkonventionen har återgivits i nationell rätt sedan 1990 och den 1 januari 2020 blev konventionen inkorporerad i sin helhet såsom Norge, Island och Finland hade gjort tidigare.³²

Landets kommuner har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver enligt 2 kap. 1 § SoL. I ett sådant ansvar ingår däremot inte att på ett mera allmängiltigt plan bistå enskilda eller familjer med bostäder. Socialtjänsten har emellertid en skyldighet att stödja den som inte får sina behov tillgodosedda på annat sätt så att vederbörande uppnår en skälig levnadsnivå, vilket även inkluderar skäliga boendelalternativ. Det finns flera bestämmelser som kommunernas socialnämnder behöver beakta i förhållande till sitt arbete med barn. En övergripande bestämmelse om barns rättigheter stadgas i att barnets bästa särskilt ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn, 1 kap. 2 § SoL. Bestämmelsen tar sin utgångspunkt i artikel 3 i barnkonventionen.³³ Ytterligare bestämmelser av mera allmän karaktär är 5 kap. 1 § 1 st. 1–3 pp. SoL som stadgar att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, i miljöer som inte är skadliga för dem samt bedriva förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa.

Utöver sådana mera allmänt hållna bestämmelser av målsättningskaraktär om samhällets övergripande ansvar för dess innevånare ska socialnämnden bevilja försörjningsstöd till enskilda som helt eller delvis saknar förmåga att försörja sig själva, enligt bestämmelserna i 4 kap. 1 § SoL. En egen post benämnd boendekostnader är specificerad i den uppräkning som återfinns i 4 kap. 3 § 1 st. 2 p. SoL för biståndsbehövande som redan har en bostad, men som behöver hjälp med hyreskostnader eller andra liknande avgifter. Som tidigare nämnts omfattar en sådan rätt inte att socialtjänsten ska tillhandahålla boenden av stadigvarande karaktär åt alla som saknar bostäder, utan ansvaret är i första hand den

32 Strömberg, H. & Melander, G. *Folkrätt*, 6 uppl. Lund: Studentlitteratur AB. 2003; Lagrådsremiss *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*. Stockholm. 2017.

33 Regeringens proposition 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen* s. 98 ff.; Regeringens proposition 2012/13:194 *Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp* s. 27 ff.

enskildes eget.³⁴ Det existerar dock undantag där rättspraxis fastslagit att om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand, så har denne rätt till bistånd genom att socialtjänsten ombesörjer anskaffning av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå.³⁵ Detta har enligt praxis kommit att gälla de personer som på grund av omfattande hyresskulder eller störande beteende i lägenheten med vräkningshistorik, som i regel kan härledas till psykisk ohälsa eller missbruksorsaker, inte själva har förmåga att skaffa bostad. Sådana personer benämns vara *socialt hemlösa*. Tidigare har familjer med barn där barnens rätt till boende för att inte fara illa inkluderats i kategorin, även om viss oenighet råder härom.³⁶

I senare avgöranden från Kammarrätterna, till exempel KRS 6809-17, KRG 5927-18 och KRG 1266-20 framkommer en mera restriktiv hållning avseende barnfamiljers rätt till bistånd avseende mera permanenta boendialternativ. I samtliga av de uppräknade målen anses det, trots skulder, psykisk ohälsa eller annan sjukdom, att familjerna inte uppfyller de speciella svårigheter som praxis avser. Familjerna anses inte heller ha uttömt alla möjligheter att på egen hand skaffa bostad och därför har förvaltningsrätternas bifallsbeslut om bistånd till bostad upphävts och målen har därefter inte överklagats.

Barnfamiljer och för övrigt även andra vilka saknar bostad som en följd av bristande förankring på bostadsmarknaden, men i övrigt utan andra svårigheter i livsföringen, betecknas istället vara *strukturellt hemlösa*. Strukturellt hemlösas rätt till bistånd omfattar endast den akuta nödsituation som hemlösheten medför, vilket innebär att endast tillfällig hjälp av socialtjänsten kan utkrävas.

Vad gäller barns rätt till skäliga boendemiljöer har Socialstyrelsen utformat allmänna råd om ekonomiskt bistånd i SOSFS 2013:1 (HSLF-FS 2017:10), samt i sin handbok om ekonomiskt bistånd förtydligat hur

34 Jämför prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 *Om socialtjänsten* och prop. 2000/01:80 s. 92 *Ny socialtjänstlag m.m.*

35 RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130.

36 RÅ 1990 ref. 119 s. 402 om rättens resonemang avseende barns behov av stabil boendemiljö och socialtjänstens ansvar att arbeta för en fullgod lösning på sikt, inte enbart tillfälligt lösa den akuta situationen.

dessa råd ska tillämpas.³⁷ Utöver dessa skrifter även en fördjupande text om barnperspektiv vid handläggning om ekonomiskt bistånd avseende boende utarbetats av Socialstyrelsen.³⁸ I samtliga skrifter betonas att barns boende utgör en viktig del av barnperspektivet och att barn har rätt till en mera varaktig bostad som är hemlik och trygg. Vid beslut om boende betonas även att barns behov ska särskilt beaktas och hänsyn tas till bostadsytan där äldre barn inte ska behöva dela rum med varandra. De allmänna råden stadgar även att socialtjänsten särskilt måste beakta och ta hänsyn till om en barnfamilj, genom att flytta, skulle tvingas bryta upp från barnomsorg, skola och socialt nätverk.

I 11 kap. 10 § SoL stadgas att när en åtgärd rör ett barn så ska barnet få relevant information. Ett barn ska även ges möjlighet att fritt framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.³⁹ Bestämmelserna har sitt ursprung i artikel 12 barnkonventionen och är av central betydelse för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden, enligt den vägledning som Regeringskansliet har publicerat i anslutning till barnkonventionens inkorporering.⁴⁰

Socialnämndens ansvar att inhämta barnets åsikter, göra barnet delaktigt i beslut samt tydliggöra överväganden avseende barns bästa återfinns i Socialstyrelsens bindande föreskrifter, framför allt SOSFS 2014:5 där 4 kap. 15–18 §§ tydligt uttalar att det av dokumentationen vid handläggning av ärenden som rör barn och unga ska:

- framgå vilken information som har lämnats till barnet eller den unge och när och på vilket sätt informationen har lämnats.

37 SOSFS 2013:1 *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*.

38 Socialstyrelsen. *Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd – En fallstudie av tre socialförvaltningar*. 2015.

39 Regeringens proposition 2006/07 *Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m.*

40 Ds 2019:23 s. 55 f. *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

- framgå vilka åsikter som barnet eller den unge har fört fram. Om barnet eller den unge inte har fört fram sina åsikter i frågor som gäller honom eller henne, ska det framgå hur den som bedriver socialtjänst har gått tillväga för att så långt möjligt klarlägga barnets eller den unges inställning,
- framgå hur hänsyn till barnets eller den unges åsikter i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad tagits samt,
- framgå hur barnets bästa har beaktats.

Sammanfattningsvis kan sägas att kraven på socialtjänsten vad avser att tillgodose barns rättigheter enligt Sveriges konventionsåtagande och SoL, liksom kraven på hur detta dokumenteras, är relativt omfattande.

3. Metod och material

3.1 *Urval*

Denna artikel bygger på material insamlat från socialtjänstens boendesektioner i Malmö stad mellan 1 januari och 31 maj 2017.⁴¹ I urvalet av akter har samtliga fem stadsdelsområden ingått. Stadsdelsområdena har olika stor belastning när det gäller frågor om hemlöshet så utgångspunkten har varit att granska de boendeutredningsakter som motsvarat våra urvalskriterier. Samtliga akter som har valts ut gäller föräldrar med minderåriga barn som någon gång under våren 2017 varit föremål för en boendeutredning. Arbetet inleddes med att identifiera aktualiseringar för januari månad år 2017 för att sedan utöka tidsspännet i syfte att få ihop ett minimum av 50 familjer inom varje stadsdelsområde. Det var viktigt att identifiera eventuella likheter och skillnader mellan stadsområdena. Även om det har varit en ny aktualisering kan familjen sedan tidigare ha varit aktuell med ett eller flera boendeärenden och dessa akter har också inkluderats i studien. Utöver boendeakterna har forskargruppen även studerat relaterade ekonomiakter och akter från enheten barn och familj, om sådana har funnits, för att få en helhetsbild av familjens situation.

41 Se not 1 ovan.

3.2 *Material*

De orsaker till hemlöshet som vår studie urskiljer är framför allt sprunget ur flyktingfamiljers ankomst till Sverige eller annan invandring under hösten 2015. Omkring hälften av de undersökta boendeutredningarna avser flyktingfamiljer eller andra invandrade familjer vilka kategoriseras av socialtjänsten vara *strukturellt hemlösa* enligt den definition som tidigare nämnts. Det vill säga det är i huvudsak bristen på bostäder som är orsaken till att familjerna tvingas söka bistånd hos socialtjänsten, men även att familjerna inte är etablerade på den svenska bostadsmarknaden, som innebär till exempel att familjen saknar referenser.

Den andra formen av hemlöshet, *social hemlöshet*, utgör en knapp tredjedel av de granskade ärendena.

De familjer som ansökte om (oftast skyddat) boende på grund av våld i nära relation, antingen då de själva utsatts för våld och/eller barnen bevittnat våldet, utgjorde nästan tjugo procent av ärendena. I Malmö stads officiella statistik är siffran däremot enbart ca 10 procent.⁴²

3.3 *Tillvägagångssätt*

Studien har inneburit att forskarna inom ramen för projektet har granskat totalt 270 familjers digitala boendeakter från Malmö stad. I familjerna som har ansökt om boende på grund av akut hemlöshet finns sammanlagt omkring 600 barn i varierande åldrar upp till och med 17 år. Beräkningen är svår att genomföra med exakthet eftersom vissa barn inte bor på heltid med sin biståndssökande förälder på grund av till exempel delad vårdnad eller partiell utflyttning, andra är placerade enligt såväl SoL som lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU och enbart hemma stundtals. De akter som har granskats har valts utifrån att den sökande familjen har ansökt om bistånd för boende hos socialtjänstens vuxenenheter i Malmö stad, eftersom de saknat en fast bostadsadress. Under ärendeakternas rubriker: *bedömning och beslut* och *barnperspektiv* har 50 familjers akter från respektive stadsdelsområde studerats. I ett av stadsdelsområdena undersöktes dock totalt 70 akter på grund av ett missförstånd i forskargruppen. Fokus har som tidigare

42 Se not 9 ovan.

nämnts varit vad som står skrivet om barnets bästa och deras delaktighet under ovan nämnda två rubriksättningar. Forskarna har bedömt och kategoriserat det skrivna aktmaterialet i tre nivåer: lågt, medel och högt barnperspektiv. Detta har gjorts utifrån en helhetsbedömning av aktmaterialet. Vi har försökt identifiera hur socialsekreterarna har synliggjort barnet och dess individuella behov i det enskilda ärendet, men även hur socialsekreteraren har tagit hänsyn till barnets behov vid såväl bedömning som beslut. Vi har också haft återkommande dialogmöten i forskargruppen om hur gemensamma gränsdragningar bör göras för att skapa en stringens i bedömningen av materialet. För att hamna i kategorin *högt barnperspektiv* krävdes till exempel att det enskilda barnets eller barnens åsikter framgår i dokumentationen, det vill säga att barnet har fått yttra sig om sin boendesituation och att detta har nedtecknats i akten som en information av betydelse i en bedömning som syftar till att kunna fatta beslut. Det innebär vidare att vi anser att när handläggaren har ett barnperspektiv så ska detta perspektiv innefatta även barnets perspektiv, det vill säga barnet ska bli hört, få framföra sin åsikt och vara delaktig när barnets bästa ska utredas, en utgångspunkt vilken troligen inte kan anses vara särdeles kontroversiell, även om våra resultat visar på motsatsen.

När akter eller annat journalmaterial, som förs fortlöpande av myndigheter, studeras är det bra att påminnas om att dessa inte är sammanställda i forskningssyfte utan innehållet utgår från de författningskrav som ställs på aktens förande. I detta fall är det socialtjänstens insamlande av bakgrundsinformation inför bedömning som finns återgiven i underlaget, vilket innebär att viss information kan ha utelämnats om den inte setts som tillräckligt viktig. Eftersom det inte sällan saknas enhetliga definitioner av begrepp i socialtjänstens dokumentation kan det vara en faktor som försvårar att göra information som finns i materialet generaliserbart. Samtidigt är det just *vad* som uttrycks och *hur* det uttrycks som är avsikten med vår studie vilket gör att vi finner aktstudier i högsta grad vara ett relevant material att undersöka. Hur information uttrycks i socialtjänstens akter har som nämnts studerats tidigare, liksom de svårigheter som existerar vid aktstudier.⁴³

43 Se not 28.

4. Resultatredovisning och analys

När resultaten från aktstudien sammanfattas går det att konstatera att majoriteten av akterna bedöms av forskargruppen ha ett obefintligt eller lågt barnperspektiv.

Vi undersökte som omnämnts innehållet under två rubriker, rubrikerna *barnperspektiv* och *bedömning och beslut*. Under rubriken *barnperspektiv* har 68 procent av 270 akter ett lågt eller obefintligt barnperspektiv. Nu bör läsaren erinras om att en begränsad del av grundutredningarna är utförda innan mera tydliga krav på dokumentation avseende barns rättigheter infördes i socialtjänstens föreskrifter. När socialsekreteraren sedan ska göra en *bedömning* och fatta *beslut* i ärendet har 85 procent av akterna lågt eller obefintligt barnperspektiv. Det innebär att socialsekreteraren ännu mindre tar hänsyn till barnen och deras behov i sammanhanget, än under rubriken *barnperspektiv* vilket är olyckligt eftersom det här som socialsekreteraren fattar beslut som kan göra skillnader rent praktiskt för de berörda barnen. I tabellen nedan har vi sammanställt resultat av vår genomgång av samtliga akter på alla fem olika stadsområden. Vi har inte kunnat urskilja några större skillnader i de bedömningar som har gjorts mellan de olika stadsområdena vilket förklarar att vi har gjort en gemensam sammanställning av resultatet i alla fem stadsområden.

Tabell 1 *Bedömningen av barnperspektiv i samtliga fem socialtjänstområden*

Barnperspektiv				Bedömning och beslut			
Inget	Lågt	Medel	Högt	Inget	Lågt	Medel	Högt
47	136	79	8	161	68	37	4

I det följande kommer vi att åskådliggöra exempel på hur de olika nivåerna av barnperspektiv har formulerats i utredningarna samt kortfattat redovisa om familjerna även är aktuella på andra enheter inom socialtjänsten såsom ekonomi och barn och familj. Redovisningen avslutas med att diskutera gemensamma teman eller ämnen som löper genom

samtliga stadsdelsområden i olika omfattning. Alla namn i resultatredovisningen är fingerade.

4.1 Låg nivå av barnperspektiv i ärendet

Familjen består av två vuxna samt två barn, varav ett barn föddes i anslutning till utredningen. Tidigare har familjen varit inneboende hos en annan familj, men är numera enligt egen uppgift utslängda på grund av bråk med den tidigare värdfamiljen. De är även aktuella hos enheten för ekonomiskt bistånd, men inte enheten för barn och familj.

Eftersom mamman väntar sitt andra barn är barnperspektivet aktuellt i bedömningen. Barn är i behov av en stabil och trygg tillvaro. Genom att bevilja bistånd avseende boende tillgodoses barnet en tillvaro som stärker stabilitet och trygghet. I enlighet med artikel 2, 3 och 6 i Konventionen för barnets rättigheter (2006) ska barnets bästa beaktas i varje beslut som berör barn. Såväl barnets överlevnad som positiva utveckling skall säkerställas till det yttersta av samhällets förmåga. Vidare ska, enligt artikel 12 barnens åsikter komma fram och visas respekt. Samtidigt skall, i enlighet med artikel 5, föräldrarnas ansvar och skyldigheter för barnets utveckling respekteras. Alla barn har rätt till goda levnadsvillkor, i vilka ett tryggt boende anses vara en viktig del. I första hand har föräldrarna inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser huvudansvaret för att säkerställa detta men i detta fall görs bedömning att det inte finns någon ekonomisk möjlighet att tillgodose detta behov på egen hand. Barnen är i behov av en stabil och trygg tillvaro. Genom att bevilja bistånd avseende boende tillgodoses barnen en tillvaro som präglas av stabilitet och trygghet. Det bör därför anses föreligga skäl att bevilja ansökt bistånd.

Detta är ett exempel som visar på identiska och standardiserade formuleringar som används återkommande i utredningarna. Även liknande upprepande hänvisningar till barnens behov av en stabil och trygg tillvaro återkommer rutinmässigt i flera utredningar. Här framkommer inte alls de enskilda barnens perspektiv. Dokumentationen är omfattande, men intetsägande och framför allt finns där ingen alls personlig information om barnen. Inte något av de krav som uppställs avseende dokumentation av barns delaktighet i 4 kap. 15–18 §§ SOSFS 2014:5 uppfylls.

4.2 Medelhög nivå av barnperspektiv i ärendet

Ensamstående moder med två hemmaboende och underåriga barn, 16 och 9 år. Dottern har en funktionsnedsättning och går i gymnasie-särskola. Familjen har både anmärkningar vad gäller störningar och sena betalningar av hyror, vilket innebär att de har små möjligheter att finna en lägenhet på egen hand. Föräldrarna är separerade och fadern är bostadslös. Modern är analfabet.

Eva har två barn, Karl och Maria. Maria har autism och ev. en mindre utvecklingsstörning vilket gör henne mycket känslig för förändringar då hon lätt kan bli utagerande och må mycket dåligt. Karl har varit utsatt för våld av Evas sambo och mår mycket dåligt över detta, vilket gör att även han befinner sig i en mycket känslig situation. Mamma uppger att Maria inte skulle klara en hotellplacering eller annat tillfälligt boende utan behöver en boendelösning som är relativt stabil och i en hemlik miljö. En hotellplacering är aldrig lämplig utifrån ett barnperspektiv, och med hänsyn till Marias problematik är det ännu viktigare att undvika en sådan placering. På grund av detta är det viktigt att familjen beviljas ett boende som är stabilt och tryggt. Med hänsyn till Maria är det även viktigt att boendet är relativt nära skolan, samt att det finns möjlighet att ha husdjur i lägenheten då Karl och Maria har varsin katt.

I utredningen namnges barnen och det förekommer ett resonemang avseende placering av familjen utifrån de enskilda familjemedlemmarnas situation, särskilt dotterns behov av förutsägbarhet varpå vi gör bedömningen att dokumentationen når upp till medelhög nivå avseende barnperspektiv. Det går att argumentera för att utredningen kanske till och med når upp till en hög nivå av barnperspektiv, men eftersom utredningen inte har integrerat barnperspektivet i bedömnings- och beslutdelen, där det egentligen har betydelse, gör att vi bedömer denna vara av en medelhög i granskningen.

4.3 Hög nivå av barnperspektiv i ärendet

Ensamstående moder med tre barn i åldrarna 12, 10 och 7 år. Familjen kom till Sverige som flyktingar i början av 2016. Familjen är inte aktuell, vare sig på avdelningen för ekonomiskt bistånd eller enheten för barn

och familj. De erhåller initialt plats på ett vandrarhem som ofta anlitas av socialtjänsten för att senare få en så kallad övergångslägenhet.

Under rubriken barnperspektiv framkommer: *Samtliga barnens fingerade namn är i behov av en stabil och trygg tillvaro. Barnperspektivet har beaktats genom att nuvarande placering tillgodoser ovan nämnda behov. Dessutom tillåter nuvarande placering en kontinuitet vad gäller skolgång och social tillvaro. Barnen har för närvarande skolgång på Alberga skolan i A-stad.*

Under rubriken bedömning och beslut framkommer: *Alla barn har rätt till goda levnadsvillkor, i vilka ett tryggt boende anses vara en viktig del. I första hand har föräldrarna, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret att säkerställa detta. I detta fall görs bedömningen att det inte finns någon möjlighet att i nuläget tillgodose ett tryggt boende på egen hand varför sökanden med familj beviljas bistånd i form av övergångslägenhet.*

Som synes framgår samtliga barns namn och individuella bedömningar har utförts där barnens behov av kontinuitet i vissa situationer framgår och handläggaren har även undersökt var barnen går i skola för att underlätta ett genomförande av skolgången. Visst förekommer även här standardiserade skrivningar, men här förekommer även en individuell behovsbedömning.

4.4 Aktualisering på enheten barn och familj

Vad gäller dessa familjers övriga insatser från socialtjänsten visar det sig att 126 familjer av totalt 270 även har varit aktualiserade vid enheten barn och familj i anslutning till deras ansökan om boende. Det vill säga att i nästan 50 procent (46,67 %) av de granskade akterna fanns även en oro för barnen i familjen som föranledde en utredning av barnets eventuella behov av skydd. Orsakerna kan dock sägas vara flera; några av barnen har kommit som ensamkommande och utifrån detta har socialtjänstens upprättat en barnvårdsakt, men även andra orsaker som att det förekommit våld i nära relation, antingen direkt mot barnet eller mot någon av föräldrarna. Ytterligare orsaker har varit en orosanmälan från förskola eller skola rörande förälders omsorgsförmåga. När det gäller

majoriteten av akterna bör dock tilläggas att de efter utredning lämnats utan åtgärd. I flera familjer återfinns allvarliga missförhållanden såsom missbruk, våld, även riktat mot barnet, omsorgssvikt och instabilt liv, enligt barnavårdsdokumentationen. Detta är något som i vissa fall inte alls uppmärksammas av boendeutredare vid vuxenheten eller föranlett en orosanmälan. I några ärenden dokumenteras förekomst av våld i familjen i boendeakten, men trots det har inga barnavårdsutredningar initierats på barnen i dessa familjer. Det är svårt att dra några slutsatser kring orsaken för oro avseende barnen, men i några ärenden ter det sig som att hemlöshetssituationen kan ha varit en utlösande faktor till att oro för barnen fanns och att en barnavårdsutredning initierades.

4.5 Aktualisering på enheten för ekonomiskt bistånd

Vad gäller dessa familjers övriga insatser från socialtjänsten visar det sig att 216 familjer av totalt 270 även har varit aktualiserade vid enheten för ekonomiskt bistånd i anslutning till deras ansökan om boende. Det vill säga att 80 procent av familjerna har ansökt om försörjningsstöd för ekonomiska svårigheter varpå en utredning öppnats. Flera av utredningarna leder till avslag och vissa familjer erhåller enbart ett mindre kompletterande ekonomiskt stöd. Orsaken är att familjerna ofta erhåller andra ekonomiska ersättningar, främst från Försäkringskassan, som exempelvis etableringsersättning. Det måste nog anses vanligt att svårigheter med att finna bostad ofta är sammankopplade med andra svårigheter av ekonomisk karaktär, varpå resultaten inte är särskilt iögonfallande.

4.6 Några kommentarer om dokumentationen

Vi vill först göra läsaren uppmärksam på att det endast vid två tillfällen (av 270) har handläggaren tydligt angivit i akten att han eller hon har träffat barnen för samtal där också barnens åsikter om boende sedan blivit nedtecknade. Det är enligt vår mening kanske det mest uppseendeväckande resultatet av denna studie.

Utöver det vill vi avslutningsvis även visa läsaren fyra relativt avskilda, men ändå närliggande teman som vi kunde utläsa ur våra resultat och som knyter an till våra frågeställningar. Dessa teman åskådliggörs

genom citat återfunna i aktmaterialet. Den ursprungliga avsikten med utredarnas citat har, som vi tolkar det, varit att på olika sätt tydliggöra i dokumentationen att barnets bästa och ett barnperspektiv har beaktats under handläggningen. Vår analys av temana tar avstamp i de bindande föreskrifter som existerar för socialtjänstens handläggning av ärenden där barn är involverade i SOSFS 2014:5, vilka vi redogjorde för tidigare. Dessa teman åskådliggör att socialtjänsten inte beaktar bindande föreskrifter, i vart fall inte när de avser barnrättsliga åtaganden.

4.7 Standardiserade fraser samt återkommande språkliga uttryck

De utredande socialsekreterarna återanvänder ofta exakt samma formuleringar för olika familjer. Det är förvisso tillåtet att effektivisera utredningsarbetet på sådant sätt enligt till exempel skriften *Ds 1998:43*⁴⁴ som avhandlar myndigheters föreskrifter i författningsskrivning, men naturligtvis endast under förutsättning att texten överensstämmer med de berörda familjernas omständigheter. Dessutom måste varje utredning vara individuellt utformad och utgå från en helhetssyn på hela familjens livssituation, vilket gör att det finns uppenbara risker med att återanvända texter.

Standardiserade fraser och uttryck återkommer genomgående och återanvänds av handläggare i helt skilda ärenden på ett sätt som i vart fall inte ter sig som om individualiserade bedömningar har utförts i särskilt hög utsträckning. Istället ter de sig mest som tomma ord och fraser vilka används som utfyllnad, troligtvis på grund av tidsbrist, under framför allt rubriken *Barnperspektiv*.

Nedan följer ett axplock exempel som visar på återanvändning av uttryck och fraser vilka gör det tydligt att kravet på barnperspektiv, i vilket de enskilda barnens olika bästa ska framkomma, brister. Samtliga är tagna från text under rubriken *Barnperspektiv*:

Boendeformen skapar mer stabilitet och trygghet för barnen samt möjliggör för föräldrarna att på bästa sätt tillgodose barnens behov (Åtta akter inom ett av socialtjänstområdena som upprepar exakt samma fras).

44 *Ds 1998:43 Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning.*

Familjen är i behov av tak över huvudet för att kunna tillgodose sina barns behov av omsorg och trygghet (exakt samma citat från flera olika utredningar av samma handläggare).

Utredande socialsekreterare har beaktat barnperspektivet då boendet har egen toalett och tillgång till kök för matlagning, eller liknande skrivningar om att omnämmandet av kök och toalett ska leda till att läsaren inser att ett barnperspektiv har beaktats (minst sju utredningar, hela materialet är inte genomgånet).

Ett exempel när det passade särskilt illa att återanvända en tidigare formulering är när handläggaren direkt kopierat högst standardiserad text från annan utredning, men i det senare fallet är dottern endast 1 år gammal och då passar texten inte alls: ”**Bristen på plats att göra läxor** (Vår markering med fetstil) *samt avsaknaden av en långsiktig boendelösning är anledningarna att hotell- eller dygnsboende inte är en bra lösning*”. Härvid blir problemen med att återanvända tidigare texter uppenbara, men även i de övriga citaten framkommer inget som kan anses vara av individualiserad prägel eller karaktär.

4.8 *Barnperspektiv som är svåra att klassificera – barnen uppmärksammas men i beslutet tas ingen eller föga hänsyn till dem*

I en hel del utredningar under rubriken *Barnperspektiv* konstateras att placeringen på ett visst boende inte är det bästa för barnet, men ändå placeras familjen där trots att andra alternativ finns i kommunen, vilket ter sig oförenligt med ett barnperspektiv. I exemplet nedan förefaller socialtjänsten mena att barn som är så pass gamla att de rör sig fritt i rummet (2 och 3 och ett halvt år) ska hindras från detta och placeras i barnsäng med spjälor flera gånger under dagen när mamman Vera behöver gå ifrån rummet till, i detta fall, ett annat våningsplan och utföra nödvändiga sysslor såsom att laga mat och gå på toaletten eller duscha.

Barnperspektivet är beaktat men då placeringen är akut är boendet inte optimalt för två små barn. Det är svårt för Vera att dela kök och badrum med andra när hon samtidigt måste passa sina barn som snabbt tar sig runt om de inte placeras i en barnsäng. Familjen beviljas trots detta bistånd till hotellboende med kök och badrum på annat våningsplan än boenderummet.

I ett annat fall är barnet namngivet och dess trygghet beaktas formellt i utredningen. Samtidigt beviljas ett boende på en camping trots att detta anses vara olämpligt eller *inte helt i enlighet med barnperspektivet*. Här beaktas barnperspektivet enligt dokumentationen, *i den grad det är möjligt*, det framgår dock inte alls hur. Den aktuella campingen är belägen i Malmös utkant. Här har familjer bott i mindre stugor som inte alltid varit utrustade med rinnande vatten. Kokmöjligheter och badrum fanns belägna i andra byggnader på campingen.

Att bevilja familjen boende innebär att barnet (namngivet) inte riskerar att bli hemlös. Detta möjliggör i viss mån en trygghet och stabilitet i vardagen för barnet (namngivet). Utredande socialsekreterare är medveten om att en placering på akut tillfälligt boende inte är helt i enlighet med barnperspektivet, men utifrån rådande situation och de möjliga boendalternativ som finns tillgängliga anses barnperspektivet vara beaktat i den grad det är möjligt. Nya boendemöjligheter undersöks och utreds löpande för att placeringen skall bli så bra som möjligt. Familjen beviljas bistånd till boende på hotell XX.

I de nämnda fallen förefaller boendeutredaren ha uppmärksammat att rubriken *Barnperspektiv* ställer krav på att överväga, eller i vart fall resonera som om man övervägde, andra beslut än det fattade, inför det slutliga beslutet. Sedan ursäktar utredaren sig eftersom hen vet att ett barnperspektiv borde ha lett till ett annat beslut än det som faktiskt fattades genom att ha beaktat barnen och dessas behov i den grad som är möjlig (vart den graden nu kan befinna sig). I det andra fallet ovan bodde dessutom familjen kvar i flera månader på campingen, vilket vissa familjer gör i upp till sex månader, trots att nya boendemöjligheter skulle utredas fortlöpande.

I likhet med ovanstående citat väcker även följande två skrivningar en mängd frågor:

Barnperspektivet är tagits i beaktan vid val av boende och barnperspektivet är beaktat tills utredningen är klar.

Den brist på information och motivering som åskådliggörs i exemplen ovan gör att handläggarens utredningsskyldighet enligt *officialprincipen* i 23 § Förvaltningslagen (2017:900), kan ifrågasättas. Även dokumen-

tationskravet är bristfälligt upprätthållet i det sista citatet eftersom de överväganden som uttrycks ha utförts inte alls motiveras i utredningen. Dessutom behöver kanske frågan ställas om vad som händer med barnperspektivet när väl utredningen är klar? Eller menar handläggaren att barnperspektivet då övergår till någon annans ansvarsområde?

4.9 *Text utan sammanhang eller relevans till bedömning av barnperspektiv*

I vissa fall har texten under rubriken *Barnperspektiv* i utredningsmallen varit direkt obefintlig avseende just barnperspektiv eller så har texten inte haft någon relevans till bedömningar med hänsynstagande till sådant perspektiv. Detta skapar förvirring när de läses då de tett sig helt osammanhängande och fränkopplade från utredningen. Nedan följer några exempel på sådana texter som helt saknar sammanhang till ett hänsynstagande utifrån barnperspektiv. Meningarna ter sig mera som utfyllnad av utredningen och hör inte hemma under denna rubrik.

Familjen saknar boende och familjen har inte kunnat lösa familjens boendesituation på egen hand. Familjen erbjöds tillfälligt boende på XX vilket de tackade ja till (citat från tre olika familjers utredningar inom ett stadsdelsområde).

Här finns inget av relevans för bedömning av barnets bästa eller barnperspektivet i utredningen.

Sonen Albin bor tillsammans med sin pappa. Albin går i skola i A-stad och pendlar med tåg och buss.

Det är här oklart vad detta har med barnperspektivet att göra eller om det är faktiska omständigheter och annan enbart beskrivande bakgrundsinformation som framkommer under rubriken barnperspektiv. Meningarna skapar förvirring och ter sig fragmentariska i sammanhanget.

Då det framkommer att modern blivit misshandlad och att det finns en hotbild gentemot modern är det av största vikt för Siri att hon och modern erbjuds ett skyddat boende.

Även i denna utredning återfinns skrivningen under rubriken barnperspektiv, vilket förefaller vara en beskrivning av faktiska omständigheter snarare än dotterns perspektiv på våldet mot modern. Det framkom inte av utredningen om en orosanmälan hade gjorts avseende dottern.

4.10 Att åberopa checklistor och riktlinjer till stöd för beviljande av insatser

I några av akterna förekommer hänvisningar till riktlinjer och checklistor som upprättats av kommunen eller av de olika socialtjänstområdena. Det är inte sällan bra att ha verktyg för att praktiskt hantera komplexa situationer.⁴⁵ Samtidigt varnas det för att tillväxten av allmänna råd och riktlinjer är ett centralt förvaltningspolitiskt problem. Utgångspunkten bör snarare vara att lagar och förordningar i största möjliga utsträckning ska kunna tillämpas utan myndighetsföreskrifter, bland annat med hjälp av tydliga lagtexter, förarbeten och praxis.⁴⁶ Den här sortens utveckling torde kunna resultera i en uttunning av normgivningsmakten på central nivå.⁴⁷ Handläggande tjänstemän har emellertid ofta behov av enklare och mer konkreta sammanställningar av de regler som behöver beaktas och efterlevas. Det är dock viktigt att veta vilken rättslig tyngd sådana verktyg har och framför allt att de även stämmer överens med gällande rätt. Enligt Åström⁴⁸ är nämligen kommunala riktlinjer den första skriftliga källa som ofta konsulteras av handläggande socialsekreterare och de har erhållit en allt större betydelse över tid, trots att de i vissa fall inte korresponderade med rättskällornas lydelse.⁴⁹

45 IVO. *Svårt att förverkliga barnens bästa? Om barnperspektivet vid beviljande av ekonomiskt bistånd*. 2015.

46 Regeringens proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

47 SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande*.

48 Åström, K. *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie av parallella normbildningsprocesser*. Akademisk avhandling. Lund: Lund University Press. 1988.

49 Stranz, H. *Utrymme för variation. - Om prövning av socialbidrag. Rapport i socialt arbete*, nr 119. Akademisk avhandling. Stockholms universitet. 2007.

Riktlinjerna för staden är att inga barn ska behöva vara bostadslösa, barn ska föras med s.k. tak över huvudet. Då familjen valt att stanna i Sverige är bedömningen att bevilja familjen boende utifrån barnperspektivet.

En vag och allmänt hållen hänvisning till stadens riktlinjer om att barn ska föras med tak över huvudet, samtidigt som det snarast ter sig att familjen näst intill klandras för sitt beslut att stanna i Sverige, förefaller inte ha saklig grund. I synnerhet inte när mannen i familjen beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och övriga på grund av anknytning. För övrigt är citatet exakt upprepat i akten vid tre olika tillfällen när boendesituationen åter har utretts på grund av nya ansökningar.

Utifrån upprättad checklista för placering av barnfamiljer bedömer undertecknad socialsekreterare att boendet är ett skäligt tillfälligt boende för en barnfamilj.

Att hänvisa till ett annat dokument i beslutsmotiveringen kan inte anses vara av särskilt klargörande natur för den enskilde sökanden. Tanken med beslutsmotiveringar eller skäl för beslut är att de ska vara klargörande för hur beslutsfattare har resonerat i frågan, utöver vilka bestämmelser som är tillämpliga.

Utifrån upprättad checklista för placering av hemlösa barnfamiljer bedömer undertecknad socialsekreterare att boendet är skäligt tillfälligt boende för en barnfamilj. Beviljat boende ger familjen tillgång till toalett/dusch, matlagingsmöjlighet samt tillgång till.

Även i detta fall åberopas en bedömning och motiverande förklaring som utgår från ett, för den enskilde, icke tillgängligt material.

5. Slutsatser och diskussion

Inledningsvis i detta avsnitt kan vi konstatera att aktmaterialet har varit omfångsrikt. I vår avslutande diskussionsdel kommer möjliga förbättringsområden avseende utredningar om boende för barnfamiljer utifrån ett barnrättsperspektiv att hamna i förgrunden. Det finns utredningar i vårt material med goda ambitioner att dokumentera genomarbetade

barnperspektiv, men de är få. Faktorer som försvårar arbetet med att införliva ett barnrättsperspektiv i socialtjänstens utredningar utgörs till en del av en allt högre belastning i att dokumentera, handlägga och fatta beslut i skilda socialtjänstären. ⁵⁰ Under de senaste åren har det exempelvis handlat om att väsentligen fler barnfamiljer utan etablering på bostadsmarknaden har ansökt om bistånd för boende. Oaktat en ökad belastning är det av vikt att arbetet med att införliva ett barnrättsperspektiv prioriteras i socialtjänstens arbete. Detta inte minst eftersom inkorporeringen av barnkonventionen ställer ytterligare krav på att utredningar har ett tydligt barnperspektiv, eller i vart fall, som ett minimikrav, följer de bindande föreskriftskrav som finns reglerade i SOSFS 2014:5 om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Vissa av de slutsatser vi har kommit fram till är måhända kanske inte unika, då det i andra studier, t.ex. Rasmussen, ⁵¹ förs fram en del liknande brister och förslag till förbättringar, men inte desto mindre förtjänar de att nämnas igen. Även om flera av våra slutsatser har diskuterats innan finns det även en hel del som är nytt. Inte minst eftersom hemlöshetsarenan har förändrats väsentligt under senare år och kanske i synnerhet sedan år 2016. I Socialstyrelsens föreskrift SOSFS 2014:5 om dokumentation och handläggning framgår tydliga bestämmelser över vad som ska finnas med i utredningens dokumentation när barn påverkas av besluten. Vad gäller de brister eller utmaningar som vi har uppmärksammat under vårt arbete förtjänar följande slutsatser och iakttagelser särskild uppmärksamhet:

På vår fråga hur socialtjänsten dokumenterar hemlösa barns delaktighet kan vi notera att *vare sig vilken information som givits barnet eller barnen eller en redogörelse för det specifika barnets åsikter framkommer vare sig i bedömningar eller beslut avseende boendeutredningar*. En förbättringsmöjlighet som vi här ser är att man som handläggare måste sätta sig in i och förstå barnkonventionen och dess innebörd. Först då är det möjligt att få ledning i det arbete som ska utföras och de beslut som professionsutövare måste fatta. Det finns skilda förhållningssätt i hur verksamheter

50 Arbetsmiljöverket Projektrapport, *Socialsekreterares arbetsmiljö*. Rapport 2015/051465. Stockholm. 2018.

51 Rasmussen, B. *Barnperspektiv i den sociala barnvården. Forsknings- och utvecklingsarbete inom ramen för projekt Kunskapsbaserad socialtjänst*. Meddelanden från Socialhögskolan; 2006 (2). Socialhögskolan, Lunds universitet. 2006.

förhåller sig till barnkonventionen. Förhållningssätten kan vara alltifrån att se konventionen som ett besvärande inslag i såväl praktiskt arbete som beslutsfattande till att se konventionen som en självklarhet. Att se konventionen som en självklarhet kan dessvärre ibland innebära att verksamheten redan anser sig följa bestämmelserna på grund av att den specifika verksamheten har ett tydligt barnfokus. Det behöver dock inte innebära att handläggare har tillräcklig kunskap om vad konventionen innebär i det enskilda fallet.⁵² Barnkonventionen bör således ses som en självklarhet, men det behövs även ett dokumenterat tydliggörande om hur och på vilket sätt den används i det konkreta arbetet i syfte att ett etablera ett barnrättsperspektiv. Det som skapar verkligt värde för barnet är att barnperspektivet *används* i bedömningen och beslutet. En dokumentation om barnperspektiv som inte används är ett slags byråkrati och tar bara tid i anspråk.

Det framgår inte heller *hur hänsyn till barnets eller den unges åsikter i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad har tagits vid beslut*. Handläggaren förefaller sällan samtala med barnen eller i vart fall dokumenteras inte dessa samtal vilket indikerar att de inte uppfattas som viktiga i sammanhanget. Trots att barnen ibland kan närvara vid ett möte är det oftast de vuxnas perspektiv, behov och intressen som erhålls och som får den absoluta huvudparten av utrymmet under utredningen. I mötet med hemlösa barn har vi kunnat konstatera att barn som lever i hemlöshet, oavsett hur hemlösheten kategoriseras, är oroliga över sin boendesituation. Av det skälet är det betydelsefullt att barnen får möjlighet att ställa frågor och erhålla information från familjens socialsekreterare.⁵³ I vår studie utgår barnperspektivet snarare ifrån allmänmänskliga behov eller behov som kopplades till barnet i egenskapen att vara just ett barn, till exempel närhet till skola. Sådan information kan erhållas utan att utredande socialsekreterare faktiskt talar med det enskilda barnet eller besöker dess hemmiljö. Att besöka barnets hemmiljö kan vara betydelsefullt när yngre barn, som kanske har färre möjligheter att uttrycka sina åsikter än äldre, är berörda av besluten. Varför är då barnperspektivet

52 Englundh, E. *Barnets bästa i främsta rummet – en pedagogisk utmaning – En guide till konventionen om barnets rättigheter*. Stockholm: Liber. 2009.

53 Se not 27.

så underordnat när det är ett ”ska-krav”? Ett svar kan vara den utredande socialsekreterarens inställning till utredningsarbetet som sådant.⁵⁴ Boende är en fråga som hanteras och bemöts av vuxna, även om hemlöshetsituationen medför allra störst konsekvenser för barnen. Det kan troligen även kopplas till det resultat som den nationella samordnaren med uppdraget att stödja och stärka socialtjänstens arbete med barn och unga, presenterade. I rapporten konstateras att socialsekreterares direkta tid för den verksamheten är till för, barnen, utgjordes av cirka 2 procent av deras arbetstid eller tio minuter om dagen.⁵⁵ Tiden, inställningen och arbetsbelastningen i övrigt för utredande socialsekreterare är med andra ord något som begränsar möjligheten att beakta barnens perspektiv. Organiseringen av utredande socialsekreterares arbete behöver ses över så att tid kan avsättas till det som borde utgöra kärnan i verksamheten. Själva organiseringen av det sociala arbetet kan också verka vilseledande som att boendefrågan tillhör enheten för vuxna. Många socialsekreterare söker sig till vuxnenheten eftersom man inte vill arbeta med barnfrågor.

Vad gäller vår nästa frågeställning som berör hur socialtjänsten dokumenterar sina analyser av vad som är barnets bästa så går det att konstatera att *utredningarna brister i sina analyser av vad som är barnets bästa och det brister även i redogörelserna över hur barnets bästa har beaktats. I synnerhet är det enskilda barnets behov och förutsättningar ofta mycket bristfälligt, om alls, dokumenterat* och det är svårt att veta om och hur barnets perspektiv har beaktats och tagits till vara när man läser det som har dokumenterats. Det specifika barnets behov och förutsättningar beaktas inte heller individuellt. I vart fall framgår inte sådana bedömningar alls i dokumentationen. Om hemlösa barns åsikter beträffande sin egen livssituation och framför allt hur denna situation inverkar på dem inte fångas upp och analyseras, tydliggörs inte den enskilda barnets sociala utsatthet. I förlängningen innebär det att hemlösa barn inte får den hjälp och det stöd som de har rätt till. Utrednings- eller bedömningsdelen i de sociala akterna är till för att just synliggöra detta genom att dokumentera

54 Se not 29.

55 Grefve, C. *Barnets och ungdomens reform: förslag för en hållbar framtid: slutrapport från den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården*. Stockholm: Socialdepartementet, Regeringskansliet. 2017.

hur barnets bästa har beaktats. Det är med andra ord viktigt att utvidga betydelsen av ett barnrättsperspektiv till att även inrymma kunskap om och erfarenheter av barn och barns utveckling för att möjliggöra adekvata bedömningar. Den professionella socialsekreteraren behöver m.a.o. utveckla sin barnkompetens.

Ovanstående resultat förstärks ytterligare av fyndet i att *det görs få eller snarare inga barnkonsekvensanalyser (BKA) som visar hur bristen på bostad eller hur ett boende i akuta boenden eller övergångsbostäder faktiskt påverkar barnen och vilka andra alternativ än det valda som har beaktats*. En konsekvensanalys förutsätter att utredaren diskuterar olika alternativ för att kunna göra en analys av vad som faktiskt är det specifika barnets bästa i just det utredda fallet. Barnkonsekvensanalyser syftar till att omsätta konventionen i praktiken och att ett barnperspektiv finns med i alla steg under en utredning.⁵⁶ En sådan analys ska ta stöd i barnkonventionen, särskilt de fyra grundprinciperna, annan relevant lagstiftning, barn- och utvecklingspsykologisk forskning samt barnets egen åsikt och önsknings.⁵⁷

I stället används standardiserade beskrivningar och uttryck slentrianmässigt och utan motiveringar, exempelvis i form av *"barnperspektivet har beaktats"*. Ibland har skrivningen bara kopierats utan en tanke på att uttrycket inte passar för den familj eller det eller de barn som den aktuella utredningen avser. Alltför detaljerade anvisningar av vad en utredning måste innehålla kan förvisso leda till standardiserade, pro forma-beskrivningar där varje barns unika situation helt enkelt försvinner eftersom tiden inte räcker till för mer än så. Samtidigt bör det kunna ställas högre krav på utredningarnas kvalitet. Vi har konstaterat att endast några få utredningar beaktar barnrättsperspektivet i tillräcklig utsträckning, medan majoriteten av akterna är bristfälliga vilket innebär att det finns ett betydande utvecklingsbehov för att lagstiftarens intentioner och uttryckliga krav ska kunna infrias. Många stöddokument i form av riktlinjer, manualer och checklistor ger inte tydlig information om hur barnperspektivet rättsligt sett är tänkt att användas vid bedömningarna, vilket lämnar utrymme för den enskilde socialarbetaren att göra egna tolkningar. I mån av möjlighet relaterat till både kompetens och tid kan

56 Se not 15.

57 Se not 6.

detta ta sig olika uttryck. För rättssäkerheten är det viktigt att enhetliggöra handläggningen inför beslut av insatser för barn samtidigt som det individuella barnet tydligt måste skrivas fram i utredningen.

Slutligen bör det även nämnas att *det ofta saknas information om familjen är aktuell för andra insatser*, till exempel inom ekonomiskt bistånd och/eller inom barn- och familj, vilket hade kunnat underlätta samverkan i förvaltningens strävan efter helhetssyn på familjens och i synnerhet barnens olika behov och förutsättningar. Flertalet av familjerna var aktuella även inom andra delar av socialtjänsten än vuxenavdelning och vi menar att särskilt familjer med hög psykosocial belastning skulle gagnas av utökad avdelnings- eller gränsöverskridande samverkan.

Vi konstaterar slutligen att professionsföreträdare har tydliga rättsliga krav på sig att ge barnen information och att försöka sammanfatta vad barnen faktiskt har för åsikter under utredningen. Sådan information utgör barnets perspektiv med syftet att bedriva utredningsarbete utifrån ett barnrättsperspektiv. Så vad säger då dessa cirka 600 barn som berörs av utredningarna? Ja, vi i forskargruppen vet inte det eftersom det inte framkommer i fler än två av de 270 akterna vad barnen egentligen har uttryckt och velat avseende sitt boende. Vi kan enbart hoppas att en fortsatt inkorporering av barnkonventionen i det praktiska sociala arbetet ska förändra synen hur utredningar när barn berörs av beslutet bör utföras. I synnerhet som i detta fall när det rör sig om beslut som handlar om något så betydelsefullt som deras boende.

Denna digitala version är nedladdad från lawpub.se

Den licens som tillämpas för de verk som finns på lawpub.se är Creative Commons CC BY-NC 4.0. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här:

<https://creativecommons.org/licenses/bync/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>