

David Pålsson & Stefan Wiklund

Barnperspektiv och ekonomiskt bistånd

I vilken utsträckning kan generositet respektive restriktivitet ses som ett uttryck för skilda strategier?

Child perspective and social assistance: To what extent are generosity and restrictiveness expressions of different strategies?

In Sweden, welfare institutions are urged to acknowledge children in decision-making. An example is that social assistance decision-making should adopt the principle of a *child perspective*. However, it is not evident how a child perspective should be concretized in a traditionally adult-centred practice. This article builds on case studies of six municipalities which differ in terms of approval and economic generosity to households with children. Based on institutional theory, the concept of child perspective is conceived as an *idea* that undergoes *translation* at the local level. The aim of the article is to describe and analyse the strategies and values of municipalities in relation to households with children and whether the degree of generosity may conceal differences in how a child perspective is concretized. The material consists of guidelines, interviews and case file information. Findings show that there are manifold translations of a child perspective in social assistance decision-making, but differences can only to a small extent be attributed to generosity. Further, the actual work methods to a small degree focuses children and it can be debated whether they impact children's predicaments. In the discussion, findings are related to theory and previous research.

David Pålsson är lektor i socialt arbete vid Stockholms universitet.

Stefan Wiklund är professor i socialt arbete vid Stockholms universitet.

Kontakt: david.palsson@socarb.su.se

Inledning

De senaste decennierna har kraven ökat på att samhällsinstitutioner i sitt beslutsfattande tar särskild hänsyn till barn. Inom socialtjänsten är ett uttryck för detta att begreppet *barnperspektiv* – och det närliggande *barnrättsperspektiv* som starkare betonar barnets rättigheter – har blivit ett viktigt ledord. Begreppet barnperspektiv härstammar ideologiskt ur FN:s barnkonvention (Aronsson 2012; Berghner, 2019), som Sverige sedan 1990 förbundit sig till och som i januari 2020 inkorporerades i svensk lagstiftning. Ett verksamhetsområde som lagstiftning sedan slutet på 1990-talet menar ska präglas av barnperspektivet är ekonomiskt bistånd (Prop. 1996/97:124; Prop. 1997/98:182). Ekonomiskt bistånd – eller socialbidrag som det även benämns inom forskning och som i artikeln används synonymt – är samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät och riktar sig till hushåll med så små inkomster att de har svårigheter att klara livets nödtröft. År 2020 levde runt 130 000 barn i familjer som någon gång under året mottog bistånd (Socialstyrelsen 2021a). Av dessa levde omkring 53 000 i familjer som uppburit bistånd långvarigt, vilket enligt officiella definitioner innebär minst 10 månader under det senaste kalenderåret.

Det är emellertid inte självklart vad det innebär att inta ett barnperspektiv. Enligt 2 § i 1 kap. av Socialtjänstlagen (2001: 453) följer en skyldighet att vid åtgärder särskilt beakta barnets bästa, men begreppet barnperspektiv är inom lagstiftning och myndighetstexter omgärdat av framför allt allmänna formuleringar. Det framgår dock att barnperspektiv kan vara att samtala med barn och föräldrar, dokumentera barnens behov och analysera hur beslut påverkar dem, bevilja barn extra bistånd samt prioritera föräldrar till arbetsmarknadsåtgärder (Prop. 1996/97:124; Prop. 1997/98:182; Prop. 2017/18:186; Socialstyrelsen 2015, 2021b). Men bristen på empiriska studier gör att det är oklart vad krav på barnperspektiv faktiskt har för konsekvenser för handläggningen och det har efterlysts fler bottom-up-studier av hur begrepp med koppling till barnrätt lokalt kommer till uttryck (Quennerstedt 2013).

Artikeln är del i ett forskningsprojekt om hur barnperspektivet tolkas och tillämpas inom handläggning av familjer som uppstår ekonomiskt bistånd (både försörjningsstöd och livsföring i övrigt). Projektet utgörs av fallstudier i sex kommuner med låg respektive hög generositets- och beviljandegrad till barnfamiljer (fortsättningsvis benämnda *restriktiva* respektive *generösa* kommuner) där tanken är att polariseringen kan fånga skilda uppfattningar om vad som i grunden konstituerar ett barnperspektiv. I projektet analyseras barnperspektiv i enlighet med vad som inom nyinstitutionell organisationsteori benämns *idé* (Scott 2003; Sahlin-Andersson & Wedlin 2017). I den här studien avses med idé en arbetsprincip vars vaghet medför att den har förmåga att ändra mening och uttrycksform när den överförs till nya sammanhang. Processen när en idé omsätts i ett lokalt sammanhang förstås med hjälp av begreppet *översättning* (som beskrivs närmare senare i artikeln). I en tidigare studie har vi visat

att barnperspektiv lokalt formuleras i ett flertal sinsemellan olika, och delvis motsägelsefulla, översättningar (Pålsson & Wiklund 2021). Vår analys visar att ett barnperspektiv kan bestå i att a) säkerställa barns grundläggande behov, b) främja social inkludering, c) identifiera barns sociala problem, d) fokusera föräldrars förvärvsarbete samt e) dokumentera barnens situationer. Vidare har vi i en separat studie undersökt barns delaktighet inom biståndshandläggningen (Pålsson & Wiklund 2022). Studien visar att det är ytterst sällsynt att handläggare möter barn samt att det finns ett flertal organisatoriska och värderingsmässiga hinder därtill.

Den här artikeln bygger vidare på tidigare studieresultat (se ovan), men använder ett mer jämförande angreppssätt. Tidigare forskning visar att socialbidragskostnader samvarierar med sättet varpå arbetet organiseras (Byberg 2002). I artikeln undersöker vi tentativt huruvida generositet respektive restriktivitet i förhållande till barnfamiljer kan vara ett uttryck för skillnader i hur barn betraktas inom socialbidragshandlingen. Kommuner som undersöks avviker kraftigt från förväntad beviljandegrad och ersättningsnivåer i förhållande till barnfamiljer vid kontroll för kommunernas socioekonomiska och demografiska förhållanden.

Data utgörs av lokala riktlinjer, intervjuer med socialtjänstföreträdare om hur kommunen arbetar med ett barnperspektiv samt personakter. Syftet är att beskriva och analysera arbetssätt och värderingar i förhållande till barnfamiljer samt om, och i så fall hur, generösa och restriktiva kommuner skiljer sig. Följande forskningsfrågor besvaras:

1. Hur har kommunerna organiserat sitt socialbidragsarbete i förhållande till barnfamiljer och hur beskriver kommunledningarna det överordnade arbetet med ett barnperspektiv?
2. Hur betonas olika översättningar av ett barnperspektiv som identifierats i våra tidigare studier i kommunerna?
3. Kan skillnader iaktas mellan restriktiva och generösa kommuner gällande organiseringen, kommunledningarnas beskrivningar samt översättningar av barnperspektiv avseende arbetet med barnfamiljer?

Artikeln inleds med en bakgrundsbeskrivning av ekonomiskt bistånd som försörjningssystem och en forskningsredovisning avseende barn i biståndshushåll. Därefter utvecklar vi artikelns teoretiska tankar och studiens design. Sedan följer resultatet som analyserar samt jämför kommunernas arbetssätt gentemot bidragssökande barnfamiljer. Artikeln avslutas med en diskussion som centreras runt fyra centrala slutsatser.

Ekonomiskt bistånd och barn

Ekonomiskt bistånd är ett kommunalt behovsprövat bidrag. Den som ansöker måste för att berättigas bistånd uttömma varje annan försörjningsmöjlighet och biståndet ska, om en rätt identifierats, säkerställa en *skälig levnadsnivå* (SoL 4:1). Skälig levnadsnivå är inte definierat i detalj, men ska enligt lagstiftaren relateras till den standard som befolkningen i allmänhet åtnjuter (Prop. 1979/80:1; SOSFS 2013:1). Biståndet består för det första av ett försörjningsstöd med en vägledande nationell norm (fasta summor per familjemedlem) samt skäliga utgifter för andra löpande utgifter. För det andra kan bistånd beviljas för övriga mer tillfälliga kostnader. Det senaste decenniet har rätten till försörjningsstöd villkorats med ökade krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande (Prop. 2015/16:136). Trots den rättsliga inramningen och förekomsten av en nationell norm, visar forskning på omfattande kommunala variationer i beviljandegrad och ersättningsnivåer som inte kan hänföras till skilda behovsstrukturer i kommunerna (jfr t.ex. Svensson 2000; Stranz 2007; Stranz & Wiklund 2012). Med andra ord finns ett stort utrymme för tolkningar av begreppet "skälig levnadsnivå" på handläggarnivå och kommunal nivå.

I en internationell jämförelse är det ekonomiska biståndet i Sverige visserligen generöst, men i ett nationellt perspektiv avviker biståndsmottagares ekonomiska förhållanden väsentligt från majoritetsbefolkningens (Johansson 2019). Det finns också rapporter som visar att det finns en grupp individer som väljer att inte söka bistånd, trots att de troligen är berättigade till stödet (Sveriges stadsmissioner 2021). Utsatthet bland barnfamiljer med ekonomiskt bistånd lyfts återkommande i samhällsdebatten (Rädda Barnen 2021) och en lokal intervjustudie i Malmö visar att handläggare ansåg att den vägledande normen har begränsade möjligheter att tillförsäkra barn en skälig levnadsnivå (Angelin, Hjort & Salonen 2014). Det finns också alltmer forskningskunskap om vad det innebär för barn att växa upp i ekonomisk utsatthet av den typ som långvarigt biståndsmottagande innebär. Studier visar exempelvis att fattigdom ofta förknippas med negativa konsekvenser under barndomen, som social exkludering från vad andra barn kan kosta på sig (Ridge 2011; Bywaters m.fl. 2016; Odenbring 2018) samt överrisker för negativa utfall i vuxenlivet (t.ex. arbetslöshet, psykisk och fysisk ohälsa, för tidig död) (Weitoft m.fl. 2008; Mood & Jonsson 2016; Cooper & Stewart 2017).

Ekonomiskt bistånd är en hushållscentrerad välfärdsinsats som av forskare analyserats utifrån begreppet *familialisering* (Alanen 1992), det vill säga att barns individuella livsvillkor osynliggörs inom hushållet (Fernqvist 2013; Näsman, von Gerber & Fernqvist 2012). Därtill präglas ekonomiskt bistånd traditionellt av ett vuxenfokus, vilket innebär att vuxna är i centrum för den ekonomiska utredningen och insatser. Det har angetts att det saknas en tydlig nationell policy för barns delaktighet och att barns aktörskap är beskuret (Heimer & Palme 2016). Tidigare studier tyder även på

att barns livsvillkor och egna behov sällan utreds och dokumenteras (Fernqvist 2013). Vidare framgår att handläggningen domineras av ett omsorgsperspektiv (att barn ska skyddas från inflytande) framför ett delaktighetsperspektiv (att barn ska involveras i beslutsfattande) (Näsman m.fl. 2012). De få studier som har koncentrerat sig på barnperspektivet rapporterar bristande tillämpning i form av att barnen sällan omnämns i biståndsbesluten, att organisationerna sällan artikulerar barnperspektivets konkreta betydelse samt att få kommuner tar hänsyn till särskilda utgifter för barnen (Socialstyrelsen 2003). I en senare rapport (Socialstyrelsen 2015) framkommer att handläggare i begränsad utsträckning samtalar med, eller om, barnet samt att barnperspektivet ofta artikuleras i standardfraser när det förekommer i beslut.

Barnperspektiv – en idé som är föremål för översättning

Studiens teoretiska utgångspunkt hämtas från nyinstitutionell teoribildning (DiMaggio & Powell 1991) inom vilken människobehandlande organisationer antas vara beroende av att internalisera externt legitimerade institutionella element eller idéer för att överleva (Meyer & Rowan 1991; Scott 2003). Som vi fastslog inledningsvis har barnperspektiv tydliga drag av vad som benämnts *idé* (Sahlin-Andersson & Wedlin 2017). Med idé åsyftar vi en teknik, modell eller arbetsprincip som förutom att vara positivt laddad och potentiellt legitimitetshöjande, vid närmare påseende utmärks av att vara vag (ibid.). Idéer kan vara övergående modeflugor, men kan också institutionaliseras och därmed ha stark regulativ kraft på mänskliga aktiviteter över tid (Scott 2003). Fenomen som kan liknas vid idéer är vanliga i socialt arbete och studier som använt idébegreppet har undersökt till exempel bredare trender, som evidensbaserad praktik (Lundström & Shanks 2013) samt marknadsorientering (Wiklund 2005), men även avgränsade arbetssätt som Komet (Ponnert & Svensson 2011) samt samverkan och specialisering (Wiklund 2006).

En idé befinner sig i ett normativt och regulativt sammanhang som skapar förståelse och i viss mån sätter gränser för vad den konkret kan innebära (Sahlin-Andersson & Wedlin 2017). Barnperspektiv som idé har uppnått rättslig institutionalisering över tid genom att den är sanktionerad av internationella konventioner, nationellt lagfäst och uppmuntras av normgivande myndigheter. Det finns rättsliga påbud om att barnperspektiv ska tillämpas och vissa preciseringar av vad det bör innehålla (se inledning). Det är likväl tämligen öppet hur idén barnperspektiv konkret ska förstås, och Socialstyrelsen har återkommande i handböcker baserat på lagstiftning diskuterat vad begreppet kan innebära praktiskt (Socialstyrelsen 2015, 2021b). Det är heller inte säkert att en idé tolkas på det sätt som lagstiftare och normgivande myndigheter tänker sig. Spridningen av idéer leder inte nödvändigtvis till homogenisering – snarast kan det innebära lokal variation (Sahlin-Andersson & Wedlin 2017). Med andra

ord är idéer möjliga att fylla med olika innehåll och vi använder oss av begreppet *översättning* för att analysera vad som sker när en idé anpassas till lokala förhållanden (Sahlin-Andersson & Wedlin 2017). Översättning kan avse den diskursiva mening och de språkliga associationer som tillskrivs en idé (jfr de översättningar som nämndes i inledningen), men också mer handfasta arbetssätt.

Översättning är således ingen statisk process där de som översätter utan vidare tillämpar vedertagna definitioner. Tvärtom sker ett aktivt arbete där vissa delar av idén betonas och anpassas till den förhandenvarande kontexten. Här är översättningen påverkad av givna lokala praktiker. Denna "översättningens ekologi" (Sahlin & Wedlin 2017) innebär att det sätt som översättningen utförs på påverkas av både utifrån kommande tankar och befintliga arbetssätt. För att förstå översättningsprocesser måste hänsyn tas till både den rättsliga kontexten och socialtjänsten som en människobehandlande organisation (Hasenfeld 2010). Bedömningar med stöd av socialtjänstlagen ska vara individuella (Prop 1979/80:1; Prop 2000/01:80) och handläggare har, i sin funktion som gräsrotsbyråkrater, ett handlingsutrymme inom vissa gränser för att konkretisera policyn och här spelar värderingar roll (jfr Lipsky 2010). Det framgår av ett flertal studier att professionellas inställning till begrepp som barnperspektiv och barns bästa kan skilja sig (Kedell 2017; Jensen Bruheim, Studsrod & Ellingsten 2019; Pålsson & Wiklund 2021). För ekonomiskt bistånd kan värderingar exempelvis skilja sig avseende vilka fritidsaktiviteter som det anses skäligen att barn ska ha rätt att utöva eller om det anses vara ett barns bästa att involvera hen i beslutsfattandet. Vidare styrs människobehandlande organisationer – trots att socialtjänstlagen är en rättighetslag – av ett flertal, inte sällan motstridiga, målsättningar (Hasenfeld 2010; Pålsson & Wiklund 2021). Det kan handla om att en hushållscentrering och fokus på den vuxnes motprestationer kan stå i motsats till barns individuella rättigheter (jfr O'Brien & Salonen 2011), och en vilja att hålla nere bidragsnivåer kan vara svår att förena med uppfattning att barn inte ska lida av en begränsad familjeekonomi. I den mån målsättningar står i konflikt kan det behöva ske prioriteringar eller jämkningar. Inte sällan är traditionella arbetskulturer trögföränderliga och rådande, dominerande målsättningar tenderar ges företräde (jfr Byberg 2002; Scott 2003).

Metod och material

Fallstudierna genomfördes under hösten 2018 och vintern 2019. Kommunerna valdes utifrån Socialstyrelsens nationella statistik över utbetalt ekonomiskt bistånd år 2016. Urvalet bestod av kommuner som uppvisade låg respektive hög generositet avseende bistånd till barnfamiljer. Urvalsstrategin utgår från antagandet att graden av generositet skulle kunna markera variationer i kommunernas syn på vad ett barnperspektiv är. Antagandet är tentativt och utgör naturligtvis endast en – om än tänk-

bart infångande – aspekt av hur barns lång- och kortsiktiga intressen tillvaratas inom bidragshanteringen, till exempel grad av delaktighet och tillerkända aktörskap när de är föremål för ekonomiskt bistånd (jfr Byberg 2002; Socialstyrelsen & Länsstyrelsen 2003; Socialstyrelsen, 2015). I detta sammanhang är det viktigt att understryka att det saknas tydliga urvalsprinciper för att fånga variationer i barnperspektivets konkreta innehåll och praktiska tillämpning på kommunal nivå.

Kommunerna identifierades via regressionsmodeller (OLS), där vi som beroende variabel analyserade dels beviljandegrad (andelen barnfamiljer som erhöll ekonomiskt bistånd i kommunen), dels ersättningsnivåer (biståndets genomsnittliga storlek till barnfamiljer). Ambitionen var att skapa robusta modeller med hög grad av förklarad varians med kontroll för strukturella faktorer på kommunnivå i form av socioekonomi (t.ex. arbetslöshet, standardkostnad för IFO) och demografi (t.ex. andel ensamstående mödrar, utrikesfödda). Bland residualerna (dvs. kommuner som hade väsentligt lägre respektive högre andel med ekonomiskt bistånd respektive ersättningsnivåer i förhållande till vad modellerna predicerade) valdes 12 kommuner ut som kategoriserades som generösa respektive restriktiva.

Vi kontaktade kommunernas socialchefer för att informera om forskningsprojektet, undersöka intresse och om detta fanns be om kontaktuppgifter till enhetschefer för ekonomiskt bistånd. För att säkerställa att resultatet av regressionsanalyserna inte var betingat av tidsmässiga anomalier, kontrollerades för om utgifterna det år som låg till grund för analysen kraftigt avvek i förhållande till tidigare år. I varje kommun framhölls att utgiftsnivån speglade hur det brukade se ut. Sex kommuner accepterade deltagande: tre restriktiva respektive tre generösa. I studien har vi fingerat kommunernas namn: de tre restriktiva kommunerna förenas av att de har prefixet "Låg-" (Låglandet, Lågberga, Lågvikén), de generösa av prefixet "Hög-" (Höglöv, Höglöv, Höglöv).

I kommunerna inhämtades tre slags material. För det första riktlinjer, utredningsmallar och checklistor med relevans för handläggning av barnfamiljer. Dokumenten skickades med e-post till oss och studerades på vår arbetsplats.

För det andra besöktes kommunerna för intervjuer. Vi intervjuade anställda på olika organisationsnivåer, i enlighet med syftet att studera både övergripande policy och praktik. I varje kommun genomfördes dels individuella intervjuer med ordförande i socialnämnden, socialchef (eller motsvarande) samt enhetschef, dels gruppintervjuer med handläggare. Ett villkor för deltagande var att handläggarna i sitt arbete kom i kontakt med barnfamiljer som uppbar ekonomiskt bistånd. De handläggare som intervjuades hade olika arbetsuppgifter och det ingick både de med ansvar för mottagning (förhandsbedömning av rätt till bistånd) och utredning (månadsvis prövning av rätt till bistånd). Totalt genomfördes 24 intervjuer med 57 deltagare (6 nämndordföranden, 6 socialchefer, 8 enhetschefer och 37 handläggare).

Intervjuerna var halvstrukturerade och utgick från en intervjuguide (jfr Kvale

& Brinkmann 2014). I enlighet med vår teoretiska syn på barnperspektiv som en idé som kan översättas på flertalet sätt, var den empiriska insamlingen i huvudsak induktiv och intervjuemana därmed avsiktligt öppet formulerade. De teman som behandlades under intervjuerna var intervjupersonernas uppfattningar om a) policy/riktlinjer gällande barnperspektiv/barnfamiljer, b) begreppet barnperspektiv i relation till ekonomiskt bistånd i kommunen samt c) hur barn/barnhushåll behandlas i biståndsbeslut. Intervjuerna skiljde sig mellan nämndordförande/chefer å ena sidan och enhetschefer/socialsekreterare å andra sidan. De förra intervjuerna bestod delvis av faktabaserade frågor om arbetets organisering, medan tyngdpunkten för de senare var reflektioner i samband med handläggning av ekonomiskt bistånd. Dessa reflektioner var kopplade till hur de beskrev att de vanligen gör bedömningar i förhållande till barnfamiljer, vilket naturligtvis i vissa fall kan skilja sig från vad de faktiskt gör. Intervjuerna pågick mellan 45 minuter och 1,5 timme.

För det tredje studerades personakter för ett urval barnhushåll ($n = 344$) som uppbar ekonomiskt bistånd vid datainsamlingstillfället (september 2018). I en av kommunerna (Lågberga) genomfördes ett totalurval ($n = 92$). I övriga kommuner genomfördes av pragmatiska skäl (tidsåtgång i kombination med vad ytterligare data bedömdes tillföra) ett slumpmässigt urval om 50 barnhushåll. Registratorer tog fram förteckningar över samtliga barnfamiljer med bistånd. Förteckningarna var som regel utformade efter ärendenummer där äldre ärenden följdes av nyare. För att göra urvalet slumpmässigt valdes ärenden med ett visst antal intervall, beräknat för att uppgå till 50 ärenden/kommun. Till följd av att antalet barnhushåll skiljde sig mellan kommunerna gick detta till litet olika. I Lågviken valdes var femte (av 262), i Högköping var sjunde (av 373), i Högum vartannat (av 89) och i Höglöv var fjärde (av 175). I en kommun (Låglandet) medgav inte verksamhetssystemet en separat förteckning över barnhushåll (som uppgick till 318). Därför valdes var tjugofemte ärende ur en lista över samtliga socialbidragshushåll (cirka 1000) där vuxenhushåll som drogs utelämnades. Urvalet utgick som nämnts från hushåll som var aktualiserade i september 2018. Det förekom enstaka hushåll som aktualiserats efter september 2018 eller var felregistrerade (t.ex. hushållet hade inte uppburit bistånd på flera månader). Det medförde ett bortfall om 3 hushåll och därför analyserades i tre av kommunerna 49 ärenden och inte de planerade 50.

En av författarna studerade akterna på respektive socialkontor genom tillfällig åtkomst till kommunens verksamhetssystem. Vid aktstudien antecknades a) hushållsinformation (ålder, kön, boende, antal månader med bistånd senaste kalenderåret, kontakt med social barnavård), b) information ur utredning (om barnet omnämns och i så fall vilket slags information som inhämtats), c) aktanteckningar som doku-
menterats senaste året som berörde barn (barnsamtal, orosanmälningar etc.) samt d) beslut om ekonomiskt bistånd för september 2018 (avslag/bifall, beviljat bistånd samt om barn/barnperspektiv omnämns). Av tabell 1 framgår datamaterialet i sin helhet.

Tabell 1. Studiens material uppdelat på studerade kommuner.

	Dokument	Intervjuad yrkeskategori (antal deltagare).	Antal studerade akter
Låglandet	Riktlinjer om ekonomiskt bistånd	Nämnd (1)	49
		Socialchef (1)	
		Enhetschef (1)	
		Handläggare (6)	
Lågberga	Riktlinjer om ekonomiskt bistånd	Nämnd (1)	92
		Socialchef (1)	
		Enhetschef (1)	
		Handläggare (8)	
Lågvikén	Riktlinjer ekonomiskt bistånd samt frågemanual	Nämnd (1)	49
		Socialchef (1)	
		Enhetschef (1)	
		Handläggare (7)	
Höggöping	Riktlinjer ekonomiskt bistånd	Nämnd (1)	51
		Socialchef (1)	
		Enhetschef (1)	
		Handläggare (7)	
Högum	Riktlinjer ekonomiskt bistånd	Nämnd (1)	51
		Socialchef (1)	
		Enhetschef (2)	
		Handläggare (2)	
Höglöv	Riktlinjer barnperspektiv samt frågemanual	Nämnd (1)	50
		Socialchef (1)	
		Enhetschef (1)	
		Handläggare (7)	
Totalt		24 (57)	344

Data bearbetades genom att vi först genomförde enkel kvantitativ analys av urvalet barnfamiljer. Övrigt material bearbetades genom kvantitativ och kvalitativ innehålls-analys och tematiserades i enlighet med de översättningar som identifierats i tidigare publikationer (Pålsson & Wiklund 2021, 2022). För analysen har begreppen idé och översättning varit viktiga, liksom utgångspunkten att människobehandlande organi-sationer tenderar att styras av ett flertal målsättningar. Analysen präglas också av att vi jämför restriktiva och generösa kommuners arbetsätt mot varandra.

Det är vår förhoppning att flera datakällor har stärkt resultatens validitet. Riktlinjer riskerar att ge en tillrättalagd bild, något som åtminstone delvis kan uppvägas av akt-data, som mer direkt kan beskriva till exempel utbetalt bistånd. Å andra sidan är det troligt att handläggare gör mer än vad de dokumenterar, vilket delvis kan kontrolleras för via intervjuer.

När det gäller resultatens överförbarhet, så ligger det i sakens natur att fallstudier inte kan generaliseras direkt till andra kommuner. Men med vår urvalsstrategi har vi hoppats kunna inkludera en variation av de strategier gentemot barnfamiljer som kan finnas. I egenskap av fallstudie har vi också som ambition att åstadkomma så kallad analytisk generalisering (Alvesson & Sköldberg 2009). Med det menas att slutsatser kan tillämpas i andra kontexter, under förutsättning att de liknar den här studiens kontext i organisering och mål med ekonomiskt bistånd. Den analytiska genera-liseringen handlar om att generera allmän kunskap om hur arbetsprinciper som liknar idéer praktiskt tillämpas i en socialtjänstkontext. Vi undersöker även i vilken utsträckning generositet i socialbidragshandläggningen till barnfamiljer kan sägas vara en fruktbar markör för att fånga gemensamma, lokala översättningsprocesser av det vaga begreppet "barnperspektiv" inom denna verksamhet.

Resultat

Resultatredovisningen inleds med en beskrivning av kommunerna och barnfa-miljerna. Därefter ger vi en bild av hur kommunerna organiserar sitt arbete med ekonomiskt bistånd i förhållande till barnfamiljer. Sedan redogör vi för hur ett barn-perspektiv praktiskt översätts i kommunerna baserat på vårt empiriska material.

Beskrivning av kommunerna och ett urval barnfamiljer

Beskrivning av kommuner

Låglandet ligger i en storstadsregion och har cirka 95 000 invånare. Enligt arbetsför-medlingens statistik var arbetslösheten 2018 omkring 11 procent. Vid datainsam-lingstillfället var antal barnfamiljer 318. Kommunen styrdes av ett vänsterblock.

Lågberga ligger också i en storstadsregion, har cirka 50 000 invånare och en arbets-

löshet på knappt 4 procent. Vid datainsamling uppgavs 92 barnfamiljer uppbara bistånd. En borgerlig koalition hade den politiska makten.

Lågvisken är centralort, en traditionell industristad och har cirka 40 000 invånare. 2018 var arbetslösheten 12,5 procent. 262 barnfamiljer uppbar ekonomiskt bistånd vid datainsamlingen. Socialdemokraterna styrde.

Höglöping är en kommun som även är centralort. Invånarantalet är omkring 35 000 och arbetslösheten cirka 10 procent. 373 barnfamiljer uppgavs ha bistånd. Socialdemokraterna styrde.

Högum är en kommun med ungefär en timmes pendlingsavstånd till storstad. Kommunen har cirka 22 000 invånare. 2018 var arbetslösheten 4 procent. Vid tidpunkten för datainsamling hade 89 barnfamiljer ekonomiskt bistånd. Kommunen leddes av ett borgerligt parti.

Höglöv kommun är en tätort med cirka 26 000 invånare. Arbetslösheten var 2018 cirka 11 procent och antal bidragshushåll var enligt Socialstyrelsens statistik 877. 211 barnfamiljer uppbar ekonomiskt bistånd vid datainsamlingen. Socialdemokraterna styrde i kommunen.

Beskrivning av ett urval barnfamiljer i kommunerna

Av aktmaterialet framgår att den dominerande hushållstypen (över 50 procent av hushållen) utgörs av ensamstående mödrar vilket ligger i linje med nationella genomsnittet (Socialstyrelsen 2021a). Några tydliga skillnader syns inte mellan kommunerna, även om hushållstypen är något vanligare i generösa kommuner. En majoritet (74 procent) av hushållen har åtminstone en förälder med utomeuropeisk bakgrund, vilket är något under det nationella medelvärdet (ibid.). Andelen är överlag högre i de restriktiva kommunerna. Vad gäller boendeförhållanden¹ framgår att 5 procent vid tidpunkten för datainsamlingen bodde på vandrarhem, camping eller hotell, vilket var något vanligare i restriktiva kommuner.

Familjerna har i genomsnitt 2,5 barn per hushåll och barnens genomsnittsålder är 10,5 år. Familjer i generösa kommuner har i genomsnitt några fler och yngre barn. I ungefär 20 procent av hushållen har familjerna pågående kontakt med social barnavård (antingen genom att de utreds eller är föremål för öppenvårds- eller dygnsvårdsinsats), vilket indikerar förekomst av sociala problem utöver ekonomisk utsatthet². Inga särskilda skillnader syns mellan kommunerna, men den restriktiva kommunen Låglandet har en högre andel barn med kontakt med social barnavård.

Familjerna har haft bistånd i genomsnitt 8,4 månader under det senaste året. Över

1 Information om upplåtelseform var inte systematiskt dokumenterad och redovisas därför inte.

2 I vilken utsträckning problemen är påverkade av den ekonomiska utsattheten är svårt att bedöma av materialet.

hälften har haft bistånd långvarigt (längre än 10 månader), vilket är fler än rikets genomsnitt (Socialstyrelsen 2021a). I restriktiva kommuner har barnfamiljerna överlag haft bistånd något längre tid än i generösa (med undantag för Hököping).

Tabell 2. Karaktäristika för ett urval barnfamiljer uppdelat per kommun.

	Ensamsstående moderskap Procent (antal)	Förälder med utomeuropeisk bakgrund Procent (antal)	Vandrarhem/ camping/ hotell Procent (antal)	Barn/ hushåll	Ålder barn Medel	Kontakt med barnvård Procent (antal)	Månader med bistånd Medel
Låglandet (n = 49)	53 (26)	73,5 (36)	16 (8)	2,27	10,6	39 (19)	8,95
Lågberga (n = 92)	47 (43)	80 (74)	10 (9)	2,42	10,19	14 (13)	8,1
Lågviken (n = 49)	55 (27)	82 (41)	0 (0)	2,54	12,30	16 (8)	9,6
Hököping (n = 51)	46 (23)	70,5 (36)	2 (1)	2,69	10,17	16 (8)	9,2
Högum (n = 51)	58 (29)	69 (35)	8 (4)	2,22	9,93	22 (11)	7,3
Höglöv (n = 50)	58 (29)	72 (36)	4 (2)	2,84	9,4	20 (10)	7,1
Totalt (n = 344)	52 (177)	74 (258)	5 (24)	2,5	10,40	20 (70)	8,36

Handläggningens organisering och kommunernas överordnade arbete – finns det skillnader mellan generösa och restriktiva kommuner?

När det kommer till hur handläggningen av barnfamiljer är organiserad och hur den politiska nämnden och högre chefer beskriver kommunens arbete med ett barnperspektiv framgår enbart några få skillnader som kan kopplas till om kommunen är generös eller restriktiv. Samtliga kommuners arbete med ekonomiskt bistånd är, i enlighet med hur det ser ut i riket, funktionellt specialiserat, vilket betyder att det är skilt från andra av individ- och familjeomsorgens verksamhetsområden (som barnavård och stöd till vuxna missbrukare). Det förekommer inte i vare sig generösa eller

restriktiva kommuner att handläggare är internt specialiserade mot att enbart utreda barnfamiljer.

Såväl generösa som restriktiva kommuner har lokala riktlinjer och i de flesta fall behandlas ett barnperspektiv där. Barnperspektiv är etablerat i riktlinjer, även om det i vissa kommuner ersatts av begreppet barnrättsperspektiv (vilket också Socialstyrelsen förordat, se Socialstyrelsen 2021b). I en generös kommun (Högsta) finns separata riktlinjer för barnperspektiv. Omfattningen av innehåll som behandlar barn skiljer sig, men inga tydliga skillnader kan identifieras mellan restriktiva och generösa kommuner (vi återkommer till riktlinjernas innehåll när vi redovisar kommunernas översättningar av barnperspektiv).

Enligt intervjuerna är det i samtliga kommuner ont om artikulerade satsningar gällande barnfamiljer, men generösa kommuner förenas av att de i nutid eller under det senaste decenniet haft projekt som på olika sätt syftat till att uppmärksamma barn. I Höglöv anger riktlinjer att ledningen ansvarar för personalens kompetens gällande barnperspektiv och anställda hade vid datainsamlingstillfället nyligen genomgått en tvådagarsutbildning om barnperspektiv. Hököping beskrev att de haft en så kallad "barnambassadör" vars uppgift bestått i att bevaka implementering av barnperspektiv. Högum hade några år tidigare haft ett "barnfattighedsprojekt", som innebar att kommunens verksamheter uppmanades att arbeta för att minska negativa effekter av barnfattigdom. Vidare beskriver ledningen i Hököping och Högum att de genomför revisioner gällande hur ett barnperspektiv tillämpas. Motsvarande projekt förekommer inte i restriktiva kommuner, även om enhetschefer i Låglandet beskriver att ett kriterium vid löneförhandlingar är hur handläggare bevakar ett barnperspektiv.

Sammanfattningsvis ser vi inga påfallande skillnader mellan generösa och restriktiva kommuner i kommunernas organisation eller policy, med undantag för att de förra tycks ha haft något fler projekt som syftat till att belysa barnperspektiv. Det faktum att skillnaderna generellt är små mellan generösa och restriktiva kommuner framgår även i kommande analyser av hur olika översättningarna av ett barnperspektiv (som vi identifierat i Pålsson & Wiklund 2021, 2022) är representerade i kommunerna.

Översättningar av barnperspektiv

Barnperspektiv som att tillgodose grundläggande behov

En första översättning som vi fann i den tidigare studien är att ett barnperspektiv i praktisk handläggning begränsas till att tillgodose barns grundläggande behov (tolkat som boende och mat). När vi analyserar hur framträdande denna översättning är i generösa respektive restriktiva kommuner finner vi små skillnader. Av samtliga kommuners riktlinjer framgår att barnfamiljer kan behandlas annorlunda än andra hushåll

vid biståndsprövning. Det kan kopplas till skyldighet att vid åtgärder som rör barn särskilt beakta barnets bästa. Det handlar exempelvis om att vid avslag säkerställa att barnen har tillgång till mat. Skulder beviljas som regel inte, men kommunerna menar att de kan betalas om risk finns för avstängning av hushållsel eller avhysning. I några kommuner diskuteras att krav som normalt ställs på byte till billigare lägenhet måste föregås av en analys av hur barnens situation påverkas. Däremot förekommer inte i någon kommun att barnfamiljer ges särskild prioritet till förvaltningens egna lägenheter. Intervjuer tyder på att en syn på att barnfamiljer i vissa fall bör behandlas annorlunda än andra hushåll har genomslag i både generösa och restriktiva kommuner. Ett uttryck för ett sådant synsätt framgår av gruppintervjun med handläggare i Höglöv:

Handläggare 1: Vi måste ändå ta hänsyn till om man har barn. Finns det ett barn som riskerar att stå utan boende eller el utan att föräldern kan tillgodose det på något annat sätt är det klart att vi väger in det i vår bedömning och kanske kommer fram till ett annat beslut än om det var en ensamstående utan barn.

Handläggare 2: Precis. Får man in en el-skuld och det inte finns några barn så tittar vi inte ens på den. Då får den vuxna ta sitt eget ansvar och ordna upp det. Men är det ett barn, då gör vi det.

Enligt aktstudien är det sällsynt att barnfamiljerna fått avslag på biståndsansökan även i de fall vuxna anses missköta sin planering (t.ex. deltagande i arbetssökarprogram). Det kan hända att en förälder får avslag, men då beviljas barnet som regel sin del av försörjningsstödet. Skillnader som kan urskiljas mellan kommuner är få, men det förekommer i något fler fall att restriktiva kommuner ger delvisa avslag till barnfamiljer och, som redan omnämnts, har några fler barnfamiljer boende på vandrarhem.

Barnperspektiv som social inkludering

En andra översättning som vi fann i den tidigare studien av vad ett barnperspektiv utgörs av är att biståndet ska främja social inkludering bland barnen (Pålsson & Wiklund 2021). Ett sådant synsätt kan sägas ha koppling till allmänna råd om att kostnader för barn ska kunna beräknas till högre nivå (SOSFS 2013:1). Det innebär enligt fallstudierna att barn kan komma i fråga för extra bistånd för att tillförsäkras en materiell och ekonomisk standard som inte alltför mycket avviker från jämnårigas. Här syns vissa skillnader, åtminstone på det retoriska planet, mellan generösa och restriktiva kommuner. Till exempel var det vanligare att nämndledamöter och socialchefer i generösa kommuner ger uttryck för att barn inte ska behöva försäkra för mycket och de intar en mer tillåtande attityd till att handläggare kan bevilja extra bistånd till barn. Socialchefen i Högum uttrycker det på följande sätt:

Barnen ska inte behöva avstå från föreningslivet för att man inte har råd att låta barnet vara med. Sen kanske det kan vara så att man inte behöver välja ishockey som kostar, vad vet jag, 15 000 om året med alla skydd och skridskor. Men man ska som barn i en familj med försörjningsstöd ha en rimlig chans att vara med i föreningslivet. Man ska kunna ha en cykel, man ska kunna ha det som andra barnfamiljer har, eller på en i alla fall rimlig nivå liksom.

Samtliga kommuners riktlinjer anger att handläggare särskilt ska uppmärksamma barn i familjer med långvarigt bistånd (definierat som mellan 6 månader och 1 år beroende på kommunal policy) och att barnfamiljer kan ha rätt till bistånd över normen (t.ex. fritidsaktivitet, kläder, hemutrustning och cykel). Generösa kommuner räknar upp något fler förhållanden än restriktiva kommuner. I Högsta beskrivs uttryckligen barns behov av TV och dator samt att familjer med långvarigt biståndsbehov kan beviljas sommar- och jultillägg om 500 kr/barn. Ett undantag är att den restriktiva kommunen (Lågberga) hade ett månatligt tillägg om 200 kr/barn för familjer som långvarigt haft bistånd.³ Vidare anger restriktiva kommuner oftare än generösa bestämda summor för fritidsavgifter (Låglandet 500 kr/termin, Lågvikens 750 kr/termin). Övriga kommuner saknar särskild policy att fritidsavgift inte får överstiga en viss summa.

Baserat på aktstudien är det dock sällsynt med särskilda utbetalningar till barn under den studerade månaden, vilket gäller för både restriktiva och generösa kommuner. Bistånd riktat till barn har enbart skett i sex procent av hushållen och gäller då kostnad för fritidsaktivitet, spädbarnsutrustning, säng samt regnkläder. Två av de generösa kommunerna beviljar dock oftare internetkostnad med hänvisning till barns behov. Det ska sägas att mättillfället (september) medför att till exempel julpeng och semesterbidrag av förklarliga skäl inte medräknats och fritidsavgifter betalas ofta på hel- eller halvårsbasis.

Barnperspektiv som identifiering av sociala problem

En tredje översättning som vi identifierade i den tidigare studien (Pålsson & Wiklund 2021) är uppfattningen att ett barnperspektiv består av att identifiera och åtgärda sociala problem bland barnen. Denna översättning är inte lika tydligt kopplad till lagstiftning, men handlar om att säkerställa att barn inte far illa samt, om de misstänks göra det, dels göra barnavårdsanmälningar, dels ge stöd till familjerna (t.ex. hushålls-ekonomisk rådgivning, föräldrastöd). Ett sådant synsätt uttrycks inte alltid i formell

³ Under datainsamlingen framgick dock att den nytilträdde nämnden fattat beslut om att detta barn tillägg skulle avskaffas.

policy, men har förankring i samtliga kommuner och vi kan inte se några påfallande skillnader mellan generösa och restriktiva kommuner gällande i vilken utsträckning översättningen kommer till praktisk tillämpning. Följande utsaga av en enhetschef i Låglandet kan analyseras som uttryck för översättningen:

Enhetschef: Ett barnperspektiv är väl att vi lyfter upp och ser om det finns några svårigheter och har föräldrarna något extra behov av stöd för barnet eller har barnet något behov av extra stöd och att man hjälper att lotsa vidare om det skulle finnas. Väcks det någon oro hos handläggaren att föräldrarna inte klarar av att ta ansvar i sin föräldraroll? Att vi antingen lotsar vidare till barn och familj eller att vi gör en anmälan till barn och familj så att de får göra en bedömning av om de ska inleda utredning.

Anställda i samtliga kommuner menar att de återkommande diskuterar tecken på om barn far illa och att anmälningar genomförs regelbundet vid oro. När det gäller barnavårdsanmälningar är det dock enbart en kommun (Låglandet) där personal vittnar om policy som uppmanar till anmälningar och som har riktlinjer att orosanmälningar ska genomföras vid skulder. Övriga kommuner har inte en lika tydlig policy.

Av aktmaterialet framgår att handläggare det senaste året har gjort orosanmälningar i sju procent av hushållen. Skillnaderna mellan kommunerna är små. De problem som anmäls handlar i närapå samtliga fall om förhållanden kopplade till den ekonomiska utsattheten, som hyres- eller eskulder eller bostadslöshet, men i något fall rör det misstankar om våld i familjen eller att barn inte ges tillräcklig stimulans.

Barnperspektiv som aktivering av föräldrar

En fjärde översättning av barnperspektiv som vi identifierat i kommunerna är att fokusera föräldrars förvärvsarbete (Pålsson & Wiklund 2021). Även här har vi svårt att finna genomgående skillnader mellan generösa och restriktiva kommuner. Fokus på självförsörjning kan ses som kopplat till ökade krav på att enbart den som står till arbetsmarknadens förfogande har rätt till försörjningsstöd (Prop. 2015/16:136) och Socialstyrelsen framhåller i sina handböcker att en del i ett barnperspektiv är att föräldrar blir lönearbetande (Socialstyrelsen 2021b). Företrädare för samtliga kommuner hävdar i varierande grad att det bästa sättet att förbättra barnens tillvaro är att föräldrar blir självförsörjande, även om det är sällan resonemangen kopplas till möjligheten att erhålla arbete i kommunen. Vikten av att föräldrar blir lönearbetande lyfts av enhetschefer i Högum:

Handläggare 1: Vi har föräldrar som har varit här länge och de har barn och man pushar på där för att jobba ut dem härifrån. Det ökar ju levnadsstandarden.

Handläggare 2: Absolut. Det är så mycket värt att ett barn ser en vuxen gå iväg till ett jobb på dagarna. Alltså det där har man ju forskat på. Ett barn som inte ser föräldrar gå till jobbet är mindre benägna själva att ha den normen med sig. Alltså det är en jätteviktig insats att komma ut i sysselsättning.

Det förefaller visserligen något vanligare att kommunledningen i restriktiva kommuner betonar vikten av att föräldrar kommer i arbete, men vi finner få konkreta arbetssätt för att få just föräldrar i arbete. Det syns heller inga skillnader mellan kommunerna, även om Låglandet och Höglöv har riktlinjer som understryker att det är särskilt viktigt att föräldrar har en planering. Vidare uttrycks i Lågberga och Höglöv att föräldrar ska prioriteras till vissa arbetsmarknadsinsatser och offentliga anställningar, men av intervjuer att döma är det oklart om policyn faktiskt upprätthålls.

Barnperspektiv som dokumentation

En femte översättning är att ett barnperspektiv handlar om att ha dokumentation om barnen. Dokumentation om barn är enligt aktstudien knapphändig i samtliga kommuner, men viss typ av dokumentation förekommer något oftare bland generösa kommuner. Vikten av att dokumentera barns situationer är stadfäst i rättsligt material (Prop. 1996/97:124) och kommer lokalt till uttryck i tankar om att synliggöra barns livssituationer i utredningar, men också att vid biståndsbeslut skriftligen redogöra för hur barnen påverkas. Det uttrycks i riktlinjer för såväl restriktiva som generösa kommuner (med undantag för Hököping). I samtliga kommuner finns därtill en rubrik i utredningsmallen avsatt för att handläggare ska beskriva barnens livssituationer, och två kommuner (Lågvik och Höglöv) har checklistor med frågor om barnen. Ingen kommun använder dock särskilda bedömningsinstrument (t.ex. manualer för att kartlägga barnens behov) för att inhämta information. Inte heller förekommer formaliserade konsekvensanalyser för att bedöma följder som beslut har för barn. Flertalet intervjupersoner pekar också på brister i att dokumentera barns behov, vilket framgår av nedanstående handläggarintervju i Lågvik:

Handläggare 1: Så som vi gör i de besluten vi skriver, för att vi vill ha ett barnperspektiv, är att "det finns barn här som är födda då och då". Att den [informationen] finns med.

Handläggare 2: I själva utredningsfasen är vi noga med att skriva om barnen och samla information. Men sedan när den här familjen har varit hos oss ett tag tror jag att vi glömmer bort att hålla det där levande på något vis. Hur det är med barnen *nu*, vad gör de *nu*?

Vid en analys av samtlig dokumentation under ett år framgår att information om barn, när den finns, vanligen består i summariska redogörelser för boende, skola och hälsa. När det gäller karaktär på och omfattning av information syns ingen särskild skillnad mellan restriktiva och generösa kommuner. Det framgår vidare att i en femtedel av besluten (n = 344) för september 2018 hänvisas till ett barnperspektiv, vilket pekar på att begreppet används med viss regelbundenhet. I de flesta kommuner förekommer det enbart enstaka gånger, men generösa kommuner artikulerar något oftare ett barnperspektiv vid beslut. Det ska dock sägas att i Högum, med flest sådana hänvisningar, formuleras det ofta som standardfras utan synbar koppling till beslutets innehåll.

Barnperspektiv som delaktighet

En sista översättning av barnperspektiv är att barn involveras i handläggningen, vilket är en fråga som vi behandlat i en separat studie (Pålsson & Wiklund 2021). Delaktighet är något som återfinns inom lagstiftning (Prop. 2017/18:186) och framhålls av nationella myndigheter (Socialstyrelsen 2021b; IVO 2015). Det anges i riktlinjer i två generösa (Högum och Höglöv) och två restriktiva kommuner (Låglandet och Lågviken) att barnsamtal och hembesök hos barnfamiljer är viktigt för att fatta beslut. Kommunerna menar i varierande grad att det är angeläget att ha kunskap om barnens behov, men det handlar då om att tala med föräldrar om barn. När det gäller huruvida barns delaktighet faktiskt praktiseras syns inte några skillnader mellan generösa eller restriktiva kommuner.

Av aktdata framgår att det enbart vid sex tillfällen under det studerade året förekommit personlig kontakt med barn. I dessa få fall är det barnet som tagit kontakt med socialtjänsten och det är alltså inte planlagda möten. Med andra ord förekommer varken i restriktiva eller generösa kommuner i någon nämnvärd utsträckning kontakt med barn. Övrig kontakt handlar om att barnet händelsevis deltagit vid föräldrarnas möte eller å föräldrarnas vägnar ringt handläggare. Skäl som anförs till att undvika att involvera barn är att syftet är oklart, eftersom vuxna beskrivs som huvudsaklig part. Men det var också vanligt med uppfattningar att barn ska fredas från insyn i försörjningsfrågor. Enhetschefen i Lågberga resonerar på följande sätt:

Enhetschef: Jag tänker att det handlar om att beakta barnets situation *utan* att involvera barnet själv. För, just när det kommer till ekonomiskt bistånd, så tycker jag att det är jätteviktigt att barnet *inte* är involverat. Det är så lätt att barnet får bära sina föräldrars börda. Och framför allt när det är familjer där kanske föräldrarna är språksvaga, att man verkligen tänker på det att använd inte barnen som tolkar.

Likaså är hembesök där barn närvarar ovanligt. Det har genomförts enbart i fem procent av ärendena och har då inte primärt syftat till att ta reda på hur barnen har det.

Diskussion och slutsatser

De senaste decennierna har kraven ökat på att samhällsinstitutioner i sitt beslutsfattande tar hänsyn till barn. Ett uttryck för detta är att lagstiftning och statliga myndigheter förordar att handläggning av ekonomiskt bistånd har ett barnperspektiv. Det finns vissa rättsliga preciseringar av vad ett barnperspektiv kan vara, men hur det faktiskt konkretiseras är i liten utsträckning belyst och forskning har efterlyst bottom-up-studier om hur dylika policybegrepp kommer till uttryck. I den här artikeln har vi genomfört fallstudier av sex kommuners socialbidragsarbete, och artikeln bygger vidare på en taxonomi som vi etablerat i tidigare artiklar (Pålsson & Wiklund 2021, 2022). Tidigare forskning visar att socialbidragskostnader samvarierar med sättet varpå arbetet organiseras, och artikeln har undersökt huruvida generositet respektive restriktivitet i förhållande till barnfamiljer kan vara ett uttryck för skillnader i hur barn betraktas inom socialbidragshanteringen. Syftet har varit att beskriva och analysera kommunerna när det gäller arbetssätt och värderingar i förhållande till barnfamiljer samt om, och i så fall hur, generösa och restriktiva kommuner skiljer sig åt. Studiens huvudsakliga resultat visar att det förekommer ett flertal varierande tolkningar av vad ett barnperspektiv inom ekonomiskt bistånd är. Dessa gäller generellt för samtliga kommuner och kan med andra ord endast i begränsad utsträckning hänföras till den generositet kommunerna uppvisar i socialbidragshandläggningen till barnfamiljer (även om vissa mindre skillnader mellan restriktiva och generösa kommuner kunde urskiljas). Vidare är kommunernas konkreta arbetssätt i förvånansvärt liten utsträckning fokuserade på barn och det kan ifrågasättas om arbetssätt som identifierats egentligen är nya inslag i handläggningen.

En första slutsats som kan dras av ovanstående resultat är att det förekommer starkt varierande tolkningar av vad ett barnperspektiv i grunden består av, även om dessa endast i begränsad utsträckning kan hänföras till kommunernas generositet. Variationerna kan förstås utifrån nyinstitutionell teori, vilken stipulerar att det inte är givet att implementering av idéer leder till homogenisering. Idéer befinner sig visserligen i ett regulativt och normativt sammanhang som sätter vissa gränser för hur de kan översättas, men eftersom de antas vara möjliga att fylla med olika innehåll kan de snarast leda till lokala skillnader (Sahlin-Andersson & Wedlin 2017). De identifierade översättningarna kan naturligtvis existera parallellt, men ger var för sig uttryck för skilda förhållningssätt till barn i familjer med ekonomiskt bistånd.

Den översättning som enligt studien tycks ha starkast genomslag är att ett barnperspektiv begränsas till att säkerställa att barnens mest grundläggande behov (mat och husrum) blir tillgodosedda. Men det förekommer också mer ambitiösa översättningar om att biståndet bör tillförsäkra barn social inkludering. Övriga översättningar fokuserar inte direkt barnens ekonomiska förhållanden, utan att handläggningen uppmärksammar barnens sociala situation, dokumenterar deras livssituationer och

aktiverar föräldrarna. Med andra ord visar studien att det är sannolikt att tolkningar kommer att variera när en idé som barnperspektiv sprids.

För det andra har vi, i kontrast till vad vi förväntade oss, haft svårt att finna genomgående skillnader mellan generösa och restriktiva kommuner i fråga om hur barn behandlas inom handläggningen. Tvärtom är arbetet gentemot barnfamiljer tämligen likartat i kommunerna och generositet tycks alltså inte enligt denna studie vara en tydlig markör för hur barnperspektiv praktiskt omsätts. Vi kunde dock urskilja några mindre skillnader, som är värda att tentativt lyfta fram. Exempelvis framgick av analysen att det var vanligare att generösa kommuner hade haft projekt om barnfattigdom/barnperspektiv, biståndsbeslut där barnperspektiv omnämnts, något färre delavslag, större öppenhet inför att bevilja extra och inte lika ofta hade förbestämda bidragsnivåer för till exempel fritidsaktiviteter. Ett uppslag att utforska vidare är här om det kan röra sig om mer svårfångade lokala "kulturer" (t.ex. en allmänt större öppenhet för att handläggare uppmärksammar barns situationer) och som färgar av sig på handläggares arbetssätt. Sådana kulturella faktorer har i tidigare studier visat sig kunna påverka bedömningar och beslut i socialbidragsarbete (jfr Byberg 2002; Scott 2003).

För det tredje visar studien att det samtidigt i förvånansvärt liten utsträckning i såväl generösa som restriktiva kommuner förekommer konkreta arbetssätt som fokuserar barn. Det är exempelvis sällsynt att barn beviljas extra medel eller ges särskilda insatser. Det kan enligt teori förstås utifrån att översättningsprocesser är påverkade av lokala praktiker och aktiviteter (Sahlin-Andersson & Wedlin 2017). I denna "översättningens ekologi" kommer existerande lokala praktiker att påverka vilka översättningar som bli möjliga och huruvida de tillåts påverka arbetet på ett substantiellt sätt. Svårigheten att omsätta ett barnperspektiv praktiskt kan teoretiskt förstås utifrån att socialbidragsarbete sker inom ramen för människobehandlande organisationer som vägleds av flertalet målsättningar (Hasenfeld 2010). Arbetssätt som fokuserar barn avviker ofta från andra mer dominerande mål, som ges företräde. Det handlar främst om den hushållscentrering som av tradition präglar arbetet och som medför att barns situationer hamnar i skymundan (jfr Fernqvist 2013). Men det finns också andra målsättningar som tenderar att ta överhanden, som att klienters livssituationer inte ska utredas alltför ingående (Prop. 1979/80:1), att skattemedel ska hanteras återhållsamt och att föräldrars incitament att söka arbete inte ska undermineras (Pålsson & Wiklund 2021). Här bör nämnas att barns delaktighet, en viktig princip i en samtida barnrättsdiskurs, är frånvarande. När det gäller just delaktighet har vi i en tidigare studie visat att det bryter alltför mycket mot rådande såväl organisation som värderingar (Pålsson & Wiklund 2022). Det kan även ifrågasättas om de särskilda rutiner kopplade till barnfamiljer som identifierats egentligen är nya inslag i handläggningen. Det gäller översättningen om att tillförsäkra barn grundläggande välfärd och möjlig-

het att ge extra bistånd, vilket troligen varit praktik långt innan barnperspektiv gjort inträde som viktig princip för ett par decennier sedan eftersom det snarast kan sägas handla om att i enlighet med individuella beslut tillförsäkra individer en skälig levnadsnivå. Dokumentation ingår i en samhällstrend som innefattar att göra välfärdsarbete transparent för utomstående, men det är inte säkert att beslutshänvisningar till ett barnperspektiv direkt påverkar barnen. Barnperspektiv som aktivering av föräldrar kan visserligen förmodas ha en positiv påverkan på barn om uppsåtet lyckas att få föräldrar i lönearbete. Men när aktiveringsinsatser väl fanns, var de riktade mot biståndsmottagarna överlag och inte särskilt föräldrar. I det här sammanhanget bör betonas att barns individuella rätt till bistånd kan undergrävas om aktiveringsinsatser kombineras med avslag (O'Brien & Salonen 2011).

Vilka implikationer har artikelns resultat för vidare forskning och för handläggning av ekonomiskt bistånd? Här visar studien att generositet respektive restriktivitet inte är en tydlig markör för skilda strategier för ett barnperspektiv. Grunden för vår urvalsstrategi kan naturligtvis, i viss mening, i sig kunna sägas vara uttryck för kommunala skillnader i hur barnperspektivet omsätts. Tänkbart är alltså att de restriktiva kommunerna bevakar barns intressen genom att betona vikten av föräldrars aktivering och inträde på arbetsmarknaden, medan generösa kommuner i större utsträckning ser bidraget som ett potentiellt verktyg för att värna barns situation. Våra resultat pekar dock mot att dessa skillnader endast begränsat fångar varierande strategier i andra avseenden än hur barnperspektivet omsätts i arbetet med socialbidrag. Snarare förefaller det som att skillnaderna vi funnit kan hänföras till handläggarnivå, eller för oss okända faktorer på organisationsnivå.

För praktiskt arbete är det sannolikt att trycket kommer att öka ytterligare framöver på att de har barn i fokus. Den här studien ger vid handen att begrepp som barnperspektiv kan tolkas och omsättas praktiskt på ett flertal sätt och att mer barnfokuserade arbetssätt, som till exempel barnsamtal och extra bistånd till barn, när de förekommer, inte sällan utmanar andra målsättningar. Svårigheter att jämkta olika målsättningar pekar på att det är angeläget att det talas mer om värdekonflikter (mellan t.ex. handläggningens hushållscentrering och traditionella fokus på insatser till vuxna respektive nyare barnfokus) som uppstår i handläggningen, samt närmare diskuteras vilka kompromisser som kan behöva göras (Pålsson & Wiklund 2021, 2022). Sådana diskussioner är viktiga om det anses önskvärt att välfärdsinstitutioner implementerar arbetssätt som mera fokuserar barn.

Referenser

- Alanen, L. (1992) *Modern childhood? Exploring the "child question" in sociology*. Jyväskylä: Pedagogiska forskningsinstitutet.
- Alvesson, M. & Skoldberg, K. (2009). *Reflexive methodology. New vistas for qualitative research*. Los Angeles: Sage.
- Angelin, A., Hjort, T. & Salonen, T. (2014) Lokala handlingsstrategier för skåliga levnadsvillkor. Reflektioner utifrån Malmökommissionens studier om försörjningsstödet och barns fattigdom. *Socialmedicinsk tidskrift*, (5): 480–488.
- Aronsson, K. (2012) Barnperspektiv. Att avläsa barns utsatthet. *Locus*, 24: 100–117.
- Bergnehr, D. (2019) Barnperspektiv, barns perspektiv och barns aktörskap. En begreppsdiskussion. *Nordisk tidskrift för pedagogikk och kritikk*, 5: 49–61.
- Byberg, I. (2002) *Kontroll eller handlingsfrihet? En studie av organiserings betydelse i socialbidragsarbetet*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Bywaters, P., Bunting, L., Davidson, G., Hanratty, J., Mason, W., McCartan, C. & Steils, N. (2016) *The relationship between poverty, child abuse and neglect. An evidence review*. Joseph Rowntree Foundation Report.
- Cooper, K. & Stewart, K. (2017). *Does money affect children's outcomes? A systematic review. An update*. Joseph Rowntree Foundation Report.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1991) Iron cage revisited. I: *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Fernqvist, S. (2013) *En erfarenhet rikare? En kvalitativ studie av barns strategier och barnfattigdomens villkor i välfärdsstaten*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Hasenfeld, Y. (2010) *Human services as complex organizations*. Sage: Los Angeles.
- Heimer, M. & Palme, J. (2016) Rethinking child policy post-UN convention on the rights of the child. Vulnerable children's welfare in Sweden. *Journal of Social Policy*, 45(3): 435–452.
- IVO (2015) *Svårt att förverkliga barnets bästa? Om barnperspektivet vid beviljande av ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Inspektionen för vård och omsorg.
- Jensen Bruheim, I., Studsrod, I. & Ellingsten, I. (2019) Child protection. Social workers' constructions of children and childhood. An integrative review. *Child & Family Social Work*. doi.org/10.1111/cfs.12720
- Johansson, H. (2019) Socialbidrag ur ett europeiskt perspektiv. Teorier, modeller och utvecklingstrender. I: H. Hjort (red.), *Det yttersta skydds nätet. Om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Kedell, E. (2017) Interpreting children's best interests. Needs, attachment and decision-making. *Journal of Social Work*, 17(3): 324–342.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundström, T. & Shanks, E. (2013) Hård yta men mjukt innanmäte. Om hur chefer inom den sociala barnvården översätter evidensbaserat socialt arbete till lokal praktik. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (2): 108–126.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1991) Institutionalized organizations. I: *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mood, C. & Jonsson, J.O. (2016) Trends in child poverty in Sweden. Parental and child reports. *Child Indicators Research*, 9: 825–854.

- Näsman, E., Ponton von Gerber, C. & Fernqvist, S. (2012) *Barnfattigdom. Om bemötande och metoder ur ett barnperspektiv*. Stockholm: Gothia Förlag.
- O'Brien, M. & Salonen, T. (2011) Child poverty and child rights meet active citizenship. A New Zealand and Sweden case study. *Childhood*, 18(2): 211–226.
- Odenbring, Y. (2018) The daily life and reality behind child poverty in Sweden: Children's and adolescent's voices. *Child Indicators Research*. <https://doi.org/10.1007/s12187-018-9558-z>.
- Ponnert, L. & Svensson, K. (2011) När förpackade idéer möter organisatoriska villkor. *Socialvetenskaplig tidskrift*, (3): 168–185.
- Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten*.
- Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*.
- Prop. 2000/01:80. *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2015/16:136 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.
- Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*.
- Pålsson, D. & Wiklund, S. (2021) Local translations of a universal concept: "Child perspective" in Swedish social assistance. *Children & Society*, 35(3): 412–427.
- Pålsson, D. & Wiklund, S. (2022) A policy decoupled from practice. Children's participation in Swedish social assistance. *British Journal of Social Work*, 52: 964–981.
- Quennerstedt, A. (2013) Children's rights research moving into the future. Challenges on the way forward. *The International Journal of Children's Rights*, 21, 233–247. <https://doi.org/10.1163/15718182-02102006>
- Ridge, T. (2011) The everyday costs of poverty in childhood. A review of qualitative research exploring the lives of and experiences of low-income children in the UK. *Children & Society*, 25: 73–84.
- Rädda barnen (2021) *Barnfattigdom i Sverige – årsrapport 2021*. Stockholm: Rädda barnen.
- Sahlin-Andersson, K. & Wedlin, L. (2017) Circulating ideas. Imitation, translation and editing. I: *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London: Sage.
- Scott, W. (2003) *Organizations. Rational, natural and open systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Socialstyrelsen & Länsstyrelsen (2003) *Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen & Länsstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2019). *Ekonomiskt bistånd, årsstatistik 2018*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2015) *Beaktande av barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd. En fallstudie av tre socialförvaltningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021a). *Ekonomiskt bistånd, årsstatistik 2020*. Stockholm: Socialstyrelsen. Statistik om ekonomiskt bistånd 2021 (socialstyrelsen.se)
- Socialstyrelsen (2021b) *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen. Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten (socialstyrelsen.se)
- SOSFS 2013:1 *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*.
- Stranz, H. (2007) *Utrymme för variation. Om prövning av socialbidrag* (Rapport i socialt arbete, 119). Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Stranz, H. & Wiklund, S. (2012) Oskälighetsnivå? En studie av inkomstnivåer bland ensamstående mödrar med socialbidrag. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 19(2): 72–92.
- Svensson, G. (2000) *Skälighetsnivå och goda levnadsvillkor. Bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. Stockholm: Norstedts.
- Sveriges Stadsmissioner (2021) *Fattigdomsrapporten. De ohjälpta*. Sveriges Stadsmissioner.

- Weitoft, G., Hjern, A., Batljan, I. & Vinnerljung, B. (2008) Health and social outcomes among children in low-income families and families receiving social assistance. *Social Science & Medicine*, 68: 14–30.
- Wiklund, S. (2005) Social barnavård i nya former. Om marknadsorientering inom barnvårdsarbetet. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 12(2–3): 149–168.
- Wiklund, S. (2006) *Den kommunala barnvården. Om anmälningar, organisation och utfall*. (Rapport i socialt arbete, 119). Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.