

# **Om barnfattigdom**

- ansvar, insatser och orsaker

Daniel Rauhut  
Svante Lingärde  
Nina Alander

Under medverkan av  
Carolin Holm

*Daniel Rauhut, Svante Lingärde och Nina Alander*

**Om barnfattigdom**

- ansvar, insatser och orsaker

**FoU-rapport 2006:9**

Stadsledningskontoret  
Välfärd och Utbildningsavdelningen  
Forsknings- och utvecklingsenheten, 105 35 Stockholm

© Alla rättigheter förbehålla Forsknings- och Utvecklingsenheten  
samt författarna

Kopiering, även för undervisningsbruk, är helt  
förbjuden utan författarnas skriftliga medgivande.

För tillstånd, ring 08-508 35 000

Tryckt hos: AWJ Tryck AB

ISSN 1404-3351

ISRN S-SotF-FoU--06/9-SE

ISBN 91-85707-00-7

## FÖRORD

---

Denna studie om barnfattigdom har genomförts vid Stockholms stads FoU-enhet inom projektet *Kunskap, utveckling, lärande* (KUL), ett projekt som finansierats av Kompetensfonden. Studien har genomförts av en forskargrupp bestående av undertecknad forskningsledare och forskningsassistenterna Nina Alander och Svante Lingärde.

Jur. kand. Nina Alander har författat kapitel tre. Doktorand Svante Lingärde har författat kapitel fyra. Lingärde och undertecknad har författat kapitel fem. Undertecknad har författat kapitel ett och sju. Kapitel sex har författats av undertecknad under medverkan av Carolin Holm som arbetade som praktikant vid FoU-enheten när denna rapport skrevs och hon har hjälpt till med att ta fram underlag till kapitel sex. Dessa underlag har sedan bearbetats av undertecknad. Kapitlen två och åtta har skrivits gemensamt av forskargruppen. Nina Alander och undertecknad har under medverkan av Svante Lingärde skrivit kapitel nio.

Forskargruppen vill tacka de personer vi intervjuat för deras värdefulla bidrag till denna studie. Vi vill även tacka Anette Agenmark, Benny Carlson och Gustaf Blomberg för de synpunkter och kommentarer de haft på tidigare utkast av detta manus. Eventuella brister i föreliggande studie skall inte lastas på dem som kommit med synpunkter och kommentarer, utan dessa tar forskargruppen på sig.

Stockholm, november 2006

Daniel Rauhut  
Fil. Dr.  
Forskningsledare,  
FoU-enheten



# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

<b>FÖRORD</b> .....	<b>3</b>
<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b> .....	<b>5</b>
<b>TABELLER OCH FIGURER</b> .....	<b>8</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>9</b>
<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>13</b>
Bakgrund.....	13
Vad är barnfattigdom och hur mäter man den?.....	16
Syfte och problemställning .....	19
Studiens uppläggning.....	19
<b>2. FORSKNINGSÖVERSIKT</b> .....	<b>21</b>
Barnets bästa .....	21
Ansvarsfrågan .....	23
Skälig levnadsnivå .....	28
Barnfattigdomens orsaker .....	31
En internationell jämförelse .....	34
<b>3. BARNETS BÄSTA</b> .....	<b>41</b>
Inledning .....	41
Historisk översikt av barnets rättigheter .....	43
Barnkonventionen .....	43
Implementering av internationella konventioner.....	44
Stadgan i fördragskonform tolkning av Barnkonventionen.....	45
Barnets bästa – vad är det?.....	46
Barnets bästas moraliska status .....	46
Definition av barnets bästa .....	46
Barnperspektiv och levnadsstandard.....	48
Socialtjänstlagen (2001:453).....	49
Tillsyn över socialtjänsten .....	53
Strategi för att förverkliga Barnkonventionen.....	57
Utbildning .....	59
Bindande internationell rätt .....	59

Barnkonventionen .....	59
Principen om lika möjligheter .....	60
Barnets bästa.....	63
Svensk skola och Barnkonventionen.....	63
Skollagen (1985:100) .....	65
Hälsa .....	66
Barns och ungas folkhälsoproblem.....	66
Barnkonventionen .....	68
Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter .....	69
Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	70
Slutkommentarer.....	70
<b>4. ANSVARET FÖR BEKÄMPANDET AV BARNFATTIGDOM.....</b>	<b>74</b>
Inledning och grundläggande problemställning.....	74
Ansvarsbegreppet.....	76
Olika hjälpinsatser, olika perspektiv .....	79
Politik och barnfattigdom.....	82
EU:s politik mot barnfattigdom.....	82
Svenska statens politik mot barnfattigdom.....	85
Kommunernas arbete mot barnfattigdom .....	92
Från policydokument till verklighet.....	94
Slutsatser.....	96
<b>5. EN SKÄLIG LEVNADSNIVÅ.....</b>	<b>99</b>
Inledning .....	99
Lagstiftning och inriktningsdokument .....	100
Kvantifierande av en skälig levnadsnivå.....	107
Historiska understödsnormer för barn och vuxna .....	108
Sammanfattande diskussion.....	115
<b>6. ORSAKER TILL BARNFATTIGDOM.....</b>	<b>119</b>
Inledning .....	119
En förklaringsmodell .....	120
Föräldrar och deras inkomster.....	123
Direkt bakomliggande faktorer .....	124
Arbetsmarknad .....	124
Socialförsäkringar .....	125
Familjestruktur .....	127
Indirekt bakomliggande orsaker.....	129
Arbetslöshet.....	129
Hälsa.....	130
Utbildning.....	131
Diskriminering.....	133
Socialt kapital .....	134

Rörlighet.....	135
Lagstiftning .....	137
Kommunala insatser.....	138
<b>7. EN STATISTISK ÖVERSIKT .....</b>	<b>141</b>
Barn och understödsbehov .....	141
Ekonomisk fattigdom.....	144
Hälsa- och utbildningsaspekter.....	148
<b>8. ARBETET MED BARNFATTIGDOM I STOCKHOLMS STAD.....</b>	<b>152</b>
Normer för ekonomiskt bistånd för barn.....	152
Andelen fattiga barn.....	154
Hälsa och utbildning .....	154
Arbetet mot barnfattigdom.....	155
Tvärsektoriellt arbete tillsammans med EU-organ och statliga organ.....	155
Barnperspektiv i reguljära verksamheter samt tvärsektoriella ansatser inom kommunen .....	157
Barnfattigdomens orsaker .....	161
<b>9. SAMMANFATTANDE DISKUSSION .....</b>	<b>162</b>
<b>Bilaga 1: Intervjufrågor .....</b>	<b>170</b>
<b>REFERENSER .....</b>	<b>171</b>

## TABELLER OCH FIGURER

---

- Tabell 1** En schematisering av absolut och relativ fattigdom, samt indirekta och direkta fattigdomsmått (sidan 17)
- Tabell 2** Riksnormen 2006 (sidan 107)
- Tabell 3** Normer för barn 1937-1972 enligt den inter-kommunala ersättnings-taxans dyrortsgrupp A. Löpande priser. (sidan 111)
- Tabell 4** Normer för barn 1970-1982 enligt den s.k. Stockholmsmodellen (sidan 113)
- Tabell 5** Normer för barn enligt Socialstyrelsens socialbidragsnorm 1985 (sidan 114)
- Tabell 6** Riksnormen för barn 1998 och 2006 som andel av riksnorm för ensamstående vuxna. Procent (sidan 114)
- Tabell 7** De understöddas familjestruktur 1939-2004. Procent (sidan 143)
- Tabell 8** Andel barn i Sverige 0-17 år efter förekomst av fattigdom och/eller socialbidrag 1991, 1997 och 1999 efter härkomst (sidan 144)
- Tabell 9** Barns ekonomiska levnadsstandard i kommuner 1991 och 1999 (sidan 146)
- Tabell 10** Andel barn i Stockholms stad och dess stadsdelar 0-17 år efter förekomst av fattigdom och/eller socialbidrag 1991-2002 (sidan 147)
- Tabell 11** Barnhälsoindex (sidan 149)
- Tabell 12** Utbildningsindex (sidan 151)
- Tabell 13** En jämförelse mellan normerna för ekonomiskt bistånd 2006 enligt Stockholms stad och riksnormen (sidan 153)
- Figur 1** Andelen barn bland de av fattigvård, socialhjälp och socialbidrag understödda personer 1900-2004. Procent. (sidan 14)
- Figur 2** Belopp för barn som procentandel av en ensamstående vuxen utan barn 1918-2006 (sidan 117)
- Figur 3** Barnfattigdomens orsaker (sidan 122)
- Figur 4** Åldersstrukturen hos mottagarna av fattigvårdens kontantunderstöd och socialbidrag i fem åldersgrupper (procent) 1923-1995. (sidan 142)



## SAMMANFATTNING

---

Fattigdom, ekonomisk utsatthet och social utestängning bland barn har länge varit ett föga uppmärksammat område i forskningen. De senaste åren har dessa frågor emellertid kommit upp på dagordningen i samhällsdebatten, om än fortfarande i blygsam omfattning. Denna studie syftar till att belysa barnfattigdom från juridiska, politiska, ekonomiska, sociala och historiska aspekter.

Inledningsvis diskuteras i kapitel 1 den debatt om barnfattigdom som har uppkommit de senaste åren. Vi sätter in denna fråga i ett längre historiskt perspektiv och visar att barnen under det senaste århundradet har blivit alltmer överrepresenterade bland dem som behöver ekonomiskt bistånd. Det är emellertid svårt att mäta barnfattigdom. En diskussion måste föras om man skall välja en absolut eller en relativ definition av fattigdom samt vilka direkta eller indirekta mått som kan användas. Dessutom menar vi att diskussionen måste vidgas till att också behandla sådana faktorer som barns utbildning, hälsa och förmåga att långsiktigt förändra sin situation.

Kapitel 2 ger en översikt över tidigare forskning som berör barnfattigdom. Det gäller den juridiska tolkningen av barnets bästa, frågan om den politiska ansvarsfördelningen för att bekämpa barnfattigdom och innebörden av begreppet skälig levnadsnivå. Vi konstaterar också att det i Sverige finns relativt lite forskning om de faktiska orsakerna till barnfattigdom. Däremot förekommer frågor om barnfattigdom i Sverige i några internationellt jämförande studier. Sammantaget finner vi att forskningsläget uppvisar stora kunskapsluckor.

Kapitel 3 ägnas åt en närmare analys av de juridiska aspekterna kring barnfattigdom. Därutöver definieras begreppet barnets bästa samt det däri innefattade barnperspektivet. FN:s Barnkonvention och betydelsen av dess implementering i Sverige analyseras, liksom den

rådande tillsynen över socialtjänsten. Vidare sätts skolan och hälso- och sjukvården för barn i relation till svensk lagstiftning, till bindande internationell rätt, till Barnkonventionen och till principen om lika möjligheter. I praktiken finns tecken på att tillämpningen av Barnkonventionen i kommunerna är problematisk på grund av resursbrist, kunskapsbrist och svårigheter att tolka begreppen. Vi finner dock en utveckling i riktning mot en förstärkt rättslig status för barnen.

I kapitel 4 analyseras problematiken kring det politiska ansvaret för att bekämpa barnfattigdom och social exkludering bland barn. EU:s, svenska statens och de svenska kommunernas roller sätts i relation till varandra. Ett betydande inslag i svensk barnpolitik är att kommunerna förutsätts bedriva verksamheter vars mål delvis formulerats på högre nivå. Vidare kan man hävda att kommunerna har små möjligheter att påverka de yttre villkoren för sin fattigdomsbekämpning och att målformuleringen skiftar mellan de olika beslutsnivåerna. Kapitlet utmynnar i att fyra specifika problem kring ansvarsfördelningen kan identifieras.

Kapitel 5 ägnas åt en diskussion av begreppet *skälig levnadsnivå*, som bland annat är centralt i socialtjänstlagens reglering av ekonomiskt bistånd. Efter en analys av förarbetena till nuvarande lag följer en kvantifiering av biståndsnormen för barn i relation till normen för en ensamstående vuxen. En historisk jämförelse visar att barnnormen utvecklades starkt negativt i relation till vuxennormen från mellankrigstiden till 1970-talet men att en viss upphämtning kan sägas ha skett därefter. Bland annat har Konsumentverkets arbete med hushållsbudgetar och en ökad åldersdifferentiering av biståndet till barn haft betydelse.

Kapitel 6 analyserar olika möjliga orsaker till barnfattigdom och utvecklar en övergripande förklaringsmodell. Barnets ekonomiska utsatthet relateras till hushållet och till föräldrarnas försörjningsförmåga. Denna påverkas i sin tur av familjestrukturen samt av föräldrarnas situation på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemet. Bakom dessa direkt bakomliggande orsaker kan man identifiera indirekt bakomliggande orsaker relaterade till hälsa, utbildning, arbetslöshet, diskriminering, lagstiftning, socialt kapital och rörlighet på arbetsmarknaden, vilka i väsentliga delar är svåra för en kommun att påverka. Kommunens insats får därmed ofta en akut karaktär i form av ekonomiskt bistånd, när hushållets övriga försörjningsmöjligheter bortfaller.

Kapitel 7 ger en statistisk översikt över barns fattigdom, utbildning och hälsa i Sverige. Långa historiska tidsserier ges för åldersstrukturen hos understödda personer och understöddas familjestruktur. Nutidshistoriska serier ges för ekonomisk fattigdom och socialbidragstagande bland barn på riksnivå, kommunnivå och stadsdelsnivå i Stockholm. Serier för barnhälsoindex och utbildningsindex ges på kommunnivå.

I kapitel 8 diskuteras arbetet med barnfattigdom i Stockholms stad. Biståndsnormerna för barn, andelen fattiga barn, barnhälsoindex och lärarresursindex behandlas. Därefter diskuteras tvärsektoriellt arbete som berör barnfattigdom samt barnperspektivet i socialtjänsten. Vi finner att barnperspektiven i verksamheterna har utvecklats men också att stadens möjligheter att med förebyggande och långsiktiga åtgärder påverka barnfattigdom är begränsade, vilket överensstämmer med våra förväntningar utifrån de tidigare kapitlen.

Slutligen följer i kapitel 9 en sammanfattande diskussion. Vi menar att ideologiskt laddade val av definitioner och mått på barnfattigdom kan ha stor betydelse för tolkningen av de forskningsresultat som framkommit, liksom för de policyimplikationer som kan finnas. Vi menar också att en politisk diskussion om barnfattigdom måste ta större enheter än kommunen i beaktande.



## INLEDNING

---

### **Bakgrund**

Rädda Barnen har i ett antal rapporter de senaste åren slagit larm om att klyftorna i samhället ökat sedan 1990-talskrisen och att allt fler barn i Sverige lever i fattigdom idag än för 15 år sedan. Detta gäller såväl om man mäter fattigdom i antal socialbidragstagare som deras inkomststandard (Salonen 2002, 2005, 2006). Tidigare har även SCB påtalat att kraftiga försämringar i barnens inkomststandard ägt rum. Davidsson m fl (1997) visar i sin studie att barnens ekonomiska otrygghet ökat påtagligt under perioden 1980-1995. Andelen barn som lever i en familj som under det gångna året haft svårigheter med att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar etc uppgick till 28 procent 1995, vilket är en ökning med nio procentenheter sedan 1980. Även Jansson m fl (2003) påtalar att försämringar ägt rum för barnen 1975-2001. Krisåren i början av 1990-talet ledde till en minskning av de disponibla inkomsterna, vilket drabbade barnfamiljer och unga ensamstående hårt.

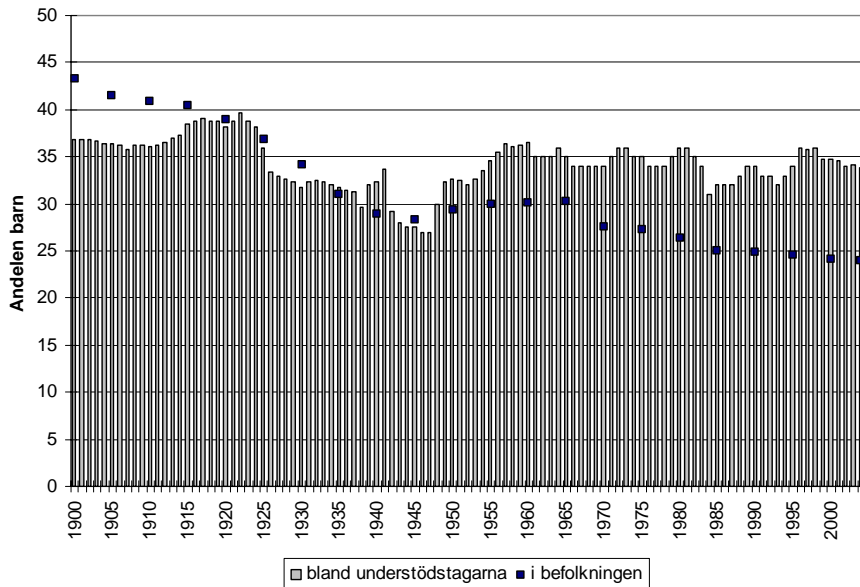
I en analys av barnens inkomststandard under 1990-talet kommer Gustafsson m fl (2003) fram till att trots en

”återhämtning sedan 1996 var barnens genomsnittliga inkomststandard år 1998 fortfarande 10 procent lägre än år 1991. Även om andelen barn som faller under ett relativt fattigdomsstreck år 1998 inte skiljer sig särskilt mycket från den år 1980 finns det en viktig skillnad. År 1998 var en

avsevärt större andel barn och deras föräldrar beroende av offentliga transfereringar för att undkomma fattigdom. Arbetsinkomster spelade en större roll år 1980. I denna bemärkelse finns det en ökande marginalisering bland barn i Sverige” (Gustafsson m fl 2003, sid. 20f.).

Detta ger intrycket av att barn fått det allt sämre under de senaste decennierna, eller kanske mer precist sedan 1980-talets början. Väljer vi att betrakta ett annat sätt att definiera och mäta barnfattigdom på framträder en betydligt mörkare bild än så.

**Figur 1** Andelen barn (0-19 år) bland av fattigvård, socialhjälp och socialbidrag understödda personer, samt andelen barn (0-19 år) i befolkningen 1900-2004. Procent.



Källa: Statistisk Årsbok, SOS Befolkningsrörelsen, SOS Befolkningsförändringen, SOS Befolkningsstatistik, SOS Fattigvård, SOS Socialvård, SOS Socialhjälp, samt SOS Socialtjänst

Andelen barn bland de av fattigvården, socialhjälp och socialbidrag understödda personerna har under 1900-talet uppvisat en förvånansvärt liten förändring. Detta framkommer av figur 1. Från att under perioden 1900-1925 ha utgjort mellan 35-40 procent av alla personer som uppbar fattigvård kom barnens andel att sjunka fram till 1948. Denna minskning berodde dock inte på att antalet barn med understöd från fattigvården minskade under denna period, utan på att antalet äldre, främst pensionärer, ökade kraftigt. När pensionärerna kom att lyftas bort från fattigvården i och med institutionella reformer och den stora pensionsreformen 1948 (Edebalk 1996), kom barnens andel av de av fattigvården och socialhjälpen understödda att åter öka. Sedan mitten av 1950-talet fram till idag har barnens andel av de understödda, i grova drag, rört sig mellan 30 och 35 procent. Av figur 1 ser man tydligt att andelen barn bland de av fattigvården, socialhjälp och socialbidrag understödda personerna ökade under 1990-talskrisen, men i ett historiskt perspektiv är ökningen blygsam.

När andelen barn bland de understödda jämförs med andelen barn i befolkningen framkommer det att barnens andel av befolkningen minskat från knappt 45 procent år 1900 till drygt 20 procent år 2004. Efter 1950 är barnens andel av befolkningen klart lägre än deras andel av de av socialhjälp och socialbidrag understödda, vilket indikerar att barnen kommit att bli statistiskt överrepresenterade bland understödstagarna relativt sin andel av befolkningen (se figur 1).

Kommittén Valfärdsbokslut menar i sitt slutbetänkande att 90-talskrisen kom att slå olika hårt mot barn med olika bakgrund, och att detta lett till kraftiga försämringar för barn till t ex ensamstående föräldrar och invandrare. Samtidigt konstaterar Kommittén Valfärdsbokslut att

”barn i Sverige har i allmänhet goda levnadsförhållanden vad gäller exempelvis ekonomiska och materiella villkor, trygghet i närmiljön, socialt stöd från föräldrar och omgivning, situationen i skolan, samt fysisk och psykisk hälsa” (Socialdepartementet 2001, sid. 59).

Salonen (2006) menar i sin senaste rapport angående barnfattigdom att det svenska samhället är ett överflödssamhälle och att den socialt nödvändiga konsumtionens betydelse har ökat.

”Den moderna fattigdomen i ett överflödssamhälle som det svenska, handlar således inte bara om att klara livets nödtröft, utan om att kunna delta i samhällslivet som de flesta andra. För barnen i ekonomiskt utsatta hushåll handlar det om att kunna åka med på en skolutflykt trots att det kostar sjuttio kronor eller kunna vara med på fritidsaktiviteter eller i kompisgänget” (Salonen 2006, sid. 8).

Det är en något oklar bild som växer fram av barnfattigdomens utveckling och utbredning. En central fråga tycks vara hur man definierar barnfattigdom och hur man sedan mäter förekomsten av barnfattigdom.

### **Vad är barnfattigdom och hur mäter man den?**

Det finns inte en objektiv och allmängiltig definition av fattigdom, utan flera (Halleröd 1997). Fattigdomsforskarna är inte eniga om begreppets innebörd och hur man kan kvantifiera fattigdom på bästa sätt (Socialstyrelsen 1997). Det finns tre definitioner av fattigdom - absolut, relativ och dual fattigdom – och fattigdom mäts vanligtvis på minst 13 olika sätt inom vetenskapen (Rauhut 2006). Gemensamt för *absoluta definitioner* av fattigdom är att de preciserar en nivå under vilken ett kvalitativt sämre tillstånd inträder. De *relativa definitionerna* har som gemensam nämnare att de sämst ställdas situation inte kan förstås utan hänvisning till de bäst ställdas situation (Halleröd 1997). Vidare läggs stor vikt vid inkomster och levnadsstandard; ju längre bort från medelklassens inkomster och levnadsstandard en individ befinner sig i negativ bemärkelse, desto fattigare är individen (Rauhut 2006). Att inte ha det alla andra har ställer krav på samhället att skapa en fördelande rättvisa åt alla (Halleröd 1991, Townsend 1979). Slutligen betonar den *duala definitionen* av fattigdom att fattigdom innehåller såväl absoluta som relativa komponenter, *samt* grundläggande utbildning och hälsa (Sen 1999).



**Tabell 1** En schematisering av absolut och relativ fattigdom, samt indirekta och direkta fattigdomsmått

	<i>Indirekt</i>	<i>Direkt</i>
<i>Absolut</i>	Existensminimum Socialbidragsnorm	Rowntrees existensminimum
<i>Relativ</i>	50% av medianinkomst	Levnadsnivåundersökningar Deprivationsindex

*Källa:* Socialstyrelsen (1997).

Lika lite som forskarna är eniga om hur man skall definiera fattigdom, lika lite enighet råder om man mäter fattigdom. De *indirekta måtten* bygger vanligtvis på olika inkomstmått; givet en viss inkomst antas individen eller hushållet ha ekonomiska resurser för att upprätthålla en viss materiell standard. De direkta måtten på fattigdom utgår från vad individerna i realiteten äger och konsumerar. Vidare kan denna ansats delvis ses som en kritik av den indirekta ansatsen (Socialstyrelsen 1997).

Olika mått fångar upp olika aspekter av fattigdomen (Kangas & Ritakallio 1998), så det går inte att säga att det ena sättet att mäta på är bättre än det andra. Samma sak kan egentligen sägas om definitionerna av fattigdom: de inbegriper olika aspekter av fattigdom. Dock finns det starka kopplingar mellan de olika definitionerna av fattigdom och politisk ideologi (Rauhut 2006).

Med hjälp av en vanlig schematisering av absolut och relativ fattigdom, samt indirekta och direkta mått som tabell 1 ger kan vi nu gå vidare mot att se på de definitioner av barnfattigdom som finns. Denna standardmässiga schematisering innehåller inte några utbildnings- eller hälsoaspekter, vilket vi är väl medvetna om.

Få studier har gjorts av barnfattigdom varför denna inte kommit att definieras på något speciellt sätt, dvs att en definition av barnfattigdom avviker från de vanliga fattigdomsdefinitionerna på något avgörande sätt. Salonen (2002), som svarat för några av de få studier av barnfattigdom som gjorts i Sverige, har använt sig av två definitioner av barnfattigdom, båda med hjälp av ett indirekt mått. Han definierar barnfattigdom dels som det antal barn som lever i hushåll med social-

bidrag (en absolut definition med ett indirekt mått), dels som antalet barn som växer upp i hushåll med låg inkomststandard (en relativ definition med ett indirekt mått).<sup>1</sup> Enligt Salonen (2005) är detta de enda sätt man kan använda sig av för att definiera och mäta barnfattigdom i ett överflödssamhälle som det svenska. Gustafsson m fl (2003) definierar barnfattigdom som det antal barn som växer upp i hushåll med en låg inkomststandard.

Rauhut (2002) visar att av alla individer som fått fattigvård, socialhjälp och socialbidrag under perioden 1923 till 1997 har barn utgjort ca en tredjedel plus/minus några procentenheter. Använder man socialbidragsnormen och dess föregångare (dvs en absolut definition med ett indirekt mått) för att mäta de fattiga barnens andel av alla fattiga, så framgår det att barnen sett över tid utgjort en stor och utsatt grupp bland de fattiga.

Fattigdom handlar inte enbart om att ha ont om pengar och en låg materiell standard. Sen (1983, 1999) menar att grundläggande sjuk- och hälsovård samt utbildning skall ingå vid beräkningarna av människans grundläggande behov. För honom handlar fattigdom även om en brist på förmåga att kunna förändra sin situation. Utan en utbildning är det svårt att få ett arbete och med en dålig hälsa är det svårt att behålla arbetet. Om en individ inte kan få ett arbete på grund av bristande utbildning eller dålig hälsa är det svårt att förändra sin situation till det bättre (se även Socialdepartementet 2004).

Vi anser att frågan om hälsa och utbildning är relevant vid en studie av barnfattigdom; barn som växer upp med dålig hälsa och otillräcklig tillgång till hälso- och sjukvård, samt får en dålig utbildning i grundskolan, riskerar att bli oförmögna att förändra sin situation till det bättre. Snarare är risken stor att de fastnar i fattigdom.

---

<sup>1</sup> Inkomststandard är ett mått som används regelbundet i undersökningar om hushållens ekonomiska standard och har utvecklats av SCB. Måttet erhålls genom att dividera ett hushålls disponibla inkomst med ett tal som uttrycker dess utgiftsbehov. Vidare bygger måttet bl a på att alla i hushållet konsumerar lika mycket och att alla hushåll har samma konsumtionsmönster (Gustafsson m fl 2003). Rauhut (2006) menar att denna typ av antaganden är praktiska att göra, men att de inte avspeglar verkligheten.

## Syfte och problemställning

Syftet med föreliggande studie är att analysera barnfattigdom och barns rättigheter i samband med fattigdom. Fokus kommer att ligga på vad kommuner i allmänhet kan göra för att motverka barnfattigdom och stärka barnens rättigheter i samband med fattigdom. En fördjupning kommer att ske där vi närmare analyserar hur Stockholms stad arbetar med dessa frågor.

Denna studie avser att behandla fem problemområden: (1) Vad innebär Barnkonventionen och barnets bästa juridiskt och i det praktiska sociala arbetet? Hur tillämpar socialtjänsten Barnkonventionen och barnets bästa? Vad har tillsynsmyndigheterna kommit fram till? Tyngdpunkten ligger på ett barnperspektiv vid bedömning av ekonomiskt bistånd, samt barnens rätt till hälsa och utbildning.

(2) Vem har ansvaret för att bekämpa barnfattigdom? Finns det olika slags ansvar på olika politiska nivåer?

(3) Vad innebär en skälig levnadsstandard för barn? Skiljer sig denna från en skälig levnadsstandard för vuxna? Har det skett några förändringar över tid?

(4) Vilka faktorer orsakar barnfattigdom? Hur motverkar man barnfattigdom?

(5) Hur arbetar man i Stockholms stad för att motverka barnfattigdom?

## Studiens uppläggning

Vi avser att närma oss problemet barnfattigdom från flera olika angreppspunkter. En inledande forskningsöversikt i kapitel 2 visar att det finns stora luckor i kunskapen på området. Kapitel 3 analyserar Barnkonventionen, barnets bästa och innebörden av barnperspektiv från juridiska och praktiska synpunkter. I kapitel 4 ställer vi oss frågan hur bekämpning av barnfattigdom har definierats politiskt, hur ansvarsfördelningen ser ut och vilka konsekvenser den kan ha för politikens utfall. Kapitel 5 koncentrerar sig på begreppet skälig levnadsnivå, hur det definieras i biståndsnormerna idag och hur normerna har varierat över tid för barn i förhållande till vuxna. Kapitel 6 tar sig an det i svensk forskning sällan uppmärksammade problemet hur barnfattigdom uppkommer. I kapitel 7 ges en statistisk översikt över barnfattigdom i Sverige och Stockholm förr och nu samt barns utbildning och

hälsa. Kapitel 8 fokuserar på förhållandena i Stockholms stad i relation till det pågående arbetet mot barnfattigdom. I kapitel 9 söker vi knyta ihop resultaten av vår analys och sätta dem i ett större samhällsligt perspektiv.

## FORSKNINGSÖVERSIKT

---

### Barnets bästa

Det finns få enskilda forskare som ägnat någon större uppmärksamhet åt den juridiska innebörden av *barnets bästa*. Ett undantag är Schiratzki (2000) som bland annat påtalar lagstiftarens misslyckande att i enlighet med intentionerna integrera utländska barn i det svenska samhället/skolan. Hon diskuterar även orsakerna till att inte någon definition av barnets bästa togs upp i samband med utarbetandet av Barnkonventionen (Schiratzki 2003). Vidare ger hon en grundläggande översikt inom det barnrättsliga området och lyfter fram komplexiteten i att praktiskt tillämpa barnets bästa hos myndigheter, samt för en kritisk diskussion inom området (Schiratzki 2005). Norström & Thunved (2006) definierar socialtjänstlagens portalparagraf 1 §, samt barnets bästa och dess betydelse i samband med tillämpning av socialtjänstlagen. Centrum för Barn- och ungdomsarbete (1998) har kartlagt de främsta folkhälsoproblemen under uppväxten.

Olika tillsynsmyndigheter har även utvärderat barnperspektivet vid handläggning av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen (2003) har visat på att barnperspektivet generellt inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Det är av vikt att barnets bästa bedöms utifrån ett helhetsperspektiv med stöd i lokala riktlinjer och policydokument, Barnkonventionen och med stöd av de kunskaper som finns om barn. En *arbetsplan* för hur självförsörjning skall uppnås, där barnets situation ingår som en del, bör upprättas. Övriga riktlinjer talar om att handläggaren utifrån hänsyn till barnets behov i samråd med föräldrarna bör göra hembesök för att kunna bedöma vilka bistånd familjen behöver. Vidare skall man tala

med barnet för att kunna bedöma familjens bistånd utifrån barnets behov. Socialstyrelsen har vidare påtalat att huruvida personalen inom socialtjänsten har kompetens och kan utveckla rutiner att arbeta utifrån ett barnperspektiv ligger på ledningens ansvar. Barnperspektivet skall vidare dokumenteras och även detta ligger på ledningens ansvar. Med anledning av detta har Socialstyrelsen publicerat ett antal allmänna råd, föreskrifter och handböcker om detta (fyra nya föreskrifter publiceras under 2006).

Länsstyrelsen i Stockholms län (2005) granskade 2003 socialtjänstens riktlinjer och dokumentation (socialbidragsakter) i 49 långvariga socialbidragsärenden – varav sju gällde barnfamiljer. Därefter genomfördes en fördjupad tillsyn under perioden januari till december 2004. Länsstyrelsen erbjöd de sju barnfamiljerna en intervju för att få ett brukarperspektiv på socialtjänstens arbete. Fyra intervjuer genomfördes. Sexton kommuner i länet har också svarat på allmänna frågor om hur barnperspektivet tillämpas i ekonomiska ärenden och vad som gjorts för att förbättra det arbetet. Istället för ett barnperspektiv är det föräldraperspektivet som är framträdande i ekonomiska ärenden. Detta framgår av brukarintervjuer, genom granskning av akter och till viss del av kommunernas (socialtjänstens) svar till Länsstyrelsen. Som svar på det framträdande föräldraperspektivet menar socialtjänsten att åtgärder för att ge föräldrastöd och få ut föräldrar i självförsörjning också i hög grad innehåller ett barnperspektiv eftersom det gynnar barnen. Genom att inta ett föräldraperspektiv istället för ett barnperspektiv ombesörjs inte det enskilda barnets behov (Länsstyrelsen i Stockholms län 2005).

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2005) granskade i hur stor omfattning familjer beviljats bistånd där motiveringen i besluten varit ”barnets bästa” och gjorde därigenom en sammanfattad bedömning om att ett barnperspektiv idag finns i större utsträckning i arbetet med långvarigt ekonomiskt bistånd jämfört med tidigare år.

Barnombudsmannen (2006) har sammanställt tips, råd och metoder för hur barnkonsekvensanalyser skall kunna göras på bästa sätt.

Den internationella barnrättskommittén har, i enlighet med artikel 43 i Barnkonventionen, upprättats för att övervaka hur länder som ratificerat konventionen efterlever denna. En rapport sammanställs vart femte år av kommittén. Denna rapport bygger på information från konventionsländerna. År 2005 hölls den 30:e sessionen (Kommittén för barnets rättigheter 2005).

Även om barnens välfärd och bästa enbart behandlades i förbigående av Kommittén Valfärdsbokslut, så har regeringen analyserat dessa frågor i separata utredningar. För att klarlägga hur Barnkonventionens anda och innebörd har kommit till uttryck i svensk lagstiftning och praxis, och för att skapa större klarhet beträffande *begreppet barnets bästa*, tillsatte regeringen 1996 en parlamentarisk utredning (Barnkommittén). Barnkommittén gör en jämförande begreppsanalys av artikel 3 i Barnkonventionen ("barnets bästa skall sättas i främsta rummet") och socialtjänstlagen 1 kap. 2 § ("särskilt beakta vad barnets bästa kräver"). Därmed ges ytterligare en indikation på att barnets bästa skall beaktas i alla situationer som rör barn. För att barnets bästa skall kunna tillämpas vid alla åtgärder som rör barn är det nödvändigt att offentliga och privata sociala välfärdsinstitutioner i sina utövanden som rör barn intar ett barnperspektiv. Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet (Socialdepartementet 1997). Kommittén mot barnmisshandel har vidareutvecklat begreppet barnperspektiv och kommit fram till tre olika former av barnperspektiv (se Socialdepartementet 2001).

Regeringen har (Prop. 1996/97:124) bidragit till vissa tidiga klargöranden av vad ett barnperspektiv kan betyda. Regeringen framhöll vidare användningen av en "öppet koncept"-strategi. Propositionen resulterade i ett förstärkande av barnperspektivet i samband med ändringen av socialtjänstlagens portalparagraf 1997. Regeringen har särskilt understrukit att barnets bästa i enlighet med artikel 3 i FN:s Barnkonvention *alltid* skall beaktas vid alla åtgärder som rör barn (Prop. 1999/2000:137). Som framkom ovan har det dock inte blivit så.

### **Ansvarsfrågan**

Från socialtjänstens perspektiv förekommer ibland synpunkten att handläggaren med föreliggande lagstiftning inte *kan* iaktta barnperspektiv och barnets bästa på det sätt man skulle vilja (Pettersson & Sävström 2006). Detta aktualiserar frågan om vem som egentligen ytterst ansvarar för de offentliga insatserna för barn.

Principer för förhållandet mellan olika politiska nivåer och mellan politik och förvaltning i Sverige, samt förändringarna i ansvarsfördelningen på senare år, har analyserats av forskare inom en rad samhällsvetenskapliga områden (bl.a. Ahrne m fl 1996, Ahrne 1998,

Rothstein 1997, Lindqvist 1998, Denvall m fl 1997, Söderström 2002 och Molander 2003). Tyngdpunkten har legat på uppgiftsfördelningen mellan stat och kommuner samt det ofta långt ifrån okomplicerade förhållandet mellan politik och förvaltning. Frågor som specifikt rör fattigdomsbekämpning har dock inte studerats i större omfattning i detta sammanhang.

Edebalk (1996) har utforskat ansvarsfördelningen för socialpolitiken i ett längre historiskt perspektiv. Han visar bland annat hur socialförsäkringssystemets framväxt under 1900-talet har inneburit en centralisering genom statliga beslut av uppgifter som tidigare i hög grad legat på den kommunala fattigvården och på frivilliga försäkringar. Edebalk lyfter fram att centraliseringen har haft ett brett stöd i samhället, då den ofta har kunnat motiveras från flera olika praktiska och fördelningsmässiga aspekter.

Frågor om ansvarsfördelning har också varit föremål för ett ganska stort utredningsarbete i stat och kommunförbund. År 2003 tillsatte regeringen en kommitté av bland annat riksdagsledamöter, kommun- och Europapolitiker från alla riksdagspartier, den så kallade Ansvarskommittén, som skulle ”se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen” (Finansdepartementet 2003, s 3). Kommitténs arbete, som ännu är pågående, har bland annat stött sig på en serie rapporter från Statskontoret (2004, 2005, 2005b, 2005c, 2005d, 2005e, 2006). Här har statens styrning liksom Europeiska Unionens påverkan på kommuner och landsting studerats dels principiellt, dels med fokus på några särskilda områden såsom skola och sjukvård. Både Ansvarskommittén och Statskontoret har i ett antal fall funnit att statens sätt att styra kommunerna skulle kunna göras mera konsekvent och logiskt i förhållande till den uppgift kommunerna har pålagts. I samband med Ansvarskommitténs arbete har också Sveriges Kommuner och Landsting initierat det så kallade Ansvarsprojektet. Projektets rapporter har bland annat behandlat möjligheterna till samverkan mellan kommunerna emellan. Bland annat framhålls att den formella samverkan mellan kommuner är obetydlig på välfärdsområdet, där stordriftsfördelar sällan är relevanta då de inte är förenade med några utökade befogenheter för samverkande kommuner jämfört med enskilda kommuner (Sveriges Kommuner och Landsting 2005c).

Viktiga dokument är också de utredningar som gjorts av och för Kommittén Välfärdsbokslut. Delbetänkandena *Barns och ungdomars välfärd* samt *Välfärd och skola* utgör omfattande studier av välfärdsut-



fallet för barn och ungdomar under 1990-talet (Socialdepartementet 2001f, 2000d). Socialdepartementet (2000f) studerar olika ofärdsfaktorer bland vuxna och påvisar bland annat försämringar i ensamstående föräldrars hälsa och immateriella levnadsstandard i övrigt. Frågor om arbetsmarknadens och barnafödandets utveckling behandlas i Socialdepartementet (2000b), som även ger statistiska uppgifter om inkomstmässig och etnisk segregation i barns boende och skolgång.

I ett annat delbetänkande (Socialdepartementet 2001e) studeras bland annat den ekonomiska utvecklingen för ensamstående mödrar samt olika gruppers möjligheter till utträde ur socialbidragsförsörjning. För de ensamstående mödrarna framträder tydligt att redan låga inkomstnivåer försämrades under 1990-talskrisen och att en av huvudförklaringarna tycks vara att den genomsnittliga veckoarbetstiden minskade bland de mödrar som förvärvsarbetade. Bland de mödrar som i slutet av decenniet hade deltidsarbeten hade åtskilliga velat gå upp i arbetstid om detta erbjudits. De ensamstående mödrar som hade socialbidrag hade också relativt svårt att göra sig fria från detta beroende, och när så skedde tycks det ofta ha varit kopplat till ett byte av hushållsstatus där kvinnan upphört att vara ensamförsörjare. Även sammanboende, utrikes födda föräldrar med socialbidrag hade små möjligheter till utträde ur socialbidragsförsörjning.

I några av de övriga delbetänkandena berörs på olika sätt frågor om ansvarsfördelning. Delbetänkandet (Socialdepartementet 2001g) framhåller bland annat att 1990-talets ekonomiska kris påverkade stat och kommuner olika på så sätt att både krisens genomslag och den efterföljande återhämtningen gick långsammare i kommunerna, som bland annat fick ta ett ökat ansvar för försörjningsstöd i takt med att arbetslösa utförsäkrades från A-kassan. I delbetänkandet (Socialdepartementet 2000c) studeras bland annat sjukvårdens, handikappomsorgens och den sociala barnvårdens utveckling. En av uppsatserna behandlar gränssomdragande reformer som berört offentliga verksamheter under 1990-talet – såsom kommunalisering, regionalisering, bolagisering och privatisering – och hur reformerna motiverats med stickord som renodling, effektivisering och kundanpassning, begrepp som dock sällan definieras mera exakt.

Delbetänkandet (Socialdepartementet 2000) och slutbetänkandet (Socialdepartementet 2001c) innefattar utöver utförliga statistiska uppgifter om ekonomi- och välfärdsutvecklingen också översiktliga beskrivningar av 1990-talets organisationsförändringar, vilka i många

fall inneburit decentraliseringar av ansvar – inte minst genom kommunaliseringen av skolan och delar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken samt det utökade kommunala ansvaret för stöd och service till vissa funktionshindrade enligt LSS. Välfärdsbokslutet konstaterar också att decenniets nedskärningar i den offentliga sektorn ibland har drabbat enskilda genom resursuttunning (vilket varit det vanligaste ifråga om barn), ibland snarare genom selektivering – det vill säga snävare gränser kring den grupp som är berättigad till, eller har reell tillgång till, stöd och service.<sup>2</sup>

Två senare utredningar behandlar speciellt politiken gentemot ekonomiskt utsatta barn. Socialdepartementet (2001b) analyserar försörjnings- och familjestödets betydelse för marginaeffekter för barnhushåll som ökar sina arbetsinkomster. Utredarna finner att dylika oönskade marginaeffekter i många fall är stora och föreslår reformering bland annat av systemet för bostadsbidrag och införande av generell stöd till ensamstående föräldrar samt studerande föräldrar. Det påpekas också att ett beroende av kommunalt försörjningsstöd är olyckligt bland annat på sätt att marginaeffekten vid en ökning av övriga inkomster är 100 procent – hela inkomstökningen (vid måttliga öknings) åtföljs av en motsvarande minskning av försörjningsstödet. Socialdepartementet (2004) tar ett brett och flervetenskapligt grepp på frågor om definitioner av ekonomisk och social utsatthet och konsekvenser av denna utsatthet. Utredarna följer också upp utvecklingen av barnfamiljers ekonomi och inkomstkällor fram till de första åren av 2000-talet och finner bland annat att ensamstående föräldrar – både män och kvinnor – haft en fortsatt ogynnsam sysselsättningsutveckling i den grupp som har barn under sju år. Däremot noteras en ganska gynnsam utveckling bland de ensamstående föräldrar vilkas samtliga barn är sju år eller äldre. De sammantagna statliga familjepolitiska bidragen – barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd – befinner sig minskat sedan 1990-talets början i fasta priser, om man ser till genomsnittligt utbetalade bidrag per konsumtionsenhet till alla barnfamiljer. Samtidigt har antalet hushåll med kommunalt ekonomiskt bistånd

---

<sup>2</sup> I utredningen ligger tonvikten på *direkt* resursuttunning och selektivering genom politiska beslut. En annorlunda bild kan man få ur hushållets perspektiv, om man tar i beaktande att många utförsäkrade hushålls övergång från socialförsäkringssystemet till socialbidrag har inneburit en övergång från generella till selektiva delar av välfärden.

minskat med 20 procent från 1990 (före krisen) till 2002. Minskningen återfinns hos alla hushållstyper men särskilt hos sammanboende par med barn (25 procents minskning). Motsatt mönster framträder emellertid när man enbart betraktar *långvarigt* biståndstagande; en kraftig ökning (50 procent) noteras över perioden för samtliga typer av barnhushåll men särskilt för sammanboende par med barn (55 procents ökning). Utredningen ger också sammanfattande beskrivningar av förändringar i barn- och familjepolitiken under 1990-talet och det tidiga 2000-talet men påpekar att kunskapen om förändringarnas betydelse är begränsad.

Utöver de barnpolitiska utredningarna finns även en ungdomspolitisk utredning som berör fattigdom och utestängning (Utbildnings- och Kulturdepartementet 2003). Här fokuseras intresset på 16-24-åringar och deras möjligheter att komma in på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Frågeställningarna här är alltså ganska annorlunda mot dem som direkt rör fattigdom bland barn som är ekonomiskt beroende av vuxna.

Övriga forsknings- och utredningsarbeten som mera indirekt berör ansvaret för barns försörjning gäller dels familjepolitik, barnpolitik och barnfamiljers ekonomi, dels fattigdomsbekämpning i allmänhet i Sverige med fokus på vuxna.

Den förstnämnda kategorin inkluderar forskning om rollfördelning, syften och utfall av förändringar i de politiska åtgärder som rör barnfamiljers ekonomi. Ett viktigt problemkomplex i svensk familjepolitik har rört familjebildning – kvinnors och mäns benägenhet att skaffa barn och möjligheter att kombinera barn och förvärvsarbete. En historisk undersökning av dessa faktorer har gjorts av Stanfors (2004). *Barnpolitiken* kan på senare år sägas ha knoppats av från familjepolitiken i samband med implementeringen av Barnkonventionen och en ökad strävan att synliggöra barnperspektiv – även om barnpolitik och familjepolitik naturligtvis i hög grad berör och i praktiken överlappar varandra (Socialdepartementet 2001h). Således ses statens familjepolitiska stöd till barnfamiljer också som en del av barnpolitiken (Socialdepartementet 2005c).

Mera normativa dokument om fattigdomsbekämpning i allmänhet i dagens Sverige inkluderar utredningar och propositioner om socialtjänsten, Sveriges nationella handlingsplan mot fattigdom och social utestängning och uppföljningen av regeringens halveringsmål för

antalet socialbidragsberoende. Dessa dokument skall diskuteras närmare i kapitel 4 och 5.

### Skälig levnadsnivå

Det finns ganska lite egentlig teoribildning kring den djupare innebörden av begreppet skälig levnadsnivå. Olika synsätt på begreppet kan emellertid belysas indirekt i teorier om socialpolitikens mål och medel, liksom i jämförande studier av olika länders välfärdssystem. Begreppet skälig levnadsnivå kan sägas utgå från en syn på individen som konsument. Analyser av barns levnadsnivå tenderar emellertid att glida mellan ett konsumentperspektiv (vad behöver barnet här och nu?) och ett investeringsperspektiv (vad behöver barnet för att stå väl rustat för sitt framtida vuxenliv?). Detta kan måhända vara en delförklaring till att teoribildningen om skälig levnadsnivå för barn är relativt outvecklad.

Såväl statens som allmänhetens uppfattningar om innehållet i den livsföring som motsvarar en skälig levnadsnivå kan bland annat bero på den förhärskande välfärdsregimen i ett samhälle. Många olika sätt att typologisera välfärdsregimer har föreslagits. Den svenska välfärdsstaten tilldelas följaktligen ett stort antal olika epitet i internationell litteratur. Den beskrivs omväxlande som ”svensk”, ”skandinavisk”, ”nordisk”, ”universell”, ”integrerad”, ”institutionell” eller ”socialdemokratisk” (varvid det sistnämnda epitetet syftar på ett övergripande socialpolitiskt arrangemang snarare än ett särskilt parti). Den svenska välfärdsmodellen kan också karakteriseras som en sammansmältning av vissa idéer från den lönearbetsbaserade sk Bismarckmodellen med idéer från den universella sk Beveridgemodellen.<sup>3</sup>

Mindre vanligt är att sådana typologier har ett tydligt barnperspektiv eller uttryckligen utgår från arrangemangen för barns välfärd. En ofta använd typologi av Gösta Esping-Andersen (1990) utgår exempelvis från graden av arbetets dekommodifiering, det vill säga hur de socialpolitiska arrangemangen påverkar den enskildes beroende av att försörja sig på en kapitalistiskt fungerande arbetsmarknad. Även i andra typologier läggs ofta en stor vikt vid lönearbetets roll för för-

---

<sup>3</sup> För teoriöversikter t ex Abrahamsen & Borchorst (1996), Lorenz (1994), Midgley (1997).

sörjningen. Synen på familjen och hushållet utgår då huvudsakligen från försörjarnas perspektiv. Möjligen kan detta tolkas så, att barnperspektivet inte berörs i typologierna helt enkelt därför att barnens ekonomiska situation under ordinära omständigheter är likartad i alla välfärdsmodeller: de är beroende av en eller ett par vuxna försörjare, som oftast är föräldrarna.<sup>4</sup>

Skillnader i synen på fattigdom kan även kopplas till kontrasten mellan ”universella” eller ”institutionella” välfärdssystem som det svenska och ”marginella” eller ”residuala” system som det amerikanska. Tröskeln för vad som officiellt uppfattas som skälig levnadsnivå kan då antas vara lägre i USA, med dess traditionellt minimalistiska socialpolitik, än i Sverige med dess mera omfattande offentliga åtaganden. På samma sätt kan då det amerikanska systemet antas lägga huvudfokus på barnen främst av den anledningen att socialpolitiken har en mindre målgrupp – den omfattar inte hela befolkningen utan är behovsprövad – och barnets försörjning prioriteras då relativt sett högre än arbetsföra vuxnas. Detta hindrar inte att fattigdomen bland barn ofta är större i länder med residuala välfärdsregimer än i Sverige (Bradbury & Jäntti 1999). ”Skälig levnadsnivå” tilldelas således en relevans som politiskt begrepp endast i förhållande till personer som anses ingå i socialpolitikens målgrupp.

Annan forskning som på ett teoretiskt plan är relevant för diskussionen om skälig levnadsnivå rör socialt medborgarskap, social inkludering och social samhörighet (Rauhut 2002). Johansson (1998, 2001) har karakteriserat socialbidraget i Sverige som en ”residual anomali” i en i övrigt universell välfärdsmodell. Å andra sidan kan lagstiftaren med begreppet ”skälig levnadsnivå” tänkas syfta till att komma ifrån den traditionella fattigvårdsstämpeln på det ekonomiska biståndet genom att tillförsäkra den enskilde en levnadsnivå som majoriteten i samhället uppfattar som rimlig eller inte alltför avvikande från det vanliga.

Svensson (2000) har studerat tolkningen av socialtjänstlagens begrepp ”skälig levnadsnivå”, samt begreppet ”goda levnadsvillkor” i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), i förvaltningsdomstolar och socialnämnder. Myndigheternas tillämpning

---

<sup>4</sup> Detta hindrar naturligtvis inte att skillnaderna mellan olika välfärdsregimer, så definierade, kan ha stor betydelse för barns levnadsnivå, vilket också har påpekats av Socialdepartementet (2004).

av lagarna jämförs här med de intentioner som uttryckts i lagförarbetena. Svensson finner en spänning mellan normrationella och målrationella lagtolkningar, där normrationalitet betecknar att behandlingen av det enskilda fallet underordnas en generell regel medan målrationellitet innebär en inriktning på att uppfylla avsedda mål utifrån det enskilda fallets särskilda förutsättningar. Skälig levnadsnivå för den enskilde är en av målsättningarna för socialtjänstlagen, som genom sin karaktär av ramlag i detta avseende inbjuder till en målrationell tolkning.

Om man analyserar olika definitioner av skälig levnadsnivå så har de ofta kommit att användas mer eller mindre synonymt med ett antal andra begrepp: rimlig levnadsstandard, lägsta (socialt) acceptabla levnadsnivå, baskonsumtionsnivå. Ett vanligt sätt att beräkna en skälig levnadsstandard är att se på den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet. Utifrån ett strikt inkomstrelaterat perspektiv brukar den som har en disponibel inkomst understigande 50 eller 60 procent av medianinkomsten betraktas som fattig (Socialdepartementet 2004).<sup>5</sup>

Baskonsumtionsnivån tänks ibland dra den övre gränsen för en hushållsinkomst som är att betrakta som låg. Således har förhållandet mellan faktisk hushållsinkomst per konsumtionsenhet och en tänkt baskonsumtion använts för att dra en gräns för ”låg inkomst” i barnhushåll i Rädda Barnens undersökningar (Salonen 2002, 2005, 2006) av antalet ekonomiskt utsatta barn i Sverige.

I Sverige kan de hushållsbudgetar som årligen beräknas av Konsumentverket under lång tid ha påverkat vad som allmänt betraktas som skälig levnadsnivå. Detta gäller inte minst för barnfamiljer genom att verket specificerar i poster vilken konsumtion som vuxna och barn i olika ålderskategorier anses behöva. Denna normerande roll har också formaliserats genom att hushållsbudgetarna kommit att tillämpas av andra myndigheter vid hushållsekonomiska bedömningar (Konsumentverket 2004); exempelvis har de sedan 1985 haft en normgivande roll för socialbidragen (Rauhut 2002).

---

<sup>5</sup> Inkomsten divideras med den sammanlagda konsumtionsvikten för varje hushåll. Syftet är att kunna göra jämförelser av ekonomisk standard, mellan hushåll av olika storlek och sammansättning. Den disponibla inkomsten beräknas med kapitalinkomster brutto, dvs inget avdrag för ränteutgifter. Kapitalvinster är inkluderade. Ingen bostadskorrektion beräknad för villaägare.

Det finns forskare som definierar en skälig eller normal levnadsnivå som att en individ eller hushåll har samma materiella standard som alla andra har (Halleröd 1993, 1997b, 2002, Socialdepartementet 2001c, 2004). I förlängningen innebär detta att om en individ eller ett hushåll inte har samma levnadsstandard som medelsvensson så är de fattiga (Rauhut 2006).

I bland annat politiska dokument framstår uttrycket ”skälig levnadsnivå” ibland nästan som utbytbart mot begrepp som baserar sig på idén om frånvaro av fattigdom: fattigdomsgräns, gräns för låg inkomst. Definitionen av den skäliga levnadsnivån blir med sådana tolkningar närmast en spegelbild av olika definitioner och konceptualiseringar av fattigdom: absolut inkomstfattigdom, relativ inkomstfattigdom, relativ deprivation, förmågedepriation, social exkludering, konsensuell fattigdom. Dessa uppvisar tydliga ideologiska förtecken. En översiktlig utredning och kritisk analys av dessa begrepp har gjorts av Rauhut (2006).

### **Barnfattigdomens orsaker**

Det finns förvånansvärt lite skrivet i Sverige om barnfattigdomens orsaker. Vi menar att det är svårt att särskilja orsaker till barnfattigdom från orsaker till fattigdom. Vidare svarar inte barnen för sin egen försörjning, varför det är den försörjningskyldiges situation som måste analyseras.

En orsak som ibland lyfts fram är familjestrukturen. Korpi (1971) pekade på att en övervägande majoritet av de debuterande socialbidragstagarna kom från hushåll som nyligen splittrats. Nyligen har Salonen (2006) lyft fram den betydelse familjemönster har och visat att barnfattigdom är särskilt utbredd bland barn till ensamstående föräldrar. Även Gähler (2001) har visat att de ensamstående mödrarna fått det avsevärt sämre under 1990-talet. I slutbetänkandet från Kommittén Valfärdsbokslut anges en av anledningarna till att de ensamstående föräldrarna fått det sämre att de är ”just ensamstående, vilket innebär att de saknar de stordriftsfördelar det innebär att vara flera inkomsttagare som kan dela på gemensamma utgifter” (Socialdepartementet 2001c, sid. 67). Detta påverkar naturligtvis barnens situation.

Halleröd (2006) visar på samspelet mellan arbetslöshet, socialförsäkringssystem och familjestruktur och hur dessa påverkar risken

att behöva söka socialbidrag. Salonen (1996, 1997) har även visat hur neddragningar i socialförsäkringssektorn leder till ökade socialbidragskostnader. Att det finns ett samband mellan arbetslöshet och fattigdom har lyfts fram flera gånger (Korpi 1971, Stenberg 1998, Socialdepartementet 2001c). Rauhut (2006) diskuterar inte bara arbetslöshetens inverkan på fattigdom, utan även faktorer som ligger bakom arbetslösheten, t ex utbildning, hälsa, diskriminering och rörlighet. Även en utestängande lagstiftning kan påverka människors chans att få arbete (Ekberg 2006).

En debattbok, utgiven av Rädda Barnen (2004), ger några välkända samhällsdebattörer möjlighet att ge sin syn på bland annat barnfattigdomens orsaker. Lindberg<sup>6</sup> menar att de ökade inkomstklyftorna sedan 1990-talet och avregleringen av finansmarknaden under 1980-talet ligger bakom att barn fått det allt sämre. Han nämner att nyliberalismens utbredning lett till att unga är arbetslösa och har otrygga anställningar. För att lösa de problem som finns måste samhället aktivt verka för att minska inkomstskillnaderna, höja bidragen, skapa trygga arbeten och sänka arbetslösheten, samt motverka rasism och diskriminering. Man skall även fokusera på ensamföräldrarna.

Wennemo<sup>7</sup> pekar på att arbetslösheten under 1990-talet slog hårt mot barnfamiljer, i kombination med sänkta bidrag och att bostadspolitiken lades om. Regeringens mål att främst bekämpa inflationen, istället för arbetslösheten, har inte gjort det lättare för barnfamiljerna. Barnfattigdomen är en klassfråga som samhället skall bekämpa. Ensamstående föräldrar och arbetslösa föräldrar skall få ett särskilt stöd. Socialbidragsnormen måste barnanpassas så att även dator och semester igår. För att bekämpa barnfattigdomen måste skatteutjämningsystemet förändras för att kunna utjämna inkomsterna i större omfattning än i dag.

Vera-Zavala<sup>8</sup> anser att välfärden ”slaktats” och att Sverige blivit som USA och Europa, med en tilltagande ”repression” som följd. Som det är nu omfördelas makt från fattiga till rika. De ökade klyftorna i samhället måste bekämpas och det är samhällets uppgift. Barnfattigdom är en klassfråga och en genusfråga; ensamstående mammor är

---

<sup>6</sup> Ingemar Lindberg är verksam vid Arenagruppen och den radikala tankesmedjan Agora.

<sup>7</sup> Irene Wennemo är chef för LO:s näringspolitiska enhet.

<sup>8</sup> America Vera-Zavala är aktiv i Vänsterpartiet, Ung Vänster och Attac.



oftare fattiga och flickor i fattiga familjer får ta en större börda. Det skall råda full sysselsättning, man skall ha lika lön för lika arbete och diskrimineringen mot invandrare måste bekämpas.

De Vylder<sup>9</sup> säger att klyftorna ökat dramatiskt i Sverige sedan 1990-talet, inte minst inkomstskillnaderna och de materiella klyftorna. Barnfattigdom är en klassfråga som idag i mångt och mycket sammanfaller med etnicitet. Problemen har sin grund i 90-talskrisen med arbetslöshet och neddragningar inom offentlig sektor, en diskriminering av invandrare och utanförskap, samt ett hårdare klimat på arbetsmarknaden. För att bekämpa barnfattigdomen måste inflationsmålet överges och stora sysselsättningsåtgärder göras. Höj bidragen och inför en ny bostadspolitik där det finns billiga hyresrätter.

Fölster<sup>10</sup> menar att det är fråga om massiva systemfel som orsakat en ökad barnfattigdom och ökade klyftor i samhället. Per Albin Hansson ville bekämpa förmögenhetsklyftorna i samhället, men idag skall inkomstskillnader bekämpas. Invandringspolitiken har försvårat för invandrarna att få arbete, arbetsmarknadspolitikerna är fullständigt ineffektiv, socialförsäkringssystemet ger inte de drabbade det stöd de behöver. Utöver det tillkommer krångliga regler för att driva företag och höga skatter. Det är samhällets uppgift att lösa dessa problem. De traditionella sätten att lösa problem på har havererat och då måste man tänka i nya banor. ”De flesta forskare som sysslar med frågor om inkomstfördelning kommer från en socialdemokratisk tradition, och för dem är det viktigt att visa att den svenska modellen fungerar. Därför är de inte öppna för självkritik” (Rädda Barnen 2004, sid. 38).

Rojas<sup>11</sup> anser att det som skapat ökade klyftor och en ökad barnfattigdom är en misslyckad arbetsmarknadspolitik, välfärdspolitik och den så kallade välfärdsstaten. Det handlar inte om allmänt vidgade klyftor, utan om att vissa grupper drabbats mycket hårt, särskilt invandrare. Det finns mäktiga intressen som tjänar på att dagens system består, inte minst fackföreningarna och socialdemokratin. De vägrar att förändra spelreglerna på arbetsmarknaden, vilket drabbar invandrare och unga som då inte kommer in. Kommer man inte in på arbetsmarknaden, så kommer man inte in i socialförsäkringssystemet. Staten har en viktig uppgift här, en uppgift som marknaden inte klarar av att

---

<sup>9</sup> Stefan de Vylder är fristående forskare, författare och konsult.

<sup>10</sup> Stefan Fölster är chefekonom vid Svenskt Näringsliv.

<sup>11</sup> Mauricio Rojas är riksdagsledamot för Folkpartiet.

lösa. Om heltidsarbetande föräldrar har försörjningsproblem är det bättre om de får skattelättnader än om de får bidrag. Vidare måste de enskilda individerna även vara beredda att ta de arbeten som faktiskt finns, även om det är arbeten de inte tycker om och lönen är lägre än vad de skulle vilja ha.

Lifvendahl<sup>12</sup> pekar på att det stora bidragsberoende vi har vant oss vid är farligt – kan bidragen inte betalas ut leder det till försörjningsproblem. Dessutom utnyttjas bidragsberoende av de styrande (röstar du inte på oss får du inga bidrag). Detta drabbar även barnen. Se till att folk får arbete, sänk bidrag och skatter. Det gynnar även barnen.

Levay<sup>13</sup> vill lyfta fram den ökade familjesplittringen som en av de främsta orsakerna till en ökad barnfattigdom och pekar på att nästan hälften av alla hushåll som får socialbidrag består av en ensamstående förälder. Samhället borde arbeta för att skapa stabila familjer istället för att uppmuntra familjesplittring. Om en ensamstående förälder drabbas av arbetslöshet slår det extra hårt mot barnen. Klyftorna i samhället har ökat, men att alla ökade klyftor automatiskt är negativa anser hon inte. ”Klyftorna i samhället används ofta som ett tillhygge i debatten. Men frågan är: mår jag sämre för att någon annan mår bättre? Stora skillnader kan ge problem, men är det verkligen så i Sverige? Är brist på pengar det värsta som kan hända?” (Rädda Barnen 2004, sid. 59f.). Att tro att man kan lösa allt med hjälp av bidrag är fel. Ekonomiska resurser skapas genom arbete och därför är det viktigt att alla får en möjlighet att försörja sig genom arbete.

## En internationell jämförelse

Ett antal internationellt jämförande studier av barnfattigdom har utförts i anslutning till den stora statistksammanställning som gjorts inom ramen för Luxembourg Income Study (LIS).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Tove Lifvendahl är kommunikationskonsult, volontär i Stockholms Stadsmission och medlem av Moderaternas partistyreelse. Tidigare har hon varit ordförande för Moderata Ungdomsförbundet.

<sup>13</sup> Charlotta Levay är forskare i företagsekonomi och är styrelseledamot i det kristdemokratiska idéinstitutet Civitas.

<sup>14</sup> LIS är en egen avdelning inom forskningscentret CEPS/INSTEAD i Luxemburg.

Bradbury & Jäntti (2003) visar att barnfattigdomens utbredning i ett tvärsnitt av länder ter sig mycket olika beroende på om man använder relativa fattigdomsmått (inkomster per konsumtionsenhet under 50 procent av respektive lands median) eller ett gemensamt mått för alla länderna (inkomster under USA:s fattigdomsgräns). Länder som Tjeckien och Slovakien hade under 1990-talet en synnerligen låg relativ barnfattigdom enligt det förstnämnda måttet, samtidigt som det sistnämnda måttet visar att en stor del av barnen hade betraktats som fattiga i USA. I länder som Ryssland är barnfattigdomen mycket utbredd enligt båda måtten, medan Sverige vid jämförelsetidpunkten (1992) hade en låg barnfattigdom enligt båda måtten – mellan tre och fyra procent av barnen. Siffrorna är avsevärt högre i USA och i flertalet europeiska länder. (Dessa data insamlades dock innan den svenska 1990-talskrisen satte in på allvar.)

Rainwater, Smeeding & Coder (2003) visar hur den statistiska bilden av relativ barnfattigdom radikalt kan förändras om man utgår från *regional* (i USA delstatlig) istället för *nationell* medianinkomst. Att barn i ett nationellt perspektiv betraktas som fattiga beror alltså i många fall på att de bor i en fattig region i ett land med stora regionala skillnader i medianinkomst. Omvänt betraktas barn i rika regioner ofta inte som fattiga i ett nationellt perspektiv, trots att de lever på inkomster som är mycket låga i regionalt perspektiv. Detta kan, som författarna påpekar, innebära att vissa barn i fattiga regioner riskerar exkludering från deltagande i samhällslivet på nationell nivå snarare än i lokalsamhället. Å andra sidan riskerar vissa barn i rika regioner istället social exkludering i lokalsamhället – med dess jämförelsevis höga medianinkomst och ofta höga levnadskostnader - trots att dessa barn inte framstår som fattiga enligt ett nationellt baserat fattigdomsmått. För Sverige finns dock inte regionala studier av detta slag.

Några forskare analyserar fattigdomens olika konsekvenser för barnen och för deras framtida vuxenliv. Här undersöks för en rad enskilda länder, samt för större och mindre tvärsnitt av i-länder, hur barnfattigdom samvarierar med andra sociala problem. Sådana problem kan t ex vara att barnen samtidigt eller senare i livet drabbas av bland annat dålig hälsa, skador och tidiga dödsfall, problem i skolan och dåliga skolresultat, problem med polisen och fängelsevistelser, arbetslöshet samt att så småningom även de egna barnen är fattiga. Sambanden mellan dessa olika ofärdsfaktorer är i många fall starka, men frågan om vad som är orsak och verkan lämnas överlag öppen i

de fall där man finner simultana samband. Sverige och svensk barnfattigdom analyseras inte närmare i dessa studier. Dock visar deskriptiv statistik från 1990-talet att barns och ungdomars (fysiska) hälsa *generellt* sett är exceptionellt god i Sverige. Svenska 16-åringars deltagande i utbildning är också högt, medan exempelvis svenska 14-åringars matematikkunskaper är medelmåttiga i europeiskt perspektiv (Micklewright & Stewart 2003). Christopher m fl (2003) växlar perspektiv från barnens till föräldrarnas fattigdom och visar att ensamstående föräldrar och i synnerhet ensamstående mödrar är tydligt överrepresenterade bland samtliga relativt fattiga personer i alla de åtta undersökta länderna utom Sverige.<sup>15</sup> Sverige är också det enda av länderna där fattigdomen är större bland män än bland kvinnor, bland ensamstående män jämfört med ensamstående kvinnor, samt bland ensamstående fäder jämfört med ensamstående mödrar. Författarna finner att den generella inkomstklyftan mellan män och kvinnor är jämförelsevis liten i Sverige (om än betydande i absoluta termer) redan före skatter och transfereringar, samt att skatte- och transfereringssystemen reducerar detta gap ytterligare. Dock saknas i denna studie mera specifika data för hur barnhushållen, i synnerhet de ekonomiskt utsatta barnhushållen, påverkas av välfärdssystemen.

En stor länderjämförande studie (Oxley m fl 2003) riktar in sig på både hushållsstrukturens och familjepolitikens betydelse för utvecklingen av barns inkomster och fattigdom mellan 1980- och 1990-talen. I Sverige minskade barnens medelinkomst per konsumtionsenhet, relativt motsvarande inkomst för vuxna i arbetsföra åldrar, från 100,8 procent år 1983 och till 97,4 procent år 1995. Standardutvecklingen för barn har alltså släpat efter utvecklingen för vuxna. Av denna relativa förändring tycks ungefär hälften bero på att förändringarna i hushållsstruktur berörde större andel av barnen än av de vuxna. Allt fler barn bodde i sådana hushållstyper som generellt kännetecknades av låga inkomster - hos ensamstående föräldrar och/eller i hushåll där ingen hade förvärvsarbete. Återstoden av förändringen förklarades av inkomstutvecklingen för respektive hushållstyp. Studien visar också att inkomstojämlikheten bland barn i Sverige ökade under perioden, men förblev mindre än ojämlikheten bland vuxna. Däremot sjönk barnfattigdomen något från 1983 till 1995 - detta trots att det senare

---

<sup>15</sup> De övriga undersökta länderna är USA, Canada, Australien, Frankrike, västra Tyskland, Nederländerna och Storbritannien.

året inföll i kölvattnet av 1990-talskrisen, då det blev betydligt vanligare än tidigare att föräldrar saknade eller hade mycket låga förvärvsinkomster. Författarna finner att närmare 22 procent av barnen i Sverige år 1995 skulle ha varit relativt fattiga i frånvaro av skatte- och transfereringssystem, vilket vore en internationellt sett ganska hög siffra – något över motsvarande siffra för OECD som helhet (21 procent). Emellertid medförde det svenska skatte- och transfereringssystemet att barnfattigdomen i Sverige i termer av disponibel inkomst landade på knappt tre procent år 1995, betydligt under OECD-snittet på tio procent. I denna mening fungerade de svenska välfärdssystemen alltså effektivt för att skydda många barnfamiljer mot fattigdom. Priset för detta var omfattande offentliga transfereringar, vilka år 1995 tillsammans utgjorde hela 34 procent av de svenska barnhushållens sammanlagda inkomster – en siffra som inga stora västländer utom Storbritannien kom i närheten av.<sup>16</sup>

Solera (2003) jämför förvärvsarbetets och de offentliga transfereringarnas roll för barnfamiljers inkomster i Sverige, Storbritannien och Italien. Skillnaderna mellan länderna är särskilt tydliga för hushåll med en ensamstående mor. För dessa hushåll är transfereringsinkomsterna viktigast i Storbritannien, medan moderns förvärvsinkomster är viktigast i Italien; i Sverige är båda inkomstslagen betydande för många. Författaren menar därmed att fattigdomsriskerna för barnfamiljer – i synnerhet familjer med ensamstående mödrar – kunnat reduceras i Sverige genom att barnhushållens inkomster varken är beroende enbart av förvärvsarbete eller enbart av transfereringar, detta genom att både barnomsorgen och transfereringarna är väl utbyggda. Analysen av förvärvsarbetets betydelse gäller här emellertid främst föräldrarnas förmåga att utbjuda arbetskraft, inte tillgången på arbetstillfällen.

I anslutning till Lissabonprocessen, under det belgiska ordförandeskapet i EU år 2001, fick en forskargrupp med Esping-Andersen i spetsen i uppdrag att reflektera över det kommande seklets europeiska socialpolitik med hänsyn tagen såväl till det önskvärda som till det genomförbara. Det är alltså ett delvis normativt arbete, där författarna ansluter sig till både de sociala och de tillväxtrelaterade Lissabonmå-

---

<sup>16</sup> Siffran inkluderar både transfereringar som var direkt riktade till barn, såsom barnbidrag, och andra transfereringar som berörde barnfamiljerna – exempelvis sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkring.

len samt till filosofen John Rawls uppfattning om social rättvisa som en maximering av den minst gynnade individens välstånd eller trygghet. I analysen utvecklar de ett socialt investeringsperspektiv tillsammans med ett livscykelperspektiv på individen i den framtida välfärdsstaten. Det innebär att inte minst barnet och barndomen kommer i fokus i högre grad än i många tidigare arbeten med övergripande analyser av välfärdsstaten. Författarna menar att möjligheten för kvinnor att förena förvärvsarbete med familjebildning har en avgörande betydelse inte bara från jämställdhetssynpunkt utan också för att säkra kombinationen av produktion och reproduktion i det nutida och framtida samhället. De lyfter samtidigt fram förvärvsarbetande mödrar som den viktigaste enskilda faktorn i ett bålverk mot barnfattigdom. I en resonerande tvärsnittsstudie av ett tiotal västländer, däribland Sverige och Danmark (vilka lyfts fram som positiva exempel), finner Esping-Andersen (2002) att mödrars förvärvsarbete spelade en central roll för barnens inkomsttrygghet under 1980- och 1990-talen. Han betonar också offentliga transfereringars betydelse som en kompletterande åtgärd mot barnfattigdom samt, på ett mera allmänt plan, betydelsen av sammansatta strategier med särskilt fokus på barn för att bekämpa det sammansatta problemet social exkludering.

Även i USA har barns fattigdom uppmärksammats i forskningen. Här dominerar av naturliga skäl USA-perspektivet, men till viss del kan de erfarenheter som dokumenteras ha intresse även för Sverige. Det gäller bland annat familjestrukturernas förändring med allt fler ensamföräldrar, något som kan iaktas på många håll i västvärlden. Det gäller i viss mån även de grundläggande policyproblemen, som delvis kan återfinnas i alla länder, även om den amerikanska socialpolitiska kontexten som ovan nämnts skiljer sig från den svenska. Bland annat är de *generella* socialpolitiska stöden till barnfamiljer i USA relativt små. Den riktade och behovsprövade hjälpen (bland annat försörjningsstöd, "welfare") till fattiga barnfamiljer har därmed stor betydelse.

Cancian och Reed (2001) analyserar familjestrukturens förändringar i USA mellan 1970 och 1999 och dessa förändringars betydelse för fattigdomen. Andelen ensamstående bland föräldrarna har ökat, vilket – allt annat lika – tenderar att öka andelen fattiga. Å andra sidan förvärvsarbetar en allt större andel av kvinnorna, vilket lindrar effekten av allt fler mödrar är ensamstående. Den faktiska trenden är att den relativa fattigdomen har ökat; de konjunkturella variationerna är

dock stora. Författarna diskuterar också policyaspekter. En kritik som ibland riktas mot kontantstöd till fattiga ensamföräldrar är att detta anses uppmuntra till skilsmässor och till att skaffa barn utanför äktenskapet. Å andra sidan är stödet motiverat med tanke på barnets akuta behov. Författarna finner att detta dilemma inte har någon idealisk lösning. De nämner också ett stort behov av åtgärder för att i synnerhet ensamstående föräldrar (oftast mödrar) ska kunna kombinera föräldraskap och förvärvsarbete.

Corcoran (2001) undersöker fattigdomens långsiktiga betydelse för barn i USA. För att kunna mäta långsiktiga resultat lägger hon tyngdpunkten på dem som var barn under 1980-talet. Corcoran finner att barns fattigdom hade stora negativa effekter på deras inkomst som vuxna och mätbara negativa effekter även på deras sysselsättningsgrad och utbildningsnivå som vuxna. Dessa effekter kvarstår även efter att man kontrollerat för ett antal variabler som rör familjens och föräldrarnas övriga sociala förhållanden (frånsett inkomstfattigdomen) under personernas uppväxt. I vissa avseenden fanns stora skillnader mellan olika befolkningsgrupper. Exempelvis var i synnerhet den långvariga fattigdomen mycket mera utbredd bland afroamerikanska barn än bland övriga barn.

Pavetti (2001) gör en utförlig analys av den federala och delstatliga politiken gentemot fattiga barnfamiljer. Framför allt analyseras konsekvenserna av den övergång som genomfördes under Clinton-administrationen 1996 från det gamla systemet AFDC (Aid to Families with Dependent Children) till det nya systemet TANF (Temporary Assistance for Needy Families). Förändringen har bland annat inneburit att kontantstödet till fattiga familjer blivit tidsbegränsat, oftast till fem år, och endast ges på villkor att arbetsföra biståndssökande arbetar eller söker arbete. Pavetti menar att detta inneburit ett nytt "socialt kontrakt" mellan offentlig sektor och familj. Det nya kontraktet ställer större krav på de vuxna i biståndshushållet, som ofta består av en ensamstående mor med barn. Ett antal kommande utmaningar diskuteras, däribland att ge adekvat hjälp till dem som står längst från arbetsmarknaden, att förstärka skydds nätet för arbetande fattiga, att hjälpa även en underhållsskyldig far (inte bara modern - vårdnadshavaren) till arbete, samt att uppmuntra till äktenskap snarare än ensamt föräldraskap.

I den amerikanska debatten om barnfattigdom framträder på så sätt både likheter och skillnader mot den svenska debatten under sena-

re år. En likhet kan vara betoningen av föräldrars förvärvsarbete och vikten av att hjälpa biståndstagare till arbete. En skillnad kan vara den i USA möjligen starkare betoningen av familjestrukturens roll, där det ofta lyfts fram som önskvärt att föräldrarna sammanlever med varandra under stabila former.



## **BARNETS BÄSTA**

---

### **Inledning**

”Det är 15 år sedan Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen. Med anledning av detta genomför regeringen tillsammans med Barnombudsmannen och Sveriges Kommuner och Landsting en satsning för att öka kunskapen om Barnkonventionen och dess betydelse för barn i Sverige och för svensk barnpolitik. Visionen är att skapa ett Sverige som är ännu mer anpassat för barn. En viktig del i detta är att skapa större och bättre möjligheter till inflytande och delaktighet för barn och unga i beslut som rör dem” (Regeringen 2006).

”Enligt FN:s Barnkonvention ska barnets bästa alltid beaktas i alla myndighetsbeslut som rör barn. Men vid en granskning av socialförvaltningarnas beslut om socialbidrag fanns det brister på denna punkt i nästan 80 procent av besluten. Sällan vägs konsekvenserna för de inblandade barnen in. Resultatet riskerar att bli att barnfamiljer felaktigt blir utan socialbidrag eller får för lågt socialbidrag. En annan allvarlig konsekvens kan bli att barn tvingas vara med om

vräkningar på grund av obetalda hyror. Landets kommuner har ett stort ansvar att omedelbart se till att socialtjänsten följer FN:s Barnkonvention och undantagslöst tillämpar principen om barnets bästa” (Schyman 2006).

Alltsedan Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonvention) 1990 har idoga försök gjorts att närmare definiera begreppet barnets bästa, som utgör en av Barnkonventionens grundpelare. Barnkonventionen i sig ger ingen definition av begreppet. Kritik har riktats mot socialtjänsten för att handläggarna inte beaktar barnets bästa. Att handläggaren inom socialtjänsten inte beaktar barnets bästa yttrar sig i frånvaron av ett tillämpat barnperspektiv vid handläggningen av ekonomiskt bistånd. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) 1 kap. 2 § stadgas att ”när åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver”. Paragrafen är förenlig med artikel 3 i Barnkonventionen.

Begreppet barnets bästa är inget nytt i svensk lagstiftning utan har funnits inom framförallt det familjerättsliga området långt före Sveriges ratificering av Barnkonventionen. Man kan då fråga sig vad det är som gör att begreppet inte har kommit till att användas mer i praktiken när det gäller handläggningen av ekonomiskt bistånd. Man kan vidare fråga sig hur kunskapsläget inom socialtjänsten på området ser ut, och vad som för närvarande görs för att lyfta fram barnperspektivet i handläggningen för att det enskilda barnet i enlighet med Barnkonventionen skall uppnå en egen rättslig status.

Syftet med detta kapitel är att ge en kortfattad presentation av Barnkonventionen och dess rättsliga och moraliska betydelse, samt ansvaret för tillsynen av Barnkonventionens efterlevnad. När det gäller begreppen barnets bästa och det däri innefattade barnperspektivet kommer de olika tolkningar som gjorts inom dessa områden att lyftas fram. Vidare syftar kapitlet till att försöka göra en analys av förutsättningarna för att handläggarna praktiskt skall börja använda begreppet.

## Historisk översikt av barnets rättigheter

### *Barnkonventionen*

FN:s föregångare till Barnkonventionen är en deklaration om barns<sup>17</sup> skydd och välfärd från 1924. Denna deklaration har utgjort språngbräda för barnets bästa, som idag utgör en grundpelare i Barnkonventionens artikel 3.

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet (Artikel 3, Barnkonventionen).

Efter 1924 har ytterligare en deklaration om barnets rättigheter antagits 1959. Deklarationerna har å ena sidan inte varit juridiskt förpliktande eller åtföljts av ett tillsynsorgan, men har å andra sidan varit ett uttryck för världssamfundets inställning i frågan om barnets rättigheter. Därmed har de haft en opinionsmässigt viktig betydelse, trots begränsad genomslagskraft (Socialdepartementet 1997). En konvention, till skillnad från en deklaration, är däremot ett juridiskt bindande dokument för de stater som ansluter sig till den.

Initiativet till dagens Barnkonvention togs av Polens regering 1978 i syfte att stärka skyddet av barn. Efter 10 års förhandling i frågan antogs slutligen konventionen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och ratificerades av Sverige den 21 juni 1990 (Holgersson 2004). I samband med ratificeringen anfördes att de principer som gäller enligt svensk socialtjänst- och socialförsäkringslagstiftning överensstämmer väl med bestämmelserna som går att utläsa ur Barnkonventionens artikel 26 om social trygghet (Prop. 1989/90:107). Det unika med Barnkonventionen är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid *alla* åtgärder som vidtas av såväl offentliga myndigheter som privata sociala välfärdsinstitutioner. Regeringen tillsatte 1996 en parlamentarisk utredning (den s.k. Barn-

---

<sup>17</sup> Varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnen, Barnkonventionen, artikel 1.

kommittén) för att klarlägga hur Barnkonventionens anda och innebörd har kommit till uttryck i svensk lagstiftning och praxis, och för att skapa större klarhet beträffande begreppet barnets bästa (Socialdepartementet 1997).<sup>18</sup>

På internationell nivå har i enlighet med artikel 43 i Barnkonventionen en internationell barnrättskommitté<sup>19</sup> upprättats. För att övervaka hur länder som ratificerat konventionen följer den, skall rapporter inlämnas vart femte år till kommittén som består av tio fristående experter. Experterna är utsedda i sin personliga kapacitet, inte som representanter för de länder som har nominerat dem (Holgersson 2004). Kommittén för barnets rättigheter är, liksom de andra övervakningskommittéerna, organisatoriskt inordnad under Högkommisarien för mänskliga rättigheter i Genève (Socialdepartementet 1997).

### *Implementering av internationella konventioner*

Sverige har enligt tradition ett dualistiskt förhållningssätt till nationell respektive internationell rätt. Detta innebär att de förpliktelser den svenska staten åtar sig genom att tillträda en internationell konvention kan implementeras på tre olika sätt. Vi tar här upp två av dem.

När det för det *första* gäller Barnkonventionen gör man en *fördragskonform tolkning* som kan göras på två skilda sätt. Det ena sättet innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter utgår ifrån att det föreligger normharmoni mellan den internationella förpliktelsen och den nationella rätten. Det andra sättet för att kunna utgå ifrån att normharmoni föreligger, är att riksdagen godkänner en regeringsproposition om en ny folkrättslig förpliktelse. I ingetdera fallet leder den folkrättsliga förpliktelsen som sådan till ny svensk lagstiftning, den svenska rätten anses istället stå i överensstämmelse med den folkrättsliga förpliktelsen. Sveriges ratificering av Barnkonventionen innebär således att den svenska staten har åtagit sig en internationell folkrättslig förpliktelse. Ansvaret för anpassningen av den svenska normgivningen till Barnkonventionens innehåll åligger riksdag och regering (Barnkonventionen, artikel 4).

---

<sup>18</sup> Socialdepartementet (1997) kom sedan att ligga till grund för prop. 1997/98:182 *Att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*.

<sup>19</sup> FN:s kommitté för barnets rättigheter i Genève.

För det *andra* när det till exempel gäller den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har man istället använt *inkorporering* som metod. Inkorporering innebär att den internationella överenskommelsen förs in oförändrad i den nationella rättsordningen, dvs att konventionstexten är gällande som svensk lag och *skall* beaktas av domstolar och andra myndigheter (Schiratzki 2005). Att Europakonventionen skall betraktas som svensk lag kan man utläsa i Regeringsformen

Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheter /.../ (Regeringsformen 2 kap. 23 §).

### ***Stadgan i fördragskonform tolkning av Barnkonventionen***

Att Barnkonventionen skall ges en fördragskonform tolkning innebär i praktiken att det inte finns något sanktionssystem kopplat till konventionen. Den konventionsstat som efter inlämnad rapport väljer att inte ta till sig efterföljande rekommendationer från den internationella barnkommittén, blir således endast föremål för kritik. Europakonventionen har på så vis ett jämförelsevis mycket effektivare kontrollsystem än Barnkonventionen. Vidare leder inkorporeringen av Europakonventionen att denna har en betydligt starkare ställning i svensk rätt än Barnkonventionen. Detta innebär att om tolkningskonflikt råder mellan dessa två konventioner, skall företräde ges åt Europakonventionen (Schiratzki 2005). Myndigheter är med andra ord inte bundna av Barnkonventionens regler såsom svensk lag. Men även om en konventionstext inte införlivas med den inhemska lagstiftningen får lagen inte strida mot konventionens normer. Av intresse är ytterligare en konvention, Europarådets konvention om utövandet av barns rättigheter från 1996, vilken ännu idag inte har ratificerats av Sverige, vilket har kritiserats av Barnombudsmannen (Justitiedepartementet 2006).

## Barnets bästa – vad är det?

### *Barnets bästas moraliska status*

FN:s kommitté för barnets rättigheter har vid utformningen av de första riktlinjerna för ländernas rapportering gjort en analys av konventionen. Arbetet handlade om att tolka artiklarnas karaktär och inbördes relationer, för att ge staterna ett underlag för arbetet med att genomföra konventionen. I kommitténs första analys av Barnkonventionen utkristalliserades fyra grundläggande, allmänna principer, varav principen om barnets bästa som framgår av artikel 3 i Barnkonventionen, är en av konventions fyra grundpelare. Förutom att barnets bästa utgör en av grundpelarna i Barnkonventionen har kommittén dessutom utnämnt principen som vägledande vid tillämpningen av konventionen (Socialdepartementet 1997).

Principen om barnets bästa kan härledas ur två fundamentala tankar som båda satt spår i konventionen. *Den ena* utgår ifrån att barn är sårbara och behöver stöd och skydd och *den andra* betonar barnperspektivet i beslutsfattandet, att barn har fullt och lika människovärde och alltså inte är mindre värda än vuxna. I diskussionen om vad som skulle avses med åtgärder som rör barn framfördes i kommittén tex förslag om att begränsa artikelns räckvidd till åtgärder som rör barnets ”välfärd”. Flera delegationer motsatte sig detta och resultatet blev att ordet ”välfärd” ströks i det sista förslaget (Socialdepartementet 1997).

Konventionen kräver inte att barnets bästa alltid skall vara utslagsgivande. Men i de fall då man låter andra intressen väga tyngre krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts (Socialdepartementet 1997). Beslutande myndigheter skall enligt Barnkonventionen i största möjliga mån försäkra sig om att barnets bästa kommit med och redovisats i beslutsprocessen (Norström & Thunved 2006). Besluten som dokumenteras måste alltså enligt Barnkonventionen, som tidigare nämnts, innefatta ett barnperspektiv.

### *Definition av barnets bästa*

Att principen om barnets bästa successivt har utvecklats i internationella dokument beror huvudsakligen på att begreppet under lång tid

har funnits i nationell lagstiftning, framför allt inom familjerätten (Socialdepartementet 1997). Vid utarbetandet av Barnkonventionen diskuterades inte definitionen av barnets bästa, hur begreppet skall bedömas generellt eller samspelet mellan barnets bästa och barnets rättigheter. Orsakerna till avsaknaden av definitioner och analyser av begreppsförhållanden har för *det första* motiverats med att man tog för givet vad barnets bästa var. *Den andra* motiveringen innebar att det fanns ett egenvärde i att inte närmare definiera barnets bästa. Det finns inget universellt barnets bästa, utan begreppets innebörd varierar i olika tider och mellan olika kulturer, ansåg man (Schiratzki 2003). Begränsar vi oss till svenska lagförarbeten verkar den svenska Barnkommittén ha föreslagit att man skall följa den brittiske familjerätts-experten John Eekelaars definition av begreppet. Han menar att det i huvudsak finns två sätt att avgöra vad som är barnets bästa. *Det ena* är att beslutsfattare på olika nivåer gör bedömningar som grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det handlar alltså att skaffa sig kunskap om barn eller inhämta sådan kunskap från experter. *Det andra* sättet är att barnet självt – under förutsättning att det vistas i en trygg miljö där det inte alltför mycket påverkas av någon enskild vuxen – tillåts ge uttryck för sin uppfattning om vad som är det bästa. Det bästa underlaget för att bestämma vad som är barnets bästa får man genom att kombinera dessa båda perspektiv. Alltså både ett objektivt perspektiv, dvs det man vet om barn genom forskning och erfarenhet, och ett subjektivt perspektiv, dvs genom att höra barn själva och bygga in deras synpunkter i beslutsfattandet (Socialdepartementet 1997). Det har dock framhållits att det är nära nog omöjligt att objektivt slå fast vad som är det bästa för barnet. I sådana fall blir det till sist socialnämndens uppfattning, antaganden och bedömningar som blir avgörande.

En ytterligare variant som tangerar Eekelaars definition av barnets bästa är att betrakta begreppet som ett öppet koncept, vilket innebär att man gör en helhetsbedömning, där varje barns individuella behov på ett bredare sätt kartläggs och analyseras, för att sedan utmynna i bästa möjliga lösning för just det barnet. Fördelen med ett öppet koncept är dess flexibilitet som utgör en förutsättning för att man på bästa sätt skall kunna ta tillvara det enskilda barnets behov.

Rättsordningen arbetar till största delen med ett öppet koncept när det gäller att definiera barnets bästa, men även till stor del med presumtioner som utgör bestämda tolkningar av barnet bästa. Dessa

presumtioner framgår i svensk rätt oftast av lagens förarbeten. Förde-  
len med att använda denna typ av presumtioner om vad som skall för-  
stås med barnets bästa är att risken minskar för att traditionella rätts-  
säkerhetskriterier träds för när, såsom likhet inför lagen och förutsäg-  
barhet (Schiratzki 2005).

### **Barnperspektiv och levnadsstandard**

För att barnets bästa skall kunna tillämpas vid alla åtgärder som rör  
barn är det nödvändigt att, som tidigare nämnts, offentliga och privata  
sociala välfärdsinstitutioner i sina utövande åtgärder intar ett barnper-  
spektiv. Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets  
fulla människovärde och integritet. Alla människor – stora som små –  
har lika värde (Socialdepartementet 1997). Under de påföljande åren  
efter Sveriges undertecknande av Barnkonventionen 1990 uppstod i  
riksdagen en diskussion kring hur Barnkonventionens rättigheter skul-  
le kunna inlemmas i svensk lagstiftning. I denna framhölls att barn-  
perspektivet borde stärkas i socialtjänstlagen såväl som i annan lag-  
stiftning. Så gott som alla riksdagspartier lade fram motioner i frågan,  
och samtliga motionärer yrkade på ett utvecklat barnperspektiv. I syfte  
att stärka barnperspektivet kompletterades socialtjänstlagens portalpa-  
ragraf vid 1997 års ändring. Någon vidare precisering av vad ett barn-  
perspektiv innebär görs dock inte i lagtexten.<sup>20</sup> Enligt propositionen  
för förändringarna i socialtjänstlagen kan ett barnperspektiv betyda

att se ur barnets synvinkel, att se med barns  
ögon. Men barnperspektivet kan också betyda  
att vuxna ser barnet, dvs. att den vuxne har  
barnet i sin synvinkel./.../ Barnperspektivet  
står ibland i motsatsförhållande till ett vuxen-  
perspektiv. Barn kan dock inte ses isolerade  
från sina föräldrar och föräldrar kan inte ses  
isolerade från sina barn. Att de vuxna får bästa  
möjliga stöd genom socialtjänsten ligger också

---

<sup>20</sup> I förarbetena till den förändrade lagstiftningen, samt i betänkandet från den offent-  
liga utredning, som tillsattes kring FN-konventionens förverkligande i Sverige  
(Socialdepartementet 1997), finns emellertid vissa klargöranden av vad ett sådant  
perspektiv kan innebära (Petersson 2003).



i barnets intresse. Vid en intressekonflikt mellan barnet och de vuxna måste dock barnets intresse ha företräde (Prop. 1996/97:124, sid. 99f.).

Barnet självt kan inte ha ett barnperspektiv. Det lever i barnperspektivet. Barnperspektivet innebär att barnet sätts i fokus. Det kan också betyda att den vuxne har barnet i sin ”synvinkel” (Socialdepartementet 1997). Kommittén mot barnmisshandel har beskrivit tre olika former av barnperspektiv; barnets eget perspektiv, det vuxna barnperspektivet och samhällets barnperspektiv. Vad barnet själv ser, upplever och känner i den sociala miljön som den vistas i utgör barnets eget perspektiv. När det gäller det vuxna barnperspektivet så präglas det av egna barndomserfarenheter, kunskaper och det kulturella sammanhanget, vilket betyder att vuxna aldrig riktigt kan se verkligheten utifrån ett barns perspektiv. Samlade kunskaper och värderingar, kultur och synsätt om barns och ungas rättigheter och behov utgör slutligen ett kollektivt barnperspektiv (Socialdepartementet 2001).

### ***Socialtjänstlagen (2001:453)***

Socialtjänstlagens portalparagraf i 1 kap. 1 § anger övergripande mål. Socialtjänstlagens 1 kap. 2 § stadgar att ”när åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver”. Vidare skall enligt socialtjänstlagen 4 kap. 1 §, 2 stycket, ”den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå”. Syftet med att nuvarande socialtjänstlag från 2001 och tidigare socialtjänstlag utformats som en ramlag för det sociala arbetet har varit att kunna ge politiska riktmärken för socialtjänstens långsiktiga utveckling. Vidare ger en målinriktad ramlag kommunerna stor frihet att utforma och utveckla socialtjänsten för att på bästa sätt tillgodose kommunmedlemmarnas behov. Principen om en helhetssyn på varje enskild person skall prägla det sociala arbetet (Clevesköld m fl 2003).

Socialtjänstlagen 1 kap. 2 § svarar mot innehållet i artikel 3 i FN:s Barnkonvention där det tydligt framgår att barnets bästa *alltid skall* beaktas. Eftersom regeringen på ett klart och tydligt sätt har uttalat sig om att Barnkonventionen *skall* efterlevas torde man därav kunna dra en slutsats om att barnets bästa *alltid skall* beaktas vid alla åt-

gärder som rör barn. Däremot skall barnets bästa inte alltid vara avgörande för vilket beslut som fattas (Prop. 1990/2000:137). När man skall beakta barnets bästa vid handläggning av ärenden som rör barn, har regeringen i förarbetena till den nya socialtjänstlagen framhållit det strategiska värdet av ett öppet koncept. För att ytterligare utreda vad som menas med att barnets bästa alltid skall beaktas kan man börja med att göra en jämförande begreppsanalys av ”barnets bästa skall sättas i främsta rummet” (artikel 3 Barnkonventionen) och ”särskilt beakta vad barnets bästa kräver” (socialtjänstlagen 1 kap. 2 §). Den ursprungliga formuleringen i Barnkonventionen stadgar att ”the best interests of the child shall be a primary consideration”. Begreppet ”consideration” som betyder övervägande, hänsynstagande eller beaktande har inte fått någon egentlig motsvarighet i den svenska översättningen där ”a primary consideration” har översatts till ”sättas i främsta rummet”. Med ordet ”consideration” betonas att barnets bästa i alla situationer som berör barn alltid skall övervägas (Socialdepartementet 1997, sid. 129). Eftersom ordet beakta och överväga kan ses som synonymer till varandra kan man dra den slutsatsen att socialtjänstlagens 1 kap. 2 § har samma innebörd som artikel 3 i Barnkonventionen. Därmed har vi förutom regeringens uttalande ytterligare en indikation på att barnets bästa *skall* beaktas i alla situationer som rör barn. Enligt förarbeten till socialtjänstlagen (Socialdepartementet 1997) har man påtalat att för att barnets bästa skall beaktas, så skall handläggaren inta ett barnperspektiv, vilket stämmer överens med en av föregående två tankar bakom principen om barnet bästa. Detta ställer även krav på att barnets bästa skall finnas med i motiveringen av beslut som fattats. Principen om barnets bästa är förankrad i all lagstiftning som rör barn men har tidigare inte kommit till tydligt uttryck i socialtjänstlagen (Norström & Thunved 2006).

Att det offentliga har stått som garant för barnets grundläggande friheter kan förklara fördröjningen av införandet av principen om barnets bästa, liksom det begränsade utrymmet för argumentering runt det enskilda barnets bästa (Schiratzki 2003).

Enligt en utredning från Socialdepartementet (1997) skall socialbidraget täcka kostnader för t ex mat, kläder och skor, lek och fritid, boende, läkarvård och hemförsäkring. Bidraget har fram tills nu lämnat ett begränsat utrymme för barnen att delta i olika avgiftsbelagda aktiviteter. Barnkonventionen anger skälig levnadsstandard i artikel 27:

### Artikel 27

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga och sociala utveckling.
2. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.
3. Konventionsstaterna skall i enlighet med sina nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och skall vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder.

Artikel 27 anger ett *minimikrav* om att staten vid behov skall tillhandahålla materiellt bistånd särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder. Därutöver skall staten inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra ansvariga att säkerställa den levnadsstandard som *krävs* för barnets fysiska, psykiska, andliga och sociala utveckling. Ju rikare ett land är desto högre krav ställs det alltså på staten att bistå med resurser för att säkerställa den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Barnet skall dock inte ges andra fördelar än de som samhället har råd med. Den fråga man därmed kan ställa sig är vilken levnadsstandard som krävs<sup>21</sup> för ett svenskt barns utveckling. skall levnadsstandard generaliseras eller skall varje enskilt barns behov bedömas för sig? För att kunna svara på denna fråga återgår vi till att erinra om artikel 3 som stadgar barnets bästa och som genomsyrar hela Barnkonventionen. Denna princip är även som tidigare nämnts transformerad i socialtjänstlagen och

---

<sup>21</sup> Originaltexten uttrycker en levnadsstandard som är "adequate", dvs. tillräcklig eller nöjaktig för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Artikel 27, punkt 1.

skall beaktas vid alla åtgärder som rör barn, som t ex vid handläggningen av ekonomiskt bistånd. Artikel 3 stadgar inte några rättigheter eller skyldigheter, utan är istället en princip och det är ur denna som staten måste försöka tolka för att t ex utröna vad som utgör nödvändig levnadsstandard för barnet. Barnets bästa skall vidare vara ”a primary consideration” och inte ”the primary consideration”, vilket innebär att en avvägning mellan barnets bästa och andra intressen alltid skall göras.

Att Barnkonventionen innefattar en universell anknytning innebär inte att barnets bästa även innehar en universell definition. Syftet till att barnets bästa inte närmare har definierats i förarbeten till Barnkonventionen beror ju (vilket tidigare nämnts) på att konventionen skall tillämpas inom alla medlemsstater vars traditioner, socialt, kulturellt, religiöst och i samband med landets ekonomiska förutsättningar, varierar mellan medlemsstaterna. Traditionen inom svensk barnrätt när det gäller lagstiftningen har varit att inte begränsa sig till en rättslig standard för barnets bästa som enbart innefattar skydd av barnet. Istället skall barnets bästa tolkas som ett öppet koncept, varvid en helhetsbedömning av det enskilda barnets situation görs och beslutet därav utformas till det som är bäst för just det enskilda barnet, allt i enlighet med Barnkonventionens anda (Schiratzki 2001). Vidare har FN:s Barnkommitté strävat efter att begränsa möjligheterna till fria tolkningar av barnets bästa. Kritik har inom forskningen riktats mot de motsättningar som uppkommer mellan barnets bästa och rättssäkerhetskrav som förutsägbarhet och likhet inför lagen.

Kommunerna har rätt att själva besluta om bistånd till semesterresor. Om detta är vanligt eller ej är inte känt. Det saknas vidare idag tillräcklig information om vad det innebär för barn att leva i familjer som helt eller delvis försörjer sig med hjälp av socialbidrag. Bland vuxna däremot har flera undersökningar gjorts inom området. Föräldrarnas ångest, oro och ängslan som utgör konsekvenser av ekonomisk stress torde även riskera att påverka barnens levnadsförhållanden, men i vilken grad är dock osäkert (Prop. 1999/2000:137). Men det säger ju sig självt att det borde påverka barnen på så vis att föräldrarnas situation indirekt utsätter barnet för förmågedeprivation. Statsrådet Morgan Johansson tangerar frågan när han uttalar sig om arbetslösa föräldrar, som utgör majoriteten av klienterna hos socialtjänsten när det gäller ekonomiskt bistånd;

”Eftersom det även ligger i barnets intresse att de vuxna får bästa möjliga stöd kan de ansträngningar som görs att få föräldrarna i arbete även ses ur ett barnperspektiv”. (Johansson 2006)

Socialdepartementet (2004) anser att barn som lever i relativ fattigdom troligen även påverkas av referensgrupper i omgivningen som har en högre levnadsstandard. Bakgrunden till detta ligger i människans naturliga egenskap av att vara en social varelse i ett samhälle tillsammans med andra människor. Psykologisk stress kan då uppstå till följd av att man jämför sina egna ekonomiska förutsättningar, vilka kanske ligger på en oföränderligt låg nivå, med de individer som har bättre ekonomiska förutsättningar. Barnkonventionen stadgar att alla barn har lika värde och skall ges samma möjligheter. I praktiken råder en konfliktsituation mellan efterlevande av normer och socialtjänstens roll som stödjande instans till människor i akut ekonomisk kris.

Beslut i fråga om bistånd enligt socialtjänstlagen 4 kap. 2 § omfattas av motiveringsskyldighet. Enligt förvaltningslagen 20 § skall som huvudregel ett beslut, varigenom ett ärende avgörs, innehålla de skäl som har bestämt utgången om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild, dvs ett beslut skall som regel motiveras. Frågan om hur utförlig en beslutsmotivering skall vara kan givetvis diskuteras. Allmänt kan sägas att det av beslutet måste framgå vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Det krävs däremot inte att myndigheten ger sin syn på alla faktorer som framkommit i utredningen (Clevesköld m fl 2003).

### *Tillsyn över socialtjänsten*

Den statliga tillsynen över socialtjänsten utövas av Socialstyrelsen och Länsstyrelserna. Syftet med tillsynen är att nå en likformig utveckling av socialtjänsten inom riket i enlighet med de mål för verksamheten som har satts upp av statsmakterna. Socialstyrelsen har det övergripande ansvaret för tillsynen över socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd, medan Länsstyrelserna svarar för den löpande tillsynen på regional nivå. Socialstyrelsen (2003) har tidigare visat på

att barnperspektivet generellt inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen har vidare påtalat att det är av vikt att barnets bästa görs till föremål för en helhetsbedömning med stöd i lokala riktlinjer och policydokument, Barnkonventionen och med stöd av de kunskaper som finns om barn. En arbetsplan för hur självförsörjning skall uppnås där barnets situation ingår som en del bör upprättas. Övriga riktlinjer talar om att handläggaren utifrån hänsyn till barnets behov i samråd med föräldrarna bör göra hembesök för att kunna bedöma vilka bistånd familjen behöver. Vidare skall man tala med barnet för att kunna bedöma familjens bistånd utifrån barnets behov. Med anledning av detta har Socialstyrelsen i mars 2006 publicerat nya föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av individuellt behovsprövade insatser enligt socialtjänstlagen (Socialstyrelsen 2006e). I sin kommentar till socialtjänstlagens 5 kap. 1 § ger Socialstyrelsen allmänna råd (rekommendationer) om att det till exempel i journalen (personakten), om ärendet rör ett barn, bör framgå hur barnperspektivet har beaktats. Socialstyrelsen har även publicerat en handbok som syftar till att underlätta tillämpningen av regelverk som gäller för handläggning och dokumentation. Boken har publicerats den 24 april 2006. I den kan man utläsa sammanfattningar av Barnkonventionen och en definition av barnperspektivet samt dessas roll i handläggningen av ärenden enligt socialtjänstlagen (Socialstyrelsen 2006g). Under 2006 kommer Socialstyrelsen att publicera ytterligare fyra olika föreskrifter och/eller allmänna råd för hela eller delar av socialtjänsten som bland annat rör allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga.

Socialstyrelsen har påtalat att huruvida personalen inom socialtjänsten har kompetens och kan utveckla rutiner att arbeta utifrån ett barnperspektiv ligger på ledningens ansvar. Barnperspektivet skall vidare dokumenteras och även detta ligger på ledningens ansvar.

Länsstyrelserna har det regionala tillsynsansvaret över hur kommunerna tillämpar socialtjänstlagen. Länsstyrelserna har som tillsynsorgan omfattande uppgifter, bl.a. när det gäller barn och ungdom. Enligt socialtjänstlagen 13 kap. 2 § skall länsstyrelsen följa socialnämndernas tillämpning av lagen. Den vars verksamhet inspekteras är också skyldig att lämna länsstyrelsen all den hjälp som behövs vid inspektionen (socialtjänstlagen 13 kap. 4 §) (Socialstyrelsen 2003). Granskningar som gjorts av landets länsstyrelser visar att barnper-

spektivet i stor utsträckning saknas i handläggningen av ekonomiskt bistånd. Man har funnit brister i 78 procent av alla granskningar vad gäller hänsynen till barnets bästa i ärenden kring ekonomiskt bistånd. Några länsstyrelser har pekat på att kommunerna hanterat det ekonomiska biståndet alltför schablonmässigt genom att man inte utgår från hela hushållets situation. Framförallt glömmar man ofta bort barnets situation och särskilda behov. Slutsatserna av länsstyrelsernas tillsyn blev att det saknas rutiner för att uppmärksamma barn i handläggningen av socialbidragsärenden.

Länsstyrelsen för Västra Götalands län har granskat i hur stor omfattning familjer beviljats bistånd där motiveringen i besluten varit ”barnets bästa”. Sådana beslut fanns för 60 procent av familjerna där merparten av besluten gäller fritidsaktiviteter för barn samt att kunna göra något extra på sommaren. Länsstyrelsens sammanfattande bedömning blir att ett barnperspektiv tillämpas i större utsträckning i arbetet med långvarigt ekonomiskt bistånd vid jämförelse med granskningar 2001 (Länsstyrelsen för Västra Götalands län 2005).

Länsstyrelsen i Stockholms län granskade 2003 socialtjänstens riktlinjer och dokumentationer i 49 långvariga socialbidragsärenden, varav sju var barnfamiljer. Därefter genomfördes en fördjupad tillsyn under perioden januari till december 2004. Länsstyrelsen erbjöd sju av barnfamiljerna en intervju för att få ett brukarperspektiv på socialtjänstens arbete. Fyra av intervjuerna genomfördes. Sexton kommuner i länet har också svarat på allmänna frågor om hur barnperspektivet tillämpas i ekonomiska ärenden och vad som gjorts för att förbättra det arbetet. Granskningarna visar på ett framträdande föräldraperspektiv i ekonomiska ärenden istället för ett barnperspektiv. Detta framgår av brukarintervjuer, genom granskning av akter och till viss del av kommunernas (socialtjänstens) svar till länsstyrelsen. Som svar på det framträdande föräldraperspektivet menade socialtjänsten på att de ändå indirekt intog ett barnperspektiv genom att ge föräldrastöd och att få ut föräldrar i självförsörjning eftersom dessa åtgärder även i sin tur gynnar barnen. Genom att inta ett föräldraperspektiv istället för ett barnperspektiv ombesörjs dock inte det enskilda barnets behov. Barnperspektivet tillämpas således inte i *praktiken*. Däremot tar socialtjänsten hänsyn till barnperspektivet i *teorin*, dvs riktlinjer, rutiner och i sina beskrivningar av arbetet. Endast en av sexton socialnämnder har nämnt barns utveckling och jämlika villkor med andra barn som en viktig fråga vid ett barnperspektiv i ekono-

miska ärenden. Vidare menar länsstyrelsen att om lagens intentioner skall uppfyllas behöver också konkreta insatser genomföras så att barnfamiljer inom socialbidragssystemet får rätt hjälp och stöd utifrån individuella behov. Länsstyrelsen föreslår därutöver att socialtjänsten närmare, speciellt vid långvarigt socialbidragsberoende, utreder barnfamiljers ekonomi och behov av stöd och hjälp. Som det ser ut nu är det oklart i vilken utsträckning socialtjänsten gör individuella behovsprövningar utifrån barnets situation, dvs en bedömning av om pengarna räcker till för att ge barnen en skälig levnadsnivå eller om det finns andra behov hos barnen som föräldrarna av olika anledningar inte lyft fram (Länsstyrelsen i Stockholms län 2005).

Enligt lagen (1993:335) om Barnombudsmannen skall Barnombudsmannen företräda barns och ungas intressen som grupp med utgångspunkt från Sveriges åtaganden enligt Barnkonventionen. De uppgifter som tillkommer Barnombudsmannen är att driva på genomförandet samt att bevaka efterlevnaden av Barnkonventionen. Barnombudsmannen skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med konventionen. Barnombudsmannen lämnar senast den 1 april varje år en rapport till regeringen om sin verksamhet under det närmaste föregående kalenderåret. Exempel på Barnombudsmannens uppgifter är att

- Hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barn och ungas rättigheter och intressen tillgodoses.
- Informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt.
- Samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor.
- Följa den internationella utvecklingen när det gäller Barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.

Barnombudsmannen fick i april 1999 i uppdrag att i enlighet med den nationella strategin att bland annat föreslå modeller för hur barnkonsekvensanalyser<sup>22</sup> kan göras av beslut som rör barn (Prop. 1999/2000:137, Regeringens skrivelse 1999/2000:137). Förvalt-

---

<sup>22</sup> Hur olika scenarier påverkar situationen för enskilda barn men också för gruppen barn och unga.



ningsmyndigheter, kommuner och landsting skall på begäran lämna Barnombudsmannen uppgifter om vad som har gjorts och på vilket sätt man har arbetat med att genomföra Barnkonventionen i den egna verksamheten. De är också skyldiga att komma till överläggningar med Barnombudsmannen. Det är kommunernas och landstingens vilja och förmåga att vidta de åtgärder som behövs inom sina respektive kompetensområden som är avgörande för möjligheterna till att förverkliga barnpolitikens målsättning. Barnombudsmannen har dock inte rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter hos förvaltningsmyndigheter, kommuner eller landsting (Clevesköld m fl 2003). År 1998 gjorde Barnombudsmannen en undersökning av hur 90 myndigheter, som direkt eller indirekt arbetar med frågor som rör barn, arbetar med Barnkonventionen (Prop. 1999/2000:137, Regeringens skrivelse 1999/2000:137). Barnombudsmannen genomför regelbundet enkätundersökningar för att följa upp och bevaka statliga myndigheters arbete när det gäller integrering av ett barnperspektiv i berörda verksamheter i enlighet med Barnkonventionen. Barnombudsmannens bedömning beträffande en analys av den senaste enkätundersökningens resultat visar på att utvecklingen går framåt men att samtliga verksamhetsområden måste jobba på för att nå upp till barnpolitikens målsättning (Prop. 2005/06:206, Regeringens skrivelse 2005/06:206).

### ***Strategi för att förverkliga Barnkonventionen***

År 1999 antog riksdagen en nationell strategi som ligger till grund för regeringens barnpolitik, till syfte att skapa en medvetenhet om Barnkonventionens krav och de metoder och arbetssätt som behövs för att omsätta den i praktiken (Prop. 2005/06:206, Regeringens skrivelse 2005/06:206). Insatser för att sätta barnets bästa i centrum skall således genomsyra alla delar av regeringens politik och alla samhällsverksamheter som rör barn. Målet är att utveckla vuxensamhällets förmåga att lyssna till barn och se effekterna av olika beslut ur barnets perspektiv. Det är kommunens styrelse och fullmäktige som skall se till att alla styrelser, nämnder, förvaltningar och bolag lever upp till det som står i Barnkonventionen. När det gäller strategier inom den kommunala sfären handlar det om att kommuner och landsting bör erbjuda sin personal fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om Barnkonventionen. Vidare bör kommuner och lands-

ting inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet (Prop. 1999/2000:137). För att säkerställa barnets rättigheter krävs en kombination av åtgärder; lagstiftning, effektiva styrmedel, opinionsbildning, utbildning och information (Regeringen 2006b). Utifrån de erfarenheter som har gjorts sedan strategin antogs presenterade regeringen i januari 2004 i en skrivelse till riksdagen hur det strategiska arbetet med att förverkliga Barnkonventionen i Sverige skall bedrivas i fortsättningen. Prioriterat i det fortsatta arbetet är bland annat att:

1. Barnperspektivet i statsbudgeten kommer att göras tydligare.<sup>23</sup>
2. Riktlinjer för barnkonsekvensanalyser i utredningsarbetet kommer att tas fram.<sup>24</sup>
3. Regeringen avser att bjuda in Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen samt Svenska kommunförbundet till en diskussion om hur inflytande och delaktighet för barn och unga i kommunernas verksamheter och beslutsfattande kan utvecklas.
4. Kunskapen om barn och deras levnadsförhållanden bör förbättras genom att statistik och forskning utvecklas och att barn och unga används som kunskapskälla.<sup>25</sup>

Regeringen har vidare tillsatt en speciell utredare med uppdrag att föreslå insatser för att förhindra vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer. Problemets komplexitet kräver insatser både inom socialtjänsten och bostadspolitiken. 1 januari 2005 har regeringen därutöver tillsatt en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som underlättar för människor att gå från socialbidrag till arbete (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2005). Det är Riksrevisionens uppgift att granska om regeringen och de statliga myndigheterna har följt strategin för att förverkliga Barnkonventionen enligt Regeringsformen 12 kap. (Riksrevisionen 2004).

---

<sup>23</sup> Regeringen har lämnat två skrivelser med redovisning av regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten för åren 2004 samt 2005 (Regeringens skrivelse 2003/04:143 samt Regeringens skrivelse 2004/05:93) till riksdagen.

<sup>24</sup> Migrationsverket har tillsammans med Barnombudsmannen diskuterat en vidare utveckling av barnkonsekvensanalyser (Regeringens skrivelse 2005/06:206)

<sup>25</sup> Prop. 2003/04:47, Regeringens skrivelse 2003/04:47

## Utbildning

### *Bindande internationell rätt*

I den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) står det att alla har rätt till utbildning. "Alla" innebär, enligt ett av syftena bakom konventionen, att alla har rätt till utbildning oavsett ekonomisk kapacitet hos eleven/föräldrarna. Rätten begränsar sig inte till möjligheten att gå i skola. Den har även en kvalitetsdimension. I konventionen anges därmed vidare att utbildningen skall vara inriktad på full utveckling av den enskilda människans personlighet och på stärkandet av de mänskliga rättigheterna (artikel 26 punkt 2).

Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966 anger en utförligare utveckling av denna rätt. Både förklaringen och konventionen har fördragskaraktär och är därmed bindande för de länder som har ratificerat den (Hammarberg 1998).

### *Barnkonventionen*

Europakonventionen och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter saknar regleringar när det gäller barnperspektiv och hur man skall uppnå meningsfull utbildning. Dessa brister har bidragit till flera rapporter på områden kring orättvisor som drabbat barn i frågor om utbildning. Vidare har dessa brister bidragit till den därefter följande utformningen av Barnkonventionen (Hammarberg 1998).

Enligt Världsbanken utgör utbildningen grunden för en vidare utveckling på såväl det enskilda personliga planet, som på det ekonomiska och politiska planet i länderna. Utbildning utgör så att säga en "investering i humankapital", därför att "utan utbildning, ingen utveckling". Vidare krävs det utbildning för att kunna uppnå kunskap om, och respekt för mänskliga rättigheter. Att delta i samhällslivet kräver också utbildning och man kan säga att den utgör en förutsätt-

ning för möjligheterna att tillgodogöra sig Barnkonventionens övriga rättigheter.

Barnkonventionen ger barnet rätt till sin egen utbildning, att välja utbildningsväg och att påverka undervisningen. I och med Barnkonventionens tillkomst har barnet fått en egen rättslig status inom utbildningsområdet. Detta är rättigheter som enligt tidigare förklaring och konvention tillfallit föräldrarna (Socialdepartementet 1997). Förutom att barnen har tilldelats egna rättigheter, så innebär även Barnkonventionen inom området att utbildningen skall präglas av en helhetsinriktad syn, vilket till exempel innebär att skolan har ett ”uppfostrande” ansvar när det gäller prägning på områden som till exempel allmängiltiga värderingar och attityder. Vidare skall utbildningen rikta in sig på att knyta an till elevernas situation i det vardagliga livet. Läroplanerna skall som målsättning ha att utveckla barnets personlighet, talanger och intellektuella och fysiska potential (Hammarberg 1998).

### *Principen om lika möjligheter*

Barnkonventionens artikel 28 behandlar rätten till, och tillgången till utbildning och former för utbildningens genomförande. Därutöver skall utbildningen, enligt artikeln, ske på grundval av lika möjligheter; lika möjligheter är en princip som i den internationella rätten står högt upp på dagordningen. I artikel 28 punkt 1, påtalas detta särskilt genom att formuleringen har placerats i inledningen. Därmed har alla andra stadganden i artikel 28 gjorts beroende av rätten till utbildning på grundval av lika möjligheter. ”Utbildning på grundval av lika möjligheter” har tre olika aspekter

1. *Förbud mot diskriminering.* Inledningen till artikel 28 i Barnkonventionen skall i det sammanhanget läsas tillsammans med UNESCO:s konvention mot diskriminering<sup>26</sup> i utbildning som påtalar staternas skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att förhindra diskriminering både genom före-

---

<sup>26</sup> 1960 års konvention mot diskriminering inom undervisningen SÖ 1989:6. En ny lag har tillkommit om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling (lag 2006:67).

byggande och direkta handlingar. Från den 1 april 2006 har Sverige numera en egen lag på området (Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever).

2. *Utbildningen skall vara likvärdig.* Denna aspekt innebär att kvalitén i utbildningen och den utbildningsmässiga standarden i övrigt skall vara lika i alla delar av landet. Enligt UNESCO:s konvention förbinder sig staterna att ”säkerställa att undervisningens standard är likvärdig i alla offentliga läroanstalter på samma nivå och att de villkor som har samband med den meddelade undervisningens kvalitet är likvärdiga” (Artikel 4 b).
3. *Utbildningen måste göras tillgänglig för alla.* Med ”alla” vill man trycka på den rätt som även tillkommer barn med särskilda behov och att utbildningen utformas på ett sätt som tar hänsyn till deras individuella och specifika behov (Socialdepartementet 1997).

Rätten till utbildning skall vidare tolkas som att utbildningen skall vara av god kvalitet och fullföljas med ett godkänt resultat. Ovanstående tolkning kan utläsas i artikel 28 och även indirekt i två för artikeln efterföljande punkter som avser möjligheten att välja och fullfölja utbildning (Gustafsson 2006).

- att göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn
- vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

Utbildningens likvärdighet är en bärande princip i den svenska skolan. Särbehandling av individer eller grupper får inte förekomma och i den

mån det finns skillnader i resultat mellan geografiska, sociala eller kulturella grupper skall dessa inte kunna härledas till någon form av särbehandling (Socialdepartementet 1997).

För den svenska skolan har målet länge varit förenligt med Barnkonventionens likvärdighetsprincip, framförallt när det gäller den andra aspekten vid tolkningen av likställighetsprincipen. I realiteten visar dock forskning att den svenska skolan i nuläget håller på att överge målet om att uppfylla denna princip (Gustafsson 2006).

När det gäller utbildningens kvalitet uppställs vissa krav i artikel 29, Barnkonventionen. Denna artikel visar god överensstämmelse med de sociala mål som anges i de svenska läroplanerna för grundskola och gymnasium (Gustafsson 2006). En av Barnkonventionens grundprinciper, artikel 6 som stadgar barnets rätt till utveckling, skall ses i relation till artikel 29. Varje barn skall alltså ges optimal utveckling för att på bästa sätt ta till vara och utveckla individuella egenskaper och kapaciteter (Socialdepartementet 1997).

#### *Artikel 29*

Konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning skall syfta till att

- (a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga;
- (b) utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta nationernas stadga;
- (c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen;
- (d) förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar;

(e) utveckla respekt för naturmiljön

Ingenting i denna artikel eller i artikel 28 får tolkas så att det medför inskränkning i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter, dock alltid under förutsättning att de i punkt 1 i denna artikel uppställda principerna iakttas och att kraven uppfylls på att undervisningen vid dessa anstalter skall stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angivits som minimistandard.

En distinktion bör, enligt de internationella konventionerna, göras mellan begreppen utbildning och skolundervisning. Med utbildning avses den process genom vilken samhället, förutom kunskaper, även överför andra värden såsom till exempel kultur och etik. Skolundervisning begränsar sig till överföring av kunskaper och färdigheter (Socialdepartementet 1997).

### ***Barnets bästa***

Barnkonventionens sakartiklar skall vidare alltid tolkas i ljuset av barnets bästa. Med andra ord är de samhällsliga institutionerna skyldiga att ta hänsyn till barnets bästa. Det samhällsliga målet om barnets bästa skall enligt artikel 4 i Barnkonventionen eftersträvas med alla till buds stående medel. Även de övriga tre grundprinciperna skall utgöra tolkningsbakgrund till utbildningsartiklarna. När det gäller Barnkonventionens artiklar som handlar om barnets rätt till vård och omsorg samt barnets rätt till inflytande över sin situation har dessa stor påverkan på skolans verksamhet (Socialdepartementet 1997).

### ***Svensk skola och Barnkonventionen***

Idag (jämfört med tidigare årtionden) ställs det ofta höga krav på framför allt teoretiska kunskaper, vilket tyder på att vi står inför en omvandling från industrisamhälle till ett så kallat kunskapssamhälle. Innebörden av detta är att det idag krävs en gedigen grundutbildning inom de flesta yrkesområden för att få en plats i arbetslivet. Det ligger i samhällets intresse att barn och ungdomar får en bra utbildning för att kunna bevara och vidareutveckla demokratin och för att säkra den ekonomiska tillväxten. Vidare upptar skolan en större del av barns liv och utgör därmed inte enbart en förmedlingsplats för kunskaper och

färdigheter (Socialdepartementet 1997). Enligt Skolverket skall skolan och förskolan verka för upprättandet av demokratin genom att utveckla kunskaper om demokrati och värdegrund i den traditionella ämnesundervisningen. Därutöver skall skolor och förskolor verka i demokratiska arbetsformer, dvs elever och personal skall ha praktiskt inflytande och delaktighet i sitt skolarbete och sin arbetsmiljö. Slutligen skall skolan fostra eleverna till att bli demokratiska samhällsmedborgare, genom att arbeta med demokratiska värden såsom till exempel människors lika värde, solidaritet och jämställdhet (Skolverket 2005). Detta arbete överensstämmer väl med Barnkonventionens intentioner.

Kritik har riktats mot att skollagens bestämmelser om att grundutbildning skall vara kostnadsfri och tillgänglig för alla endast omfattar barn som är bosatta i landet och att asylsökande barn och barn som ansöker om uppehållstillstånd på någon annan grund därmed utesluts (Socialdepartementet 1997). Som bosatt räknas den som rätteligen skall vara folkbokförd i landet (Prop 1985/86:10 del A). Regeringen har dock i sin skrivelse till Riksdagen i år (2006) pekat på att asylsökande barn och ungdomar har rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg på samma villkor som barn bosatta i Sverige. Samtidigt kan man i skrivelsen utläsa att kommunerna får men inte har skyldighet att erbjuda dessa barn en utbildning. Arbete pågår med att se över huruvida en rättslig reglering kan vara lämplig beträffande utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för barn och ungdomar som hålls undan en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (Regeringens skrivelse 2005/06:206). Den internationella barnrättskommittén har även visat oro i frågan och pekat på faktum att barn utan uppehållstillstånd, i synnerhet ”gömda barn”, inte har tillgång till utbildning, vilket enligt kommittén inte borde vara fallet (Prop. 2005/06:206).

Ytterligare befogad kritik kan ses i ljuset av att utbildningsartiklarna i Barnkonventionen är relativt allmänt formulerade och för Sveriges del innebär det att artiklarna skall ges den konkreta innebörd som är tillämpbar för just Sverige. Det har visat sig uppstå problem när det gäller att följa upp och utvärdera de värdegrunder och mål som anges i de svenska läroplanerna för grundskola och gymnasium. Rädda Barnen har i en rapport visat på att den svenska skolan inte följer skollagens 1 kap. 2 § som bygger på Barnkonventionens likställighetsprincip. Konsekvensen därav innebär att barn inte ges likvärdiga möjligheter till bra utbildning. Orsaken till detta är, enligt Rädda Bar-



nen, en diskrepans när det gäller lärartäthet och lärarkompetens. Som stöd för detta används forskning som visar på att det finns ett positivt samband mellan insatta resurser, (framför allt lärartäthet och lärarkompetens) och de resultat som eleverna presterar i skolan (Gustafsson 2006). Vidare är den reella boendesegregeringen mellan infödda svenskar och elever med utländsk anknytning en ytterligare orsak till att den svenska lagstiftaren har misslyckats med sina intentioner att integrera utländska barn i det svenska samhället och skolan (Schiratzki 2000).

### ***Skollagen (1985:100)***

Den svenska skollagen och Barnkonventions utbildningsartiklar överensstämmer ganska väl eftersom skollagens formuleringar påverkats av Barnkonventionen. Dock föreligger det svårigheter att ge exakta definitioner på de krav och mål som finns uttalade i Barnkonventionen och skollagen (Gustafsson 2006). Detta är troligtvis en bidragande orsak till problemet att följa upp och utvärdera de värdegrundsmål som anges i de svenska läroplanerna. I skollagens 2 § stadgas bland annat följande krav och mål:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarsställande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. (Lag 1999:886).

Ovanstående lag trädde i kraft den 1 april 2006 och har till ändamål att främja barns och elevers lika rättigheter i utbildning och annan verksamhet som avses i skollagen samt motverka diverse diskriminering och mobbning i skolan. En likabehandlingsplan skall upprättas för att förebygga och förhindra diskriminering och annan kränkande behandling i verksamheten. Ansvaret ligger hos den som ansvarar för verksamheten (Regeringens skrivelse 2005/06:206).

## Hälsa

### *Barns och ungas folkhälsoproblem*

De främsta folkhälsoproblemen under uppväxtåren är fysisk ohälsa, psykiska problem samt utveckling av beteenden som utgör riskfaktorer för ohälsa i vuxen ålder (Centrum för Barn- och Ungdomshälsa 1998). Denna problembeskrivning överensstämmer med WHO:s definition av hälsa som förutom frihet från fysiska och psykiska problem innefattar socialt välbefinnande, dvs en strävan efter maximala utvecklingsmöjligheter på samtliga plan (Socialdepartementet 1997). Hälsoproblem hos barn och ungdomar är således komplext och kan grunda sig på varierande orsaker. Det kan förutom rent fysiska sjukdomar som till exempel diabetes (som är ett ökande problem bland barn och unga), handla om psykiskt relaterad ohälsa som utgör en följd av att till exempel inte få en dagisplats, våld och mobbing i skola, fetma (som även kan leda till stora framtida fysiska hälsoproblem), sexuellt våld och utvisningshot bland flyktingbarn (Regeringens skrivelse 2005/06:206). Den senare gruppen som i relativt hög grad omfattas av apatiska flyktingbarn har, framförallt under 2005, rönt stor uppmärksamhet i debatter och massmedia. Den psykiska ohälsan i övrigt verkar vara det idag största hotet mot folkhälsan bland barn och ungdomar. Som ytterligare exempel på ovan nämnda grupp kan man anföra att ca 200 barn årligen berörs av att en av deras föräldrar utvi-

sas från Sverige, efter avtjänat straff på grund av brott. Ur ett samlat folkhälsoinriktat perspektiv utgör barnen av flera orsaker en mycket viktig målgrupp och därför är det av synnerlig vikt att bevaka och följa upp barns hälsa och utveckling. Forskningen pekar dock på stora brister inom detta område (Köhler 2004). Som exempel på orsak till att barnen utgör en mycket viktig målgrupp kan anföras att runt 80 procent av rökarna har börjat röka före 18 års ålder. Rökning leder i sin tur till allvarliga konsekvenser i form av hjärt-kärlsjukdomar eller cancer som vanligtvis uppkommer 40-60 år senare. Även alkoholmissbruk har sin början i barn- och ungdomsår och leder, förutom till förgiftningar i unga år, till fysiska, sociala problem och för tidig död senare i livet. Ytterligare exempel som kan anföras är fetma och kriminella eller andra sociala problem som grundläggs i barndomen och senare i livet utgör större fysiska och sociala problem (Socialstyrelsen 2006d).

Om de växande psykiska problemen å ena sidan utgör orosmoment för den svenska folkhälsan så är å andra sidan spädbarnsdödligheten i Sverige den lägsta i världen. Likaså ligger olycksfallsdödligheten bland barn under 15 år i dag på sin lägsta nivå hittills. Den förebyggande barnhälsovårdens vaccinationsprogram och regelbundna hälsokontroller har vidare bidragit till att många sjukdomar nästan helt har utrotats i Sverige. Generellt sett kan man säga att svenska barn av idag har en god hälsa (Socialdepartementet 1997, 2001c).

Även om man kan säga att svenska barn har god hälsa så finns det påtagliga skillnader i olycksfallsdödlighet mellan olika sociala grupper. Lägsta antalet dödsfall vid olyckor har barn till högre tjänstemän medan med barn till arbetare har högst antal dödsfall. Andra liknande skillnader har dokumenterats mellan olika sociala grupper inom områden som till exempel rör barns tillväxt och kariesstatus (Socialdepartementet 1997). Undersökningar har visat på att nästan hälften av ohälsan hos barn och ungdomar kan härledas till familjeomständigheter och föräldrarnas sociala tillhörighet (Regeringens skrivelse 2005/2006:206).

Vidare har det konstaterats att det i Sverige saknas data som är kontinuerligt insamlade beträffande svenska barns hälsa och därför, framförallt när det gäller den psykiska hälsan bland barn, finns det mycket litet underbyggd kunskap inom området (Köhler 2004).

Slutligen när det gäller barns och ungdomars rättigheter, så har dessa sällan beaktats särskilt av lagstiftarna, förutom som undantag

när det gäller barnvårdscentralernas verksamhet. Konflikter mellan barns och vuxnas intressen har på senare tid börjat uppmärksammas alltmer. Behovet att ta hänsyn till barns integritet ökar med barnets ålder, det har länge ansetts som självklart. Emellertid försummar man lätt de små barnets behov av skydd och av att någon värnar om dem. Det finns många vårdssituationer där barnets integritet kränks på ett sätt som inte skulle accepteras om det gällde vuxna (Rädda Barnen 1992).

### ***Barnkonventionen***

Artikel 24 bygger på och konkretiserar artikel 6 som stadgar barnets rätt till liv och utveckling som staten skall säkerställa till det yttersta av sin förmåga.

#### *Artikel 6*

Konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet.

Konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

#### *Artikel 24*

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna skall sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.

Artikel 24 skall också ses i relation till artikel 27:

#### *Artikel 27*

Barn har rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.

Därmed går Barnkonventionen längre än den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som fokuserar på prevention, behandling och kontroll av sjukdomar samt tillgång

till medicinsk vård (Socialdepartementet 1997). Därefter räknas i artikelns andra punkt upp vilka särskilt lämpliga åtgärder som skall vidtas för att i största möjliga mån bidra till bästa möjliga hälsa för barn – dvs inte enbart en miniminivå (Hammarberg 1998).

### ***Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter***

Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966 som har fördragskaraktär och därmed är bindande för de länder som har ratificerat den stadgar inom hälsoområdet följande;

#### *Artikel 12*

1. Konventionsstaterna erkänner rätten för en-  
var att såväl i fysiskt som i psykiskt avseende  
åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa.

Därefter räknar man i andra punkten upp vilka åtgärder som konventionsstaterna särskilt skall vidta som är nödvändiga för att till fullo förverkliga rätten till god hälsa. Konventionen tar dock inte sikte på barnets specifika behov, vilket är fallet i Barnkonventionen.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Att avvisa ett barn i livshotande tillstånd strider mot både Barnkonventionen och utlänningslagens (2005:716) portalparagraf om barnets bästa. Staten har det primära ansvaret genom sin lagstiftande och politiska makt att direkt, respektive indirekt, påverka folkhälsan. Kommunerna å sin sida har det sekundära ansvaret som innebär att tillhandahålla gemensamma tjänster och nyttigheter för kommunmedlemmarna. Hälso- och sjukvårdslagen andra paragraf som rör likställdhet för hela befolkningen kan starkt ifrågasättas i vissa fall, som till exempel när det gäller apatiska flyktingbarn. Ur ett barnrättsligt perspektiv har dessa barn inte någon egen rättslig status utan utgör endast ett bihang till föräldrarna. Barnets frånvaro av egen rättslig status förstärks vidare av att barnets bästa inte heller beaktas i samband med själva asylärendet, vilket dock var intentionen vid tillkomsten av Utlänningslagen. Föräldrafixeringen är total genom att handläggarens redovisning av barnens egna asylskäl är bristfälliga och att man i övrigt avstår från att låta barnet få komma till tals. Man antar alltså inte ett barnperspektiv för att på så vis kunna beakta hänsynen till vad barnets bästa kräver och att därav vidare undvika ohälsa hos barnet i form av till exempel apati. Orsaken till detta kan enligt Barnombudsmannen (2003) vara att barnets bästa har införts i en portalparagraf och därför inte ger den enskilde beslutsfattaren någon vägledning.

### ***Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)***

Den svenska lagstiftningen inom hälso- och sjukvården reglerar rättigheter i vården, inte rättigheter till hälso- och sjukvård. Detta gäller både barn och vuxna. I första paragrafen sägs att med hälso- och sjukvård menas ”åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador”. Syftet med hälso- och sjukvårdens förebyggande verksamhet är dels att främja aktuella skade- och sjukdomsförebyggande åtgärder inom andra delar av samhället än hälso- och sjukvård, dels att medverka till att skapa samhällsmiljöer som tillgodoser människors fysiska, psykiska och sociala behov i vid bemärkelse.

Andra paragrafen reglerar likställdhet. Det övergripande målet är ”en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen” (Socialdepartementet 1997). Barnhälsovården skall vara likvärdig över hela landet, vilket framhålls i de nationella program som styr barnhälsovården. Målen finns formulerade och fastställda i Socialstyrelsens allmänna råd 1981:4. Huvudmålet är att ”minska dödlighet, sjuklighet och handikapp i barnpopulationen, söka minska skadlig påfrestning för föräldrar och barn” samt ”stödja och aktivera föräldrar i deras föräldraskap och härigenom skapa gynnsamma betingelser för en allsidig utveckling för barn”. Delmålen är att ”genomföra differentierad hälsoövervakning av förskolebarn, minska väsentliga hälsoproblem för barnfamiljen, ge behovsanpassad service, stöd och vård till föräldrar och barn” samt ”uppmärksamma och förebygga förhållanden i närmiljö och samhälle som kan hota barns hälsa” (Socialdepartementet 1997).

### **Slutkommentarer**

Anpassning för att svara upp till Barnkonventionen har gjorts i syfte att barnet skall bli tydligt, synligt och deltagande i socialtjänstens insatser. Att barnet som person har fått en egen rättslig status verkar dock i realiteten ha vållat huvudbry hos socialtjänsten. Därutöver har troligtvis nedskärningar, knappa resurser och bristen på kunskap inom området, bidragit till att ytterligare förstärka handläggarnas val av att ”förtränga” en vidare analys av barnets bästa. Istället väljer handläggaren att använda sig av ett schablonmässigt mönster vid handläggningen av ärenden. Det är kommunens styrelse och fullmäktige som

har ansvaret för att socialtjänstförvaltningen lever upp till det som står i Barnkonventionen. För att knyta an till påståendet om bristen på kunskap inom området kan man återigen påtala att barnets bästa inte är något modernt uttryck, utan istället ett begrepp som länge har funnits inom framför allt det familjerättsliga området, före Sveriges ratificering av Barnkonventionen. Samtidigt har man i förarbeten till den nya socialtjänstlagen framhävt avsikten av att behålla helhetssynen på att den enskildes behov skall präglade det sociala arbetet.

En orsak till socialtjänstens agerande och till ytterligare förvirring, kan kanske vara att rättsordningen inte enbart använder sig av barnets bästa som ett öppet koncept, dvs domstolen gör inte alltid en helhetsbedömning av det enskilda barnet. Istället arbetar man inte alltför sällan på traditionellt vis inom rättsordningen med presumtioner, dvs bestämda tolkningar av barnets bästa, framförallt inom vissa specifika barnrättsliga områden. I svensk rätt framgår dessa oftast av lagens förarbeten. Detta kan göra att det uppstår en konflikt mellan att göra en helhetsbedömning, dvs där barnets bästa ges en utomrättslig standard som normalt avser all den kärlek, omsorg, omvårdnad och omtanke som ett barn behöver, och de ofta inom rättsordningen använda presumtionerna av vad som utgör barnets bästa. De skilda ordningarna bygger på olika tolkningar av barnets bästa, eller åtminstone varierad grad av struktur. I brist på gedigen kunskap och avsaknad av tydliga praktiskt tillämpbara riktlinjer väljer kanske socialsekreteraren då hellre att använda en inom socialtjänsten beprövad praxis. Vidare kan man i några av länsstyrelsernas rapporter utläsa att det i majoriteten av personakterna hos socialtjänsten finns motiveringar till barnets bästa i besluten som tagits. Samtidigt visar dock rapporten på att ett barnperspektiv i stor utsträckning i praktiken saknas vid handläggningen av ekonomiskt bistånd. Vidare skall man heller inte glömma att rättssäkerhetskriterier såsom likhet inför lagen och förutsägbarhet äventyras om begreppet barnets bästa används som ett öppet koncept.

En viktig utgångspunkt för den svenska regeringens politik har hittills varit att alla barn och unga skall ha lika rättigheter och samma möjligheter oavsett förutsättningar. Detta har tolkats som att alla barn i enlighet med artikel 27 har rätt till en levnadsstandard som definierats i *materiella termer* och att detta innebär att alla barn skall ha rätt till vad alla andra har (Salonen 2002, Socialdepartementet 2004). Detta verkar snarare ge uttryck för en rättslig standard och inte ett öppet koncept tolkning av barnets bästa som ju skall göras för att barnets

bästa särskilt skall beaktas vid handläggningen av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och i enlighet med Barnkonventionens intentioner. Därutöver måste det påtalas att den engelska originaltexten av Artikel 27, punkt 1 i Barnkonventionen uttrycker en levnadsstandard som är ”adequate”, dvs tillräcklig eller nöjaktig för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling, men i den svenska översättningen har detta översatts med den ”levnadsstandard som krävs”. Artikel 27, punkt 3 i Barnkonventionen omnämner mat, kläder och bostäder som ett minimikrav.

Slutsatsen av denna diskussion visar på att begreppet barnets bästa har övergått från att vara ett totalt diffust begrepp inom socialtjänsten till ett idag något mindre diffust begrepp. Detta kan tillskrivas de ansträngningar som ändå gjorts inom området som till exempel att Socialstyrelsen genom att ge allmänna råd pekat på att handläggarna i sina ärenden skall använda sig av ett barnperspektiv vid handläggningen av ekonomiskt bistånd. I och med att allmänna råd inte är bindande för handläggaren så föreligger fortfarande ändå en lång väg att vandra innan barnperspektivet blir en riktlinje som skall följas av socialsekreteraren. Detsamma gäller om Barnkonventionen skall inkorporeras i svensk lag, såsom utgör fallet för Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Även om processen mot ökad rättslig status för barnen går långsamt inom socialtjänstens sfär, så går den ändå i positiv riktning, i enlighet med Barnkonventionens intentioner.

Den svenska barnpolitiken har brutits ned i sex olika målområden. Två av dessa förtjänar särskilt att nämnas för god barnpolitisk måluppfyllelse: barnets rätt till bästa möjliga hälsa och barnets rätt till en god utbildning. När det gäller problemet med segregerad grundskola mellan barn med svensk och utländsk bakgrund har regeringen i maj 2003 beslutat att ge Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att arbeta för en förbättrad förskole- och skolsituation i segregerade områden (Regeringens Skrivelse 2005/06:206). Regeringens intentioner kvarstår vad gäller prioriterade insatser för att stärka barns och elevers rätt och kvalitet inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnomsorgen och den särskilda uppmärksamhet som skall ägnas den psykiska ohälsan hos barn och unga, framförallt vad gäller förebyggande insatser.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har pekat på bristen i att skyddet av mödrar, spädbarn och barn i skolåldern ligger på kommunernas ansvar eftersom detta kan leda till ojämlika villkor i olika regi-



oner. Därutöver har kommittén visat oro över det ökade antalet skolbarn som känner stress, ökade fall av självmord, bulimi, anorexi, övervikt och fetma, bristen på program för barns psykiska hälsa samt att hänsyn inte tas till barnets bästa i asylärenden. Även kommittén har noterat segregering inom skolan och har uttalat bekymmer över att studieresultaten skiljer sig åt anmärkningsvärt mellan olika regioner (FN:s kommitté för barnets rättigheter 2005).

## ANSVARET FÖR BEKÄMPANDET AV BARNFATTIGDOM

---

### Inledning och grundläggande problemställning

Detta kapitel skall handla om den politiska ansvarsfördelningen för bekämpandet av fattigdom hos barn under 18 år. I begreppet *politisk ansvarsfördelning* ligger premissen att fattigdom eller ekonomisk utsatthet bland barn har definierats som ett politiskt problem, alltså inte enbart ett problem för familjen eller det civila samhället.<sup>28</sup> Att barnfattigdom har politisk relevans och medför ett behov av politiska åtgärder är således en grundläggande utgångspunkt för vår studie. Genom barnfattigdomens karaktär av ett socialt problem blir dess bekämpning en *socialpolitisk* fråga.<sup>29</sup>

I Europeiska Unionens så kallade Lissabonmål, antagna vid 2000 års toppmöte, ingår målsättningen att utrota fattigdomen i medlemsländerna till år 2010. Bland de prioriteringar som rekommenderas medlemsländerna som milstolpar på vägen dit nämns särskilt utrotandet av barnfattigdom. Här illustreras emellertid ett mycket komplext problem. Europeiska Unionen har nämligen inte den exekutiva makten att själv genomdriva att målen uppnås.

---

<sup>28</sup> ”Föräldrarna har huvudansvaret för barnets vård och fostran. Samhällets roll är att stödja och komplettera föräldrarna så att alla barn kan garanteras goda uppväxtvillkor. Samhällets stöd till barn och deras familjer behöver finnas i olika former för att möta olika behov.” (Socialutskottet 2006, s 27)

<sup>29</sup> Vi kommer här inte att avgränsa socialpolitiken mot andra politikområden, utan använder termen för alla politiska åtgärder som har uttalade sociala mål, däribland utrotandet av barnfattigdom. Jfr Nygren (1994) och Elmér m fl (2000).

Den svenska välfärdsstaten har också under lång tid haft som målsättning att utrota fattigdomen på nationell nivå. Även i detta fall är det, som vi skall se, långt ifrån oproblematiskt att uppnå målen genom politisk styrning på statlig nivå. En stor del av den svenska socialpolitiken bedrivs i och av kommunerna, vilka därigenom måste ta hänsyn till målsättningar som har formulerats på högre nivå. Det långtgående kommunala självstyret och ansvaret är rentav i ovanligt hög grad ett svenskt kännetecken vid jämförelse med många andra europeiska länder.<sup>30</sup>

De socialpolitiska idealen har, trots detta, genom hela vår nutidshistoria varit formulerade utifrån visioner på högre nivå än den kommunala: "folkhemmet", "socialstaten", "välfärdsstaten", på senare tid kompletterade med "den europeiska sociala modellen".<sup>31</sup> Att barn i Stockholm inte skall behöva vara fattiga är inte enbart en stockholmsk angelägenhet, utan en svensk och i växande grad även europeisk. Stockholms stad har emellertid en roll att spela i det dagliga arbetet mot barnfattigdomen.

I detta kapitel kommer vi att ställa följande frågor kring bekämpningen av barnfattigdom:

- 1) Vem ansvarar politiskt för att bekämpa barnfattigdom?
- 2) Finns det olika typer av politiskt ansvar i detta sammanhang?
- 3) Vilka strategier för att bekämpa barnfattigdom finns till hands?

I det följande skall först begreppet politiskt ansvar preciseras. Sedan problematiseras olika typer av politiska åtgärder mot fattigdom: akuta kontra förebyggande, kortsiktiga kontra långsiktiga samt selektiva kontra generella. Därefter synas i tur och ordning EU:s, svenska statens och de svenska kommunernas faktiska ansvar för och möjligheter att bekämpa barnfattigdom. I det följande avsnittet diskuteras hur fattigdomsbekämpningens fokus eventuellt skiftar mellan de olika

---

<sup>30</sup> Detta kan närmast ses som en etablerad uppfattning, även om den exakta innebörden av kommunalt självstyre inte är helt klar (jfr Häggroth 2006). Det hindrar dock inte att Sverige ändå har kritiserats av Europarådet för att det kommunala självstyret i vissa avseenden är svagt gentemot den statliga makten. Se Sveriges Kommuner och Landsting (2005b).

<sup>31</sup> Se text EU-kommissionen (2000) beträffande Lissabonmötet.

politiska nivåerna. Kapitlet avslutas med en uppsummerande diskussion.

Diskussionen är av helt översiktlig karaktär och går inte in på praktiska detaljer i dagspolitiken, utan syftar till att lyfta fram principiella förhållanden. I detta kapitel kommer vi inte systematiskt att göra normativa ställningstaganden. Däremot kommer några normativa frågor om ansvaret för bekämpandet av barnfattigdom att väckas, då de är angelägna att diskutera.

### Ansvarsbegreppet

En diskussion av begreppet politiskt ansvar<sup>32</sup> kan lämpligen ta sitt avstamp i den parlamentariska Ansvarskommitténs pågående utredningsarbete. Kommitténs uppdrag är att utreda uppgiftsfördelningen mellan olika nivåer i den svenska offentliga organisationen utifrån dagens samhällssituation, vilken bland annat inbegriper EU-medlemskapet. I ett delbetänkande anger kommittén att den utgår från ett ”medborgarperspektiv” och preciserar som en normativ utgångspunkt:

”Om det är svårt att förstå verksamheternas uppbyggnad och ansvarsförhållanden, riskeras legitimiteten i förhållande till medborgarna. En översyn av samhällsorganisationen är därför ytterst ett demokratiskt uppdrag, vars syfte måste vara att ge medborgarna bättre förutsättningar till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande”.  
(Finansdepartementet 2003, sid. 9)

Även om kommittén inte uttryckligen definierar begreppet ansvar, kan dess utgångspunkt alltså vara att ansvar för offentlig maktutövning ytterst innebär en kontrollmöjlighet från medborgarnas sida i enlighet med första paragrafen i regeringsformen: ”All offentlig makt i Sverige

---

<sup>32</sup> Politiskt ansvar skall hållas isär från det mera precist definierade begreppet *juridiskt* ansvar, som är kopplat till reglerade former för ansvarsutkrävande genom myndighetsutövning – exempelvis, vad beträffar kommunala ansvarsområden, laglighetsprövning och förvaltningsbesvär.

utgår från folket”. Detta gäller såväl stat som landstingskommun och primärkommun.

Bakom socialpolitiska åtgärder finns flera olika typer av aktörer, som ibland men inte nödvändigtvis utgörs av samma myndighet eller juridiska person. Det finns således (a) ett *beslutsfattande* eller *beställande* organ, (b) en instans som *finansierar* åtgärden, (c) en *utförare*, samt i många fall (d) ett *kontrollerande* eller *utvärderande* organ. Samtliga dessa roller kan i vardagsspråket förknippas med begreppet ansvar. Den offentliga makt som enligt regeringsformen utgår från folket är i en direkt mening den beslutsfattande rollen, men även de övriga rollerna – finansiering, utförande och kontroll – berörs.<sup>33</sup>

Även EU har en folkvald instans i Europaparlamentet. Rollfördelningen mellan Europaparlamentet, Europakommissionen, Europeiska rådet och ministerrådet är emellertid inte entydig. Den baseras inte på ett renodlat parlamentariskt styrelseskick, där en styrande makt ansvarar inför det folkvalda parlamentet. Istället bygger EU-organisationen till stor del på de nationella regeringarna och på fördrag mellan medlemsstaterna. Vad innebär politiskt ansvar i detta sammanhang?

All EU:s praktiska verksamhet måste ske genom samarbete med andra offentliga eller privata aktörer. I grova drag kan dylikt samarbete i socialpolitiska frågor sägas förekomma i fyra olika former. För det första finns de mellanstatliga fördrag, varigenom medlemsstaterna förbinder sig att genomföra en viss politik. För det andra kan ett friare samarbete mellan staterna ske genom den så kallade öppna samordningsmetoden (se nedan), varvid gemensamma allmänna mål implementeras genom nationella handlingsplaner. För det tredje kan projektavtal ingås mellan EU-organ, stater, kommuner eller lokala organisationer, varvid EU bidrar med finansiella medel. För det fjärde kan EU ge rekommendationer, allmänna råd och andra icke bindande styrmedel gentemot medlemsstaterna. EU kan således uppfattas som ansvarigt för socialpolitiska program, om unionen intar en beslutsfat-

---

<sup>33</sup> Beslutsfattande, t ex genom riksdag och regering, kommunfullmäktige och kommunstyrelse; finansiering, t ex genom statlig och kommunal beskattningsrätt; utförande, t ex genom förvaltande myndigheter och offentlig service; kontroll, t ex genom domstolarna samt (för statens räkning gentemot kommunerna) Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

tande och/eller finansierande roll. Utförarrollen ligger i princip alltid på lägre nivå.

På nästa nivå, i förhållandet mellan svenska staten och kommunerna, kan vi anknyta till Statskontorets rapporter till Ansvarskommittén. Ansvarsbegreppet relateras här till olika styrningsprocesser. Statskontoret menar att statens styrning av uppgifter som ålagts kommunerna kan få formen av antingen *utföransvar*, *genomförandeansvar* eller *verksamhetsansvar* (Statskontoret 2005). Utföransvar innebär att uppdragsgivaren (här staten) i hög grad styr både målsättningar och processer (verksamhetsformer). Genomförandeansvaret innebär en lägre grad av styrning, som omfattar målsättningar på en generell nivå och eventuellt vissa ytterligare principer för verksamheten. Verksamhetsansvaret, slutligen, innebär den lägsta graden av styrning, i det att staten väsentligen bara avgränsar vissa verksamhetsområden såsom kommunens uppgift utan att i övrigt sätta upp specifika mål, principer eller regler för vad kommunen skall göra och uppnå inom området. Som exempel på de olika styrningsformerna diskuterar Statskontoret bland annat ekonomiskt försörjningsstöd (kommunalt utföransvar dominerar), skola (kommunalt genomförandeansvar dominerar) och arbete för att förebygga drogmissbruk (kommunalt verksamhetsansvar dominerar). Statskontoret påpekar emellertid att dessa tre former för ansvarsfördelning i praktiken ofta blandas. Statskontoret använder sig därför också av den något annorlunda gränsdragningen hög–medelhög–låg grad av statlig styrning. Dessa mera flytande definitioner saknar direkt koppling till det mera normativa innehåll som kan tolkas in i begreppet ansvar. De passar därför för den deskriptiva delen av Statskontorets analys av styrningsformer. I vårt sammanhang är emellertid ansvarsbegreppet intressantare.

Utöver utföransvar, genomförandeansvar och verksamhetsansvar måste en fjärde typ av ansvar nämnas, nämligen det *självpåtagna* ansvaret. Här inryms för statens del all statlig politik som inte innebär delegation till kommuner och andra aktörer. För kommunens del kan man tala om självpåtaget ansvar, när kommunen tar beslut inom ramen för den allmänna kompetens som ges av kommunallagen men oberoende av speciallagstiftning och statlig styrning. Man kan också tala om en *komponent* av självpåtaget kommunalt ansvar, när kommunen tar ett större socialt ansvar än vad den behöver göra på ett visst område utifrån sitt verksamhets- eller genomförandeansvar – exempelvis särskilda lokala satsningar på skola eller drogförebyggande

arbete. Även på områden där kommunen har *utföraransvar* och alltså är hårt styrd – såsom beträffande socialbidraget – finns ett utrymme för kommunen att regelmässigt vara mera generös än vad lagen tvingar den till. Också här kan man tala om en komponent av självpåtaget ansvar.

I ett självpåtaget ansvar, liksom i verksamhets-, genomförande- eller utföraransvaret, ingår också vanligtvis ett finansieringsansvar. Detta innebär att kommunen ofta finansierar även sådana verksamheter som i ganska hög grad är statligt styrda. I någon mån kan man tala om undantag i de fall då staten i enlighet med den så kallade finansieringsprincipen ger kommunerna specialdestinerade bidrag för att förstärka bestämda verksamheter. Detta förhållande mellan statliga och kommunala finanser – givet den praktiska ansvarsfördelningen – är i och för sig inte självklart, och det har varit föremål för debatt.

### **Olika hjälpinsatser, olika perspektiv**

Politiska åtgärder för att bekämpa barnfattigdom kan vara selektiva eller generella, akuta eller förebyggande, kortsiktiga eller långsiktiga.

En åtgärds *omfång* kan vara *generellt* om åtgärden principiellt riktar sig till hela befolkningen eller en stor befolkningsgrupp. Detta kan ta sig uttryck antingen i universella förmåner såsom barnbidrag eller lönearbetsbaserade skyddsnet såsom socialförsäkringar och Akassa. Alternativt kan omfånget vara *selektivt* i den mån det är föremål för försörjnings- och behovsprövning (såsom socialbidrag) eller inkomstprövning (såsom bostadsbidrag).

Vidare kan en åtgärd fungera antingen *förebyggande* eller *akut* i relation till det problem som föranlett åtgärden. När problemet är fattigdom, kan det ytligt sett tyckas som om förebyggande åtgärder är ungefär detsamma som generella, medan akuta åtgärder är ungefär detsamma som selektiva. Så enkelt är det emellertid inte alltid. En förebyggande åtgärd riktar sig till den som bedöms *riskera* fattigdom, men gäller detta alla barn i samhället eller bara en del av dem? En akut åtgärd, å andra sidan, riktar sig till den som redan har ett uppenbart hjälpbehov. Men när åtgärden handlar exempelvis om akut sjukvård, sker ingen behovsprövning. Sjukvårdens grundläggande inriktning är att akut hjälp skall vara tillgänglig för alla; följaktligen är omfånget generellt. Även socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäk-

ringen kan sägas vara inriktade på generell akut hjälp såtillvida att *utbetalningen* från försäkringen utlöses i ett läge där en arbetsinkomst bortfaller.

Politiska åtgärder kan också skilja sig i en tredje dimension, som är beslutets *planerings- eller visionshorisont*. Ett *förvaltningsbeslut* kan vara kortsiktigt (ofta av nödvändighet), om det gäller exempelvis utbetalning av försörjningsstöd för att klara ett hushålls utgifter under en månad, eller långsiktigt, om det exempelvis gäller att hjälpa någon att göra sig oberoende av försörjningsstöd på sikt. På motsvarande sätt kan ett *politiskt* beslut betecknas som kortsiktigt eller långsiktigt beroende på bakomliggande intentioner, förväntat utfall eller faktiskt utfall. Eftersom kortsiktig politik sällan eller aldrig anses eftersträvansvärd, kan man emellertid förvänta sig att långsiktiga motiveringar dominerar åtminstone i politisk retorik.

Vilken inriktning har då åtgärder mot barnfattigdom traditionellt haft i Sverige? Under de moderna svenska välfärdssystemens uppbyggnadsfas från 1930-talet och framåt har i de flesta sammanhang de *generellt förebyggande* åtgärderna föredragits framför de selektivt förebyggande eller varit politiskt mera genomförbara. Exempelvis infördes på 1940-talet fria skolmältider och statligt barnbidrag för alla barn i Sverige, alltså inte enbart för barn som bedömdes riskera fattigdom. På samma sätt har en rad offentliga tjänster för barn och ungdomar, såsom grundskolan och den högre utbildningen, gjorts kostnadsfria för alla utan åtskillnad efter inkomst eller försörjningsbehov.

Även socialförsäkringarna och arbetslöshetsförsäkringen har under efterkrigstiden kommit att betraktas som generella, i det närmaste universella skyddsnet. Samhället har under lång tid präglats av en statlig arbetslinje, där båda föräldrarna har förutsatts förvärvsarbeta under en stor del av barnets uppväxt. Försäkringsskyddets universalitet urholkas dock i en situation då många aldrig kommer in på arbetsmarknaden. Samma sak inträffar då många drabbas av den bortre parentesen i arbetslöshetsförsäkringen eller förtidspensioneras. Dessa problem har framför allt från 1990-talet och framåt drabbat många barnfamiljer (Socialdepartementet 2001c, 2004; Oxley m fl 2003). I stor utsträckning kan dessa välfärdssystem sägas ha både förebyggande och akuta funktioner parallellt; i socialförsäkringssystemet kombineras exempelvis förebyggande inbetalningar med akuta utbetalningar. Båda funktionerna bortfaller för dem som inte täcks av försäkringarna.



Det kommunala ekonomiska biståndet – socialbidraget – inriktas främst på att hjälpa de hushåll som fallit igenom övriga ekonomiska skyddsnät. Det är alltså en selektiv och akut åtgärd, som avslutas om hushållet lyckas försörja sig på annat sätt. Socialbidraget kan i och med sin selektiva karaktär sägas ha hög träffsäkerhet när det gäller att hjälpa utsatta.<sup>34</sup>

Vilka av de nämnda åtgärderna är då att beteckna som kortsiktiga respektive långsiktiga? Långsiktiga överväganden saknas kanske aldrig helt i politiska beslut, men frågan handlar närmast om vilka slags åtgärder som verkligen kan *förväntas* ge långsiktigt önskvärda resultat. Å ena sidan kan man definiera en långsiktig åtgärd som en åtgärd som inrymmer något slags ekonomiskt eller socialt investeringsperspektiv, eventuellt i överförd bemärkelse – en investering i kapital eller i människors förmåga att på sikt förbättra sin försörjningssituation. Å andra sidan kan man hävda att *all* hjälp till barn inrymmer ett investeringsperspektiv på så sätt att barnet behöver konsumera dagligvaror, utbildning, hälsovård och annan social service för att kunna utvecklas. Frågan är också om man här skall göra en distinktion mellan individuell och kollektiv hjälp till barn. Hur hjälper man *ett* barn att långsiktigt undgå eller ta sig ur en ekonomiskt utsatt situation – och hur hjälper man långsiktigt barn *som kollektiv* att undgå fattigdom? Här finns stort utrymme för dispyter både mellan teoretiker, mellan praktiker och mellan politiker, samt mellan dessa olika aktörer. Det är inte heller självklart om barnet självt eller dess föräldrar intar samma ståndpunkt som experter och politiker ifråga om vad för slags hjälp som egentligen behövs. Autonomi- och integritetsproblemet kan alltså uppstå, med eventuellt långsiktiga konsekvenser.

Långsiktigt arbete mot barnfattigdom kan handla om både utbildning, hälsovård och annan social service till barnen, utbildnings- och arbetsmarknadsåtgärder för föräldrarna (individuellt, på gruppnivå eller generellt i samhället), åtgärder mot utslagning från arbetsmarknaden och bostadsmarknaden, olika typer av emancipatoriskt individuellt eller grupparbete, lokalt utvecklingsarbete, radikalt samhällsarbete, rent privata lösningar med ett minimum av offentlig inblandning, eller

---

<sup>34</sup> Att de ”träffsäkraste” (mest selektiva) systemen inte alltid föredras av beslutsfattare hänger i hög grad samman med att de ofta också är behäftade med en rad problem och intressekonflikter för individen och samhället. För en genomgång av några sådana problem, se Sen (1999).

ett återupprättande av den statliga arbetslinjen så att alla föräldrar och blivande föräldrar får en chans att etablera sig på arbetsmarknaden. Allt detta beror både av situationen och av vilka allmänna utgångspunkter som väljs för socialpolitiken och det sociala arbetet (för en översikt över några teoribildningar, se Midgley 1997, Rauhut 2006; se även kapitel 6). En fokusering av den långsiktiga fattigdomsbekämpningen aktualiserar också fattigdomens samband med social exkludering och med förmågedepriation (Rauhut, Hatti & Olsson 2005).

I ett läge med offentlig resursbrist ligger det, allt annat lika, ofta nära till hands att förvänta sig att beslutsfattare föredrar åtgärder som är selektiva, akuta och kortsiktiga – eftersom de knappa resurserna då satsas på få personer under (vad som förmodas vara) kort tid. Risken finns också att beslutsfattare, som har möjlighet att vältra över kostnader på andra offentliga eller icke-offentliga aktörer, utnyttjar denna utväg. Frågorna om ansvarsfördelning mellan olika politiska aktörer är då brännande.

## Politik och barnfattigdom

### *EU:s politik mot barnfattigdom*

För att belysa EU:s syn på bekämpningen av barnfattigdom måste vi först se hur de berörda EU-organen definierar problemet. Sedan 1992 finns rekommendationer (eng. ”invitations”) till medlemsstaterna att garantera alla individer ”tillräckliga resurser och tjänster”. EU rekommenderar bland annat, i allmänna termer, att minimistandarden bör definieras i relation till den nationella medianinkomsten, dvs enligt ett relativt fattigdomsbegrepp. I EU:s statistik (Eurostat) har en gräns för ”risk för fattigdom” dragits vid en disponibel inkomst på 60 procent av den nationella medianinkomsten.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Eurostat (2005). Inom EU utgår man i dessa sammanhang vanligen från inkomst per konsumtionsenhet enligt en formel som avviker något från de i Sverige vanligaste sätten att definiera konsumtionsenheter. För en översikt över olika definitioner, se Socialdepartementet (2004).

I Lissabonstrategin från år 2000 ingår målet att utrota fattigdomen i EU till år 2010. Strategin för att uppnå detta omfattar sex huvudprioriteringar, varav två direkt berör barn och ungdomar:<sup>36</sup>

”Göra en samlad insats för att förebygga att ungdomar slutar skolan i förtid och främja en smidig övergång från skola till arbete”.

”Fokusera på att utrota barnfattigdom”.

Vid Nice-toppmötet följande år sattes fyra mål i kampen mot fattigdom och social exkludering (Rauhut, Wrethed & Dubois 2006):

”Att befrämja sysselsättningen samt allas tillgång till resurser, rättigheter, målsättningar (”goals”) och tjänster;

”Att motverka risken för social utestängning”;

”Att hjälpa de mest sårbara”;

”Att mobilisera alla relevanta aktörer”.

Lissabon- och Nicemålen riktar sig mot såväl inkomstfattigdom som social exkludering, både för barnens och för de vuxnas del. Ifråga om utbildningspolitiken fokuserar de framstegsindikatorer, som föreslagits vid EU:s toppmöten inom ramen för Lissabonprocessen, i praktiken främst unga vuxna och endast i mindre utsträckning barn. Det samma kan överlag sägas om den ”Pakt för ungdomen”, som antogs vid 2005 års toppmöte (European Commission 2001, EU-kommissionen 2005).

---

<sup>36</sup> European Commission (2004a). De övriga fyra huvudprioriteringarna är: främja investeringar i aktiva arbetsmarknadsåtgärder som är särskilt anpassade till dem som har det svårast att komma in på arbetsmarknaden; säkerställa att de sociala trygghetssystemen anpassas och är tillgängliga för alla och ger effektiva arbetsincentiv för arbetsföra; förbättra de mest utsatta gruppernas tillgång till anständigt boende, hälso- och sjukvård, utbildning och livslångt lärande; utveckla en dynamisk politik för att minska fattigdom och social utestängning bland invandrare och etniska minoriteter.

Social exkludering eller utestängning definieras på följande sätt i EU:s rättsliga meddelanden inom det sysselsättnings- och socialpolitiska området:

”Social exclusion is a multidimensional phenomenon in which unemployment is the major factor. There are long-term unemployed, those for whom recurrent periods of inactivity are mixed with periods of low-paid work and, lastly, ‘discouraged’ workers, who do not seek work because they see no prospect of getting a job. However, social exclusion goes beyond issues of access to the labour market and is evidenced by several types of discrimination. Alone or together, these barriers prevent full participation of persons in areas such as education, health, environment, housing, culture, access to rights or family support, as well as training and job opportunities. (- - -)” (European Commission 2000).

Högnivågruppen för framtidens socialpolitik i EU inkluderade 2004 följande dimensioner i begreppet social exkludering på nationell nivå: risk för (relativ inkomst-) fattigdom; risk för bestående fattigdom under flera år; ojämn inkomstfördelning; ojämn utveckling mellan regioner; långtidsarbetslöshet; att leva i hushåll där ingen har arbete; att unga lämnar skolan tidigt; låg medellivslängd; ojämlikhet i hälsostatus; hemlöshet (EU-kommissionen 2004b).

Exkluderingsbegreppet har alltså i viss mån fokus på vuxna och deras relation till arbetsmarknaden men är också relevant för barn i deras egenskap av hushållsmedlemmar. Exkluderingsfaktorerna inkluderar också risken för fattigdom. Tillgången till utbildning och fullföljandet av utbildning kan förväntas ha särskild betydelse för barn (och unga vuxna). Hushållets inkomstnivå, tillgången till hälso- och sjukvård, acceptabelt boende och livsmiljö samt individ- och familjeomsorg berör barn såväl som vuxna. Även dålig hälsa och hemlöshet (eller att vara barn till föräldrar med dålig hälsa eller hemlösa föräldrar) kan beröra barn direkt. Den EU-gemensamma statistiken täcker dock ännu inte alla dessa variabler.

I ett EU-perspektiv kan (risk för) fattigdom eller social exkludering således innebära

- att man har under 60 procent av den nationella medianinkomsten – i synnerhet under längre tid;
- att man är långtidsarbetslös, har ofta återkommande arbetslöshetsperioder eller har ställt sig utanför arbetsmarknaden på grund av dåliga möjligheter att få jobb;
- att man har dålig tillgång till utbildning, hälso- och sjukvård, socialtjänst, kulturliv med mera eller har en dålig boende- och livsmiljö.

För minderåriga gäller i praktiken, att dessa kriterier måste tillämpas på hushållet som helhet. Ett undantag är dålig tillgång till utbildning, som kan drabba barnet helt och hållet individuellt.

Toppmötet i Lissabon följs upp med nya toppmöten varje vår. De intressantaste inslagen i samband med fattigdom och exkludering har till stor del rört sysselsättningen. Vid dessa toppmöten liksom i rekommendationer från kommissionen och ministerrådet har således vikten av aktiv nationell arbetsmarknadspolitik betonats (Regeringen 2006d, 2006e).

Lissabonprocessens implementering i medlemsländerna ansvarar emellertid dessa själva för. Nicedeklarationen 2001 understödjer liksom Lissabonmötet den så kallade *öppna samordningsmetoden*, där bland annat stora delar av socialpolitiken delegeras åter till medlemsländerna. Tanken är att staterna skall lära sig av varandras metoder och erfarenheter, och deras arbete för att nå Lissabonmålen förväntas ske inom ramen för *nationella handlingsplaner* (EU-kommissionen 2006).

### ***Svenska statens politik mot barnfattigdom***

Den statliga politiken med betydelse för barns försörjning kan principiellt delas upp i fem delar. För det första finns statens självpåtagna ansvar (inklusive internationella avtal som Sverige ratificerat). Det omfattar själva de statliga verksamheterna och transfereringarna in-

klusive socialförsäkringarna, vilka finansieras via statsbudgeten. För det andra engagerar sig staten i styrningen av vissa kommunala verksamheter genom specialdestinerade bidrag till kommunerna. För det tredje lägger statens lagar och förordningar vissa uppgifter helt och hållet på kommunerna, som skall fullgöra dem med sina egna skattemedel.<sup>37</sup> I det andra och tredje fallet kan kommunernas ansvar ta formen av utföraransvar, genomförandeansvar eller verksamhetsansvar, som diskuterats ovan. För det fjärde finns en nationell handlingsplan för genomförandet av Lissabonmålen. För det femte finns projektavtal (bland annat lokala utvecklingsavtal) mellan statliga organ och kommuner. Mera permanenta, institutionaliserade former av samarbete mellan stat och kommun mot fattigdom, liksom olika former av ”mjuk normgivning” från stat till kommuner, uppmuntras av EU men kan i vissa avseenden begränsas av Sveriges statskick:

”Öppna samordningsmetoden förutsätter att mjuk normgivning, i form av bl.a. indikatorer, handlingsplaner och rekommendationer, används [av staten] för att påverka nationella och regionala verksamheter. Det finns därför skäl att överväga hur en ökad användning av sådana styrinstrument förhåller sig till vissa konstitutionella principer, särskilt när det gäller regeringsformens bestämmelse om att kommunala befogenheter och åligganden måste meddelas i lag.” (Statskontoret 2005b, s 12)

Barnpolitiken liksom ungdomspolitiken har behandlats i ett antal statliga utredningar, regeringsskrivelser och propositioner under de år som gått sedan millennieskiftet. Ungdomspolitiken kommer inte att diskuteras närmare här. Visserligen berör den förutom unga vuxna även tonåringar från 13 år och uppåt, men då främst i deras egenskap av individer som strävar efter självständighet och aktivt deltagande i samhällslivet.<sup>38</sup> Den problematik som ungdomspolitiken avser att be-

---

<sup>37</sup> Detta inkluderar också de resurser kommunerna får genom kommunal skatteutjämning samt statens generella bidrag till kommunerna.

<sup>38</sup> Exempelvis klargörs i regeringens ungdomspolitiska proposition från 2004: ”Frågor som prioriteras av regeringen i arbetet att förbättra ungdomars tillgång till

möta är alltså ganska annorlunda mot de problem som finns kring barn – inklusive tonåringars – situation i nuet som minderåriga, ekonomiskt beroende medlemmar av ekonomiskt utsatta hushåll. I det följande skall vi först diskutera de rent barnpolitiska åtgärderna och därefter andra statliga politikområden, som kan ha påverkat barns ekonomiska utsatthet.

Man kan skönja tre olika reformprocesser i statens barnpolitik under de senaste åren, samtliga med bakgrund i internationella överenskommelser. Den *första* är uppföljningen av den strategi som antogs av riksdagen 1999 för att implementera FN:s Barnkonvention, som Sverige ratificerat (se kapitel 3). Regeringen har i en skrivelse om sin barnpolitik (Socialdepartementet 2006b) angett sex målområden, som bland annat syftar till att uppfylla Barnkonventionens krav. De är:

1. Barnets rätt till en god levnadsstandard.
2. Barnets rätt till bästa möjliga hälsa.
3. Barnets rätt till en god utbildning.
4. Barnets rätt till en trygg uppväxt.
5. Barnets rätt till delaktighet i samhället.
6. Barnets rätt till samhällets stöd och skydd.

Av dessa målområden är det första – god levnadsstandard – omedelbart relevant i vårt sammanhang, och även de följande – i synnerhet hälsa och utbildning – har vissa beröringspunkter med frågor om de mera materiella aspekterna av förmågedeprivation. Målområdet delaktighet i samhället har särskilt stark anknytning till frågor om social inkludering och exkludering.

Arbetet med Barnkonventionen har också lett till att statens insatser för barn särredovisas årligen i anslutning till statsbudgeten från och med 2004 (Socialdepartementet 2004b, 2005c). Det som särredovisas är statens *direkta* insatser för barn, inte positiva eller negativa bieffekter av förändringar i andra budgetposter. Riksdagens finansut-

---

makt och välfärd de närmaste åren är att öka sysselsättningen, stärka ungdomars tillgång till utbildning och att göra fler bostäder tillgängliga för ungdomar.” (Prop. 2004/05:2, sid. 75). Regeringen påpekar dock ett behov av att placera barn- och ungdomspolitiken i ett gemensamt sammanhang: ”För att Barnkonventionens intentioner skall förverkligas är det viktigt att ungdomspolitiken och barnpolitiken samverkar i syfte att uppnå effektivitet i såväl resursanvändning som resultat” (Socialdepartementet 2006b).

skott har framhållit att redovisningen borde vidareutvecklas, så att dylika förändringar analyseras:

”En djupare analys måste enligt utskottets mening vidareutvecklas inför kommande budgetprocesser. Den aktuella skrivelsens innehåll [Socialdepartementet (2005c), vår anm.] visar tydligt att detta arbete behöver intensifieras så att regeringens redovisning av insatser för barn och unga i statsbudgeten kontinuerligt fördjupas och kompletteras med allt större inslag av analys. Mycket återstår att göra innan fullständig analys av konsekvenser för barn och unga av olika satsningar och även nedskärningar i statsbudgeten kan presenteras för riksdagen”. (Finansutskottet 2005, s 1)

De senaste statsbudgetarna har även inkluderat specialdestinerade bidrag till kommuner och landsting för att stärka vissa områden som berör barn. Exempelvis har från och med 2003 avgiftsfri allmän förskola införts 525 timmar per år för 4-5-åringar, och en statlig resursförstärkning ges under 2006 och 2007 till skolor i segregerade områden (Socialdepartementet 2005, 2005c).

Riksdagens socialutskott har påpekat att det praktiska genomförandet av Barnkonventionen till stor del åligger kommuner och landsting:

”Utskottet har tidigare behandlat motioner om arbetet med att förverkliga Barnkonventionen på regional och lokal nivå /.../. Utskottet erinrade då bl.a. om att de viktigaste besluten som rör barn och ungdomar fattas på lokal nivå och om Barnombudsmannens nyckelroll i arbetet med att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av konventionen på den lokala nivån. Utskottet anslöt sig också till regeringens bedömning att statens roll bör vara att stödja kommunerna i deras arbete och inte att i detalj reglera implementeringen. Utskottet behandla-



de även frågan om kommunala eller regionala barnombud och fann att det var en fråga för de kommunala och landstingskommunala huvudmännen /.../' (Socialutskottet 2006, s 19).

Den *andra* reformprocessen är arbetet kring hållbar utveckling med anknytning till FN-toppmötet i Johannesburg 2002, EU-toppmötet i Bryssel 2005 samt det hållbarhetsmål som skrevs in i regeringsformen 2002.<sup>39</sup> De därpå följande regeringsskrivelsen om en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling innehöll i synnerhet inledningsvis uttryckliga hänvisningar till behovet av att slå vakt om barns och ungas välfärd. För barnens del betonade regeringen även här främst vikten av att tillämpa Barnkonventionen.<sup>40</sup>

Den *tredje* utvecklingslinjen i barnpolitiken är den som anknyter till Lissabonprocessen. Samarbetet mellan EU-länderna sker här, som nämnts, enligt den öppna samordningsmetoden. Som ett led i implementeringen har Sverige upprättat en nationell handlingsplan mot fattigdom och social exkludering. Handlingsplanen betonar förutom Lissabonmålen även uppföljningen av Barnkonventionen (Socialdepartementet 2003, 2005).

I Lissabonprocessen förutsätts att en samverkan skall ske, som involverar både statliga och kommunala organ. Det finns tecken på en viss diskrepans mellan EU:s intentioner och de begränsningar som finns i samverkansformerna mellan stat och kommun i Sverige. Den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning innebär inte i sig själv någon ny tilldelning av statliga resurser till kommuner och landsting. Dock har den statliga uppföljningen av Barnkonventionen inneburit en dylik resursförstärkning som även är relevant för det övergripande arbetet mot fattigdom och social exkludering och har redovisats inom Lissabonprocessen (Socialdepartementet 2005). Det finns också tecken på skilda uppfattningar huruvida handlingsplanen i sista hand ligger endast på regeringens ansvar eller

---

<sup>39</sup> "Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och framtida generationer". Regeringsformen, 1 kap. 2 § 3 st.

<sup>40</sup> "Regeringens barnpolitik utgår från den av riksdagen 1999 antagna strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige /.../' (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet 2004, sid. 79.). De tolv "hållbarhetsindikatorer", som har lyfts fram för att följa upp utvecklingen, anknyter dock inte specifikt till barn och unga (se Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet 2006).

är en gemensam angelägenhet för flera aktörer inklusive riksdagen, kommunerna och de frivilligorganisationer som ingår i Nätverket mot socialt utanförskap, vilket bildats under denna process (Jacobsson 2005). I en studie av EU:s inverkan på den svenska statens styrning av kommuner och landsting sammanfattar Statskontoret sin syn på den nationella handlingsplanen för åren 2003-2005:

”EU betonar vikten av att medlemsländerna bekämpar fattigdom och social exkludering och att lokala och regionala offentliga aktörer engageras i arbetet. Sverige har traditionellt sett inte bedrivit socialpolitik på det sätt som Europeiska rådets uppmaning lyder. Den svenska handlingsplanen hade därför knappast kommit till stånd om inte EU:s stats- och regeringschefer hade kommit överens om att en sådan bör finnas. Detta märks också i att handlingsplanen i princip inte innehåller något nytt i förhållande till andra dokument. /.../ Syftet med handlingsplanen torde vara att förmå kommuner och landsting att prioritera vissa områden framom andra, men handlingsplanens styreffekt måste dock i detta sammanhang ses som svag. /.../ Trots att handlingsplanens innehåll i stor utsträckning rör kommunala verksamhetsområden har inte kommunerna och landstingen haft någon särställning utan de har deltagit i arbetet på samma villkor som organisationer och föreningar. Kommunerna har dock inte framfört några starka synpunkter på handlingsplanen, kanske beroende på att den substansmässigt inte innehåller några nyheter”. (Statskontoret 2005b, s 62f)

Dock arbetar Socialdepartementet under 2006 med att utveckla indikatorer för att mäta barnpolitikens effekter. Indikatorerna skall omfatta även primär- och landstingskommunala verksamheter såsom socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård. I förlängningen kan detta arbete eventuellt ses som ett exempel på den typ av mjuk normgivning som

EU:s öppna samordningsmetod förutsätter, även om det direkta syftet med indikatorerna snarare är att följa upp Barnkonventionen (Socialdepartementet 2005b). Inte heller detta arbete har någon direkt koppling till statlig resurstilldelning till kommuner och landsting.

Från och med 2005 rapporterar regeringen insatserna inom den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning istället för att uppdatera själva planen (Socialdepartementet 2005). I regeringens handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning för åren 2005-2008 inom ramen för Lissabonprocessen berörs arbetsmarknadspolitiken sociala dimension, men fattigdom och social exkludering analyseras inte närmare (Regeringen 2005).

Situationen för ekonomiskt utsatta barn påverkas, som nämnts, även av andra statliga politikområden än de rent barnpolitiska åtgärderna. Någon fullständig genomgång alla relevanta politikområden kan knappast göras. Ett område med omedelbar betydelse för barnfattigdomen är emellertid statens allmänna politik gentemot ekonomiskt utsatta hushåll.

Enligt punkt 4 under rubriken ”En sund ekonomi” i regeringens och stödpartiernas 121-punktsprogram från 2002 skulle antalet personer som var beroende av socialbidrag halveras mellan 1999 och 2004.<sup>41</sup> Nio punkter återfanns under rubriken ”Barnen – vår framtid”. Tre av dessa punkter berörde direkt barnhushållens materiella förhållanden: höjd garantinivå och barntillägg i studiemedelssystemet, höjt barnbidrag och vidgat flerbarnstillägg samt ”en intention att förbättra situationen för de barn som lever i fattigdom i Sverige” genom ”underhållsbidrag, bostadsbidrag, fria läkemedel till barn och ungdomar m.m.” (Finansdepartementet 2002).

År 2004 konstaterade regeringen att halveringsmålet inte skulle uppnås detta år men att målsättningen kvarstod på längre sikt. Minskningen mellan 1999 och 2003 konstaterades totalt sett vara 26 procent. Minskningen var dock inte lika stor i alla grupper; bland ensamstående kvinnor med barn var minskningen bara 18 procent (Regeringen 2004).

---

<sup>41</sup> Med en halvering av antalet beroende personer avsågs en halvering av antalet helårsekvivalenter, definierat som det antal personer mellan 20 och 64 år som kan försörjas under ett år med fullt socialbidrag (Regeringen 2004). Ett barn som försörjs under ett år motsvarar mindre än en helårsekvivalent (se kapitel 5).

### *Kommunernas arbete mot barnfattigdom*

Kommunerna bär, operativt och finansiellt sett, den klart största delen av det socialpolitiska ansvaret för barn. Barnet självt kommer normalt nästan dagligen i kontakt med kommunala verksamheter men relativt sällan med statliga. Genomförandeansvaret för skolsystemet till och med gymnasienivå samt det kombinerade utförar- och verksamhetsansvaret för socialtjänsten ligger helt och hållet på primärkommunerna, liksom stora delar av verksamhetsansvaret för bland annat kultur- och fritidsanläggningar. Ansvar för hälso- och sjukvården och förebyggande arbete mot droger delas mellan primär- och landstingskommunerna. Följaktligen rymmer kommunernas arbetsområden en stor del av såväl det förebyggande som det akuta arbetet mot barnfattigdom och social exkludering bland barn. I det följande skall emellertid bara vissa principiella förhållanden rörande kommunernas arbete kommenteras helt kort. I kapitel 8 kommer Stockholms stads arbete mot barnfattigdom att diskuteras närmare.

I anslutning till vår tidigare diskussion om utförar-, genomförande- och verksamhetsansvar kan man hävda, att verksamhetsansvaret – den lägsta graden av statlig styrning av kommunen – lämnar störst utrymme åt strategiska och långsiktiga överväganden från kommunens sida. Inom de kommunala politikområden som rör barns materiella förhållanden är den statliga styrningen till stor del hårdare och innebär som regel ett genomförandeansvar (skola, hälsovård), ibland ett utföraransvar (ekonomiskt bistånd). Givna övergripande mål skall då nås genom en kombination av formrationella och/eller målrationella åtgärder, varvid de politiska överväganden som görs i kommunen kan fokuseras på hur man ökar effektiviteten i verksamheten under givna villkor. Samtidigt kan de kommunala organens möjlighet att planera utifrån långsiktiga helhetshänsyn och definiera relationerna mellan olika verksamheter vara begränsad.<sup>42</sup> Frågan om vem som egentligen utvecklar operationaliserbara strategier för att bekämpa barnfattigdom – staten, kommunen eller någon annan? – förblir då öppen.

Samtidigt har kommunerna ett friare verksamhetsansvar på områden som också berör barns och ungdomars vardag men i många fall

---

<sup>42</sup> Denna problematik tangerar delvis de paradigmförskjutningar som Salonen (1997c) anser har skett i den kommunala socialtjänsten från 1980-talet och framåt, varvid socialtjänstlagens intentioner om en aktiv och helhetsplanerande socialtjänst har skjutits i bakgrunden.

kan vara avgiftsbelagda, så att barn i ekonomiskt utsatta hushåll bara i begränsad utsträckning har tillgång till dem. Det gäller exempelvis kommunala kultur- och musikskolor, badhus och kollektivtrafik. Det finns ganska lite samlad kunskap om ekonomiskt utsatta barns tillgång till dessa verksamheter (Socialdepartementet 2004).

Exempel saknas dock inte på långsiktiga perspektiv och helhetsuppföljning i det kommunala välfärdsarbetet. Bland annat gör ett 40-tal kommuner och landsting i samarbete med Folkhälsoinstitutet fortlöpande lokala välfärdsboks lut enligt en gemensam mall, vilken har särskilt fokus på folkhälsans utveckling och inkluderar indikatorer på bland annat barnfattigdom (socialbidrag och/eller låg inkomststandard), barns och ungdomars självrapporterade inflytande på skolmiljöerna och grundskoleelevers behörighet till gymnasieskolan (Sveriges Kommuner och Landsting 2005b).

Som långsiktig hjälp, vilken kan fungera både generellt och specifikt samt både förebyggande och akut i olika grad, kan man också definiera åtgärder som vidtas i något slags avgränsad projektform – bland annat lokala utvecklingsavtal – för att bekämpa fattigdom och social exkludering på individuell och/eller kollektiv nivå. I sådana projekt kan en eller flera politiska instanser delta, såsom EU, svenska staten och/eller en eller flera svenska kommuner eller stadsdelsorganisationer. Vi har dock inte funnit någon samlad analys av barnperspektiven i dessa verksamheter.

Kommunernas verksamhet kan naturligtvis ha betydelse för barns situation på fler sätt än via de rent socialpolitiska åtgärderna och de allmänna servicefunktionerna. I viss utsträckning bedriver kommunerna arbetsmarknadspolitik inom socialtjänsten och/eller i samarbete med arbetsförmedling och försäkringskassa. Utformningen av dessa verksamheter kan ha betydelse i ett barnperspektiv genom de villkor som arbetslösa föräldrar ställs inför. Vidare är kommunerna själva stora arbetsgivare och kan i den funktionen påverka vissa arbetssökandes situation genom sin anställningspolicy. Även på dessa områden saknas för närvarande, såvitt vi har kunnat finna, en samlad analys av policyinstrument och deras betydelse för barn och barnfamiljer i landets kommuner – vilket kanske avspeglar det faktum att kommunernas sammantagna möjligheter att med sådana instrument långsiktigt påverka barnfattigdom och social utestängning bland barn inte har utretts på nationell nivå.

## Från policydokument till verklighet

Man kan argumentera för att den befintliga ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer medför vissa problem. Dessa problem kan dels handla om ansvarsförskjutningar och ansvarsövervältring mellan olika aktörer, dels vara av mera strukturell art.

Salonen (1996, 1997) har studerat effekterna av 90-talets nedskärningar i socialförsäkringarna på kommunernas socialbidragskostnader och på socialbidragshushållens ekonomi. Han påpekar här att utvecklingen inte enbart inneburit en kostnadsövervältring från staten till kommuner och hushåll, utan också en selektivisering av den generella välfärden.

I anslutning till vår tidigare diskussion skulle man också kunna karakterisera denna övervältring som en förskjutning från socialförsäkringssystem, som i viss mening fungerar förebyggande mot fattigdom, till socialbidrag som fungerar som en rent akut lösning. Likaså kan man tala om en förskjutning från den tänkta långsiktigheten i försäkringssystemen till lösningar som riskerar att vara kortsiktiga. Kommunen kan under resursbrist vara tvungen att prioritera socialbidragen, där det strikta utföransvaret ger föga utrymme för långsiktiga överväganden i ett läge där socialtjänsten inte har resurser över för förebyggande och samhällsplanerande insatser. Den stigmatisering som kan bli följden av att vara barn i ett socialbidragshushåll förvärras kanske också av det faktum att socialbidragen riskerar att bli ett ansvar som kommunen tar på sig endast motvilligt och av nödtvång, liksom i det gamla fattigvårdssamhället.

Kommunen kan emellertid också möta problem som bottnar i strukturella ekonomiska och demografiska förhållanden – förhållanden som inte på något entydigt sätt är beroende av vare sig statlig eller kommunal politik, även om de i viss mån kan påverkas politiskt. Inte minst kan förhållanden på arbetsmarknaden, nationellt och lokalt, ha betydelse. Under 1960-, 70- och 80-talen har arbetslöshetens fluktuationer haft stor betydelse för socialbidragstagandet och antalet socialbidragstagare både i Sverige som helhet och i de enskilda kommunerna. Det finns tecken på att detta samband varit särskilt starkt för socialbidragstagandet bland barn och yngre gifta par (Aguilar & Gustafsson 1992, Szulkin 1981). Under 1990-talskrisen motverkade både statliga transfereringar och socialbidrag i hög grad den exploderande barnfattigdom som annars hade kunnat bli följden av massarbetslös-

het. I återhämtningen efter krisen drabbades dock barnfamiljer kännbart av statliga familjepolitiska nedskärningar, som först så småningom i viss mån kan sägas ha återställts (Oxley m fl 2003, Gustafsson m fl 2003, Halleröd 2003, 2004).

Även bostadsmarknaden berör ofta större geografiska enheter än primärkommunerna, och i den mån kommunen bedriver bostadspolitik kan dess barnperspektiv vara oklart. Kritik har på vissa håll riktats mot bristande hjälp från socialtjänsten till exempelvis barnfamiljer som vräcks från sin bostad (Socialdepartementet 2004), vilket naturligtvis visar på ett bristande barnperspektiv i det dagliga arbetet men kanske också på en hårt ansträngd socialtjänst.

Ibland framförs argument för ett större inslag av statlig finansiering av åtaganden som idag är kommunala. Ett sådant argument är att kommunen inte kan kontrollera sina demografiska förhållanden och flyttningsströmmar mellan kommunerna. Detta kan medföra att kommuner med en stor befolkningsandel i arbetsför ålder, många höginkomsttagare, låg arbetslöshet, lågt vård- och omsorgsbehov och låg kommunalskatt lockar till sig ännu fler höginkomsttagare med följderna att olika kommuners levnadsförhållanden divergerar i en självförstärkande process. Kommunal skatteutjämning är avsedd att åtminstone delvis lösa detta problem – men först efter att det uppstått. För att komma tillrätta med sådana fenomen föreslår exempelvis nationalekonomen Lars Söderström (2002) att finansieringsansvaret för individuella tjänster lyfts över från kommunerna till staten. Idag förekommer finansiell samordning mellan kommunala och statliga organ på vissa begränsade områden, såsom rehabilitering (Regeringen 2004).

Andra tänkbara förskjutningar av makten och ansvaret från den statliga till den kommunala nivån, eller tvärtom, har diskuterats. Exempelvis tar Boadway & Mörk (2003) upp möjligheten till ganska radikala förändringar, som i vissa fall skulle kräva grundlagsändringar. Möjligheter för kommunerna att stifta lokala lagar eller en bestämmelse om att både staten och kommunerna måste vara överens om varje delegering av ansvar från den ena nivån till den andra är sådana exempel, som framför allt skulle kunna öka det långsiktiga kommunala inflytandet över den förda politiken. Omvänt skulle en återgång till den flitiga användningen av specialdestinerade snarare än generella statsbidrag till kommunerna, som fanns fram till 1990-talets början, kunna öka statens inflytande. Författarna nämner även möjlig-

heten till nya former av samverkan genom rådgivande församlingar av både statliga och kommunala representanter. De diskuterar dock inte närmare vilka implikationer sådana förändringar skulle kunna få för fattigdomsbekämpning.

Den parlamentariska Ansvarskommittén har skisserat olika ytterligheter av statlig respektive kommunal styrning som alternativ till dagens ansvarsfördelning. Kommitténs befogenhet att föreslå förändringar som kräver grundlagsändringar är dock begränsad i den meningen att ett eventuellt arbete med sådana förslag måste meddelas regeringen (Finansdepartementet 2003, Regeringen 2004b).

Generellt sett är det rimligt att förvänta sig, att kombinationen av å ena sidan kommunalt utförar-, genomförande- och verksamhetsansvar, å andra sidan bristande möjligheter till faktisk kommunal styrning av de yttre villkoren för verksamheterna – exempelvis arbetsmarknadens och socialförsäkringarnas funktionssätt – resulterar i en förskjutning från långsiktiga till kortsiktiga lösningar.

## Slutsatser

I det ovanstående har det framgått att det finns i princip åtta olika former för politisk ansvarsfördelning i bekämpandet av barnfattigdom:

- 1) Statens resp. kommunens självpåtagna ansvar.
- 2) Statlig bindande reglering av kommunalt finansierad verksamhet.
- 3) Statlig bindande reglering av kommunal verksamhet som helt eller delvis kopplas till statlig finansiering (specialdestinerade bidrag).
- 4) Fördrag mellan EU:s medlemsstater.
- 5) Projektavtal och liknande avtal mellan två eller flera parter på EU-nivå, nationell nivå och/eller kommunal nivå.
- 6) Den öppna samordningsmetoden mellan EU:s medlemsstater.
- 7) Nationella handlingsplaner, som kan vara nationellt initierade eller tillkomna inom ramen för den öppna samordningsmetoden.



- 8) Rekommendationer, allmänna råd och annan icke bindande reglering som riktas från EU till svenska staten eller från staten till kommunerna, i det senare fallet eventuellt inom ramen för en nationell handlingsplan.

I praktiken ligger, som vi sett, ett väsentligt ansvar på kommunen. Det kan emellertid ifrågasättas om kommunerna har erforderliga redskap för att fullfölja EU:s och svenska statens intentioner. Bekämpandet av barnfattigdom måste i alla händelser till stor del gå via den samlade hushållsekonomin och därmed via föräldrarnas sysselsättning, utbildning, hälsa och sociala förhållanden. Kommunerna har liten möjlighet att påverka politikområden såsom arbetsmarknadspolitiken, näringspolitiken, utbildningspolitiken samt de områden inom socialpolitiken som rör socialförsäkringssystemet. Genom den årliga driftsbudgeten kan kommunerna påverka utvecklingen mot en förbättrad hälsostatus och tillgång till utbildning för ekonomiskt utsatta barn genom att skolan och skolhälsovård prioriteras.

Emellertid finns vissa grundläggande politisk-institutionella problem beträffande ansvarsfördelningen, vilka kan tänkas ha allvarliga konsekvenser för fattigdomsbekämpningen. I ljuset av föregående diskussion vill vi lyfta fram fyra sådana problem.

- För det *första* kan delar av EU:s inriktningsdokument vara svåra att tillämpa inom Sveriges konstitutionella ramverk med ett starkt kommunalt självstyre. I förlängningen kan detta vara ett uttryck för kollisionen mellan å ena sidan behovet av en tydlig, genomskinlig, formrationell ansvarsfördelning mellan EU, staten och kommunerna, å andra sidan behovet av flera aktörers målrationella samverkan för att långsiktigt bekämpa fattigdomen.<sup>43</sup>
- För det *andra* kontrollerar kommunerna inte i någon högre grad sysselsättningen, som är av central betydelse för social inkludering.

---

<sup>43</sup> Man kan jämföra med den potentiella konflikt som finns mellan två av de förutsättningar som Ansvarskommittén ser som viktiga för framtida utveckling av den offentliga ansvarsfördelningen, nämligen å ena sidan "helhetssyn och en minskad sektorisering" och å andra sidan en "tydlig ansvarsfördelning" (Finansdepartementet 2003, s 158).

Här ser vi en kollision mellan å ena sidan principen om kommunalt självstyre, å andra sidan det faktum att arbetsmarknad, bostadsmarknad och flyttningsströmmar *de facto* ofta omfattar större geografiska områden än kommunerna. Det gäller i än högre grad makroekonomiska, makrosociala och demografiska förhållanden såsom den sammanlagda arbetslösheten, andelen barn i befolkningen (i förhållande till andelen arbetsföra) och barnens åldersfördelning. Till viss del kompenseras ekonomisk-demografiska *skillnader* mellan kommunerna av skatteutjämningsystemet, men den enskilda kommunen har mycket begränsade möjligheter till långsiktig planering baserad på ekonomisk-demografiska faktorer.

- För det *tredje* har kommunerna (inklusive landstingskommunerna) högst begränsade möjligheter att långsiktigt och strategiskt arbeta för en reellt förbättrad utbildning och hälsostatus för ekonomiskt utsatta barn och deras föräldrar. Ett kommunalt genomförandansvar, som riktar sig till den befintliga befolkningen i en kommun, kan i ett läge med bristande kommunala resurser kollidera med behovet av långsiktigt förebyggande investeringar i utbildning och hälsovård. Detta behov påverkas av demografiska förhållanden på både regional och nationell nivå.
- För det *fjärde* har kommunerna synnerligen begränsade möjligheter att hjälpa hushåll att långsiktigt göra sig oberoende av socialbidrag. Här finns en konflikt mellan å ena sidan socialtjänstlagens integrerande, förebyggande och långsiktiga intentioner baserade på helhetssyn och å andra sidan kommunens resurskrävande utföraransvar för att bistå människor med akuta försörjningsproblem.

Ett, relativt sett, större ansvarstagande från statens sida skulle kunna innebära en förskjutning av fokus från akuta till förebyggande åtgärder samt från kortsiktighet till långsiktighet – eventuellt också från selektivitet till generalitet. Ett mera aktivt ansvarstagande från EU:s sida skulle i sin tur kunna innebära både en dylik förskjutning mot långsiktighet och en ökad fokusering på frågor om social inkludering och exkludering.

## EN SKÄLIG LEVNADSNIVÅ

---

### Inledning

I detta kapitel skall vi undersöka den kvalitativa (principiella) och den kvantitativa innebörden i det politiskt bestämda begreppet ”skälig levnadsnivå” för barn i dagens Sverige. Därefter ger vi en historisk tillbakablick på vad som tidigare har ansetts vara skälig levnadsnivå för barn.

Varför är det angeläget att undersöka begreppet ”skälig levnadsnivå”? Ett viktigt skäl är att socialbidraget enligt gällande socialtjänstlag skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå:

”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.” (socialtjänstlag 4 kap. 1 §)<sup>44</sup>

Begreppet skälig levnadsnivå framstår i lagtexten som en *miniminivå* som en kommuns socialnämnd skall tillgodose för den biståndssökandes del. I praktiken kan begreppet dock också anses beteckna ett *max-*

---

<sup>44</sup> Motsvarande bestämmelse om skälig levnadsnivå fanns även i den 1982-2001 gällande 1980 års socialtjänstlags 6§.

*imum* för den levnadsnivå som en socialnämnd kan tillförsäkra den enskilde inom ramen för detta lagrum (Svensson 2002).<sup>45</sup> Ett mera generöst bistånd i det enskilda fallet ges, enligt en sådan tolkning, endast om praxis i den aktuella kommunen eller särskilda skäl anses ge utrymme för en generösare individuell bedömning.

Innebörden av en skälig levnadsnivå, sådan den manifesterat sig i socialbidragsnormerna för vuxna biståndstagare, har analyserats historiskt av Rauhut (2002). Han ger också en del historiska data om understödsnormerna för barn, vilka hittills inte har ägnats en närmare analys.

Detta kapitel skall utmytna i en kvantifiering av hur mycket ”skälig levnadsnivå” för ett barn förutsätts kosta i förhållande till vad som gäller för en vuxen. För att kunna göra denna kvantifiering, skall vi först utreda den kvalitativa innebörden i begreppet ”skälig levnadsnivå” och andra politisk-administrativa minimigränser för socialt acceptabel konsumtion i svensk lag, lagförarbeten och statliga rekommendationer till kommunerna. Därefter skall vi beräkna barnnormen i förhållande till vuxennormen.

## Lagstiftning och inriktningsdokument

Inom EU används uttrycket ”skälig levnadsstandard” i målformuleringar för arbetsmarknadspolitiken, jordbrukspolitiken och fiskeripolitiken: lönearbetare, jordbrukare och fiskare skall tillförsäkras en skälig levnadsstandard (EU-kommissionen 1993, 2001, 2006b). För barnens del finns ingen direkt motsvarighet till detta begrepp i EU:s politik. Målsättningarna ifråga om barns materiella levnadsstandard handlar istället främst om att bekämpa *barnfattigdom* (se kapitel 4).

Både i EU och i Sverige diskuteras fattigdom, fattigdomsrisk, ekonomisk utsatthet samt ”låg inkomst” ofta som mer eller mindre synonyma begrepp. Det finns dock flera olika standarder för dessa beräkningar. Beroende på hushållstyp och vald beräkningsmetod kan ett barns genomsnittliga konsumtionsbehov antas ligga mellan 30 och 60 procent av en ensamstående vuxens (Socialdepartementet 2004).<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Se även Socialstyrelsen (2004).

<sup>46</sup> Man utgår då från hushålls disponibla inkomst per konsumtionsenhet, vilken definieras som låg om den understiger 50 eller 60 procent av landets medianinkomst. Hushållens inkomst viktas således efter ett förväntat konsumtionsbehov, som i

Sådana beräkningar har dock inte fått någon större praktisk betydelse för det sociala skyddsnetzets utformning i Sverige. Däremot finns i Sverige andra politisk-administrativa minimigränser, som lever parallellt med begreppet ”skälig levnadsnivå” och har betydelse för personers (inklusive barns) faktiska levnadsnivå.

En viktig gräns är de förbehållsbelopp (”existensminimum”) som används av Kronofogdemyndigheten i utsöknings- och skuldsaneringsärenden (Svensson 2000). Dessa förbehållsbelopp skall kommenteras, innan vi närmare analyserar begreppet ”skälig levnadsnivå” enligt socialtjänstlagen. I det första fallet berörs barn i den mån de lever i ett svårt skuldsatt hushåll, i det andra fallet berörs barn i hushåll som söker socialbidrag.

Förbehållsbeloppen i skuldsaneringsärenden bestäms av motsvarande belopp i utsökningsärenden. Dessa belopp (även kallade ”normalbelopp”) bestäms i sin tur årligen av Skatteverket utifrån prisbasbeloppet med 1993 som basår.<sup>47</sup> Beloppen har därmed i princip varit konstanta i fasta priser sedan 1995, då de först fastställdes på detta sätt. År 2006 gäller följande belopp, som skall täcka alla hushållets kostnader utom bostadskostnader, vilka också undantas från utsökning:

Ensamstående vuxen:	4 204 kr / månad
Makar och jämställda:	6 945 kr / månad
Barn 0-6 år:	2 230 kr / månad
Barn 7+ år:	2 567 kr / månad <sup>48</sup>

---

normalfallet är mindre för två sammanboende vuxna än för två ensamstående vuxna, och mindre för ett barn än för en vuxen. Valet av beräkningsmetoder i officiell inkomst- och fattigdomsstatistik i EU och Sverige kan förmodligen ha en viss betydelse för politiska processer. Underliggande antaganden om ”baskonsumtion” kan framställas och uppfattas som uttryck för samhällsliga normer för en lägsta acceptabla konsumtionsnivå för barn respektive vuxna. Dock har beräkningar baserade på inkomst per konsumtionsenhet, åtminstone på senare år, inte kommit till direkt uttryck i svensk social- och familjepolitisk lagstiftning, och de tycks inte i någon större utsträckning användas administrativt.

<sup>47</sup> Skuldsaneringslagen (1994:334), 7 kap. 8 §; giltig fr o m 1994-07-01 t o m 2006-12-31. Ny skuldsaneringslag (2006:548), 9 §; giltig fr o m 2007-01-01. Utsökningsbalken 7 kap. 4-5 §§. Utsökningsförordningen (1981:981), 7 kap. 4 §.

<sup>48</sup> Skatteverkets föreskrift SKVFS 2005:27.

För barn som fyller högst 6 år innevarande kalenderår gäller därmed 53 procent av en ensamstående vuxens persons förbehållsbelopp. För äldre barn gäller 61 procent av den ensamstående vuxnes belopp (se vidare nedan i avsnittet om kvantifiering).

Enligt Utsökningsbalken tillkommer bostadskostnader. Några övriga "hushållsgemensamma kostnader" av det slag som finns i Konsumentverkets beräkning av skälig levnadsnivå (se nedan) nämns inte i Utsökningsbalken, utan får förutsättas vara inräknade i de ovanstående beloppen. Det är därför inte möjligt att direkt jämföra existensminimum och skälig levnadsnivå. Inom socialtjänsten antas existensminimum i allmänhet motsvara (minst) skälig levnadsnivå och berättigar alltså inte till socialbidrag.<sup>49</sup>

Begreppet "skälig levnadsnivå" har förutom i socialtjänstlagens text också använts sedan 1981 i Socialstyrelsens allmänna råd om lagens tillämpning, både före och efter det att riksnormen för försörjningsstöd infördes fr o m 1998.

Riksnormen, som preciseras i socialtjänstförordningen, utgår huvudsakligen från de hushållsbudgetar som Konsumentverket beräknat. Riksnormen grundar sig alltså på Konsumentverkets beräkningar, och Socialstyrelsen publicerar i sin tur allmänna råd till kommunerna

---

<sup>49</sup> Angående socialbidragsbeslut för hushåll som är föremål för utsökning (utmätning av lön) skriver Socialstyrelsen (2003b, sid. 6) att "Ekonomiskt bistånd bör normalt inte lämnas till den som har löneutmätning eftersom förbehållsbeloppet minst skall motsvara skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § SoL. Nämnden [socialnämnden] bör hänvisa den enskilde till att begära höjt förbehållsbelopp eller sänkt avgift när så är möjligt. I avvaktan på en ändring bör nämnden ge ekonomiskt bistånd." Angående skuldsanering skriver man "Socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd för betalning av skulder, endast om det är enda möjligheten för den enskilde att uppnå en skälig levnadsnivå." (Socialstyrelsen 2003b, sid. 74.) Socialstyrelsen hänvisar också till ett rättsfall på detta område (RÅ 1992 ref 16). Oavsett om skuldsanering sker, rekommenderar Socialstyrelsen att en socialnämnd beaktar hushållets skulder vid biståndsbedömning: "Vid vissa skulder, främst obetalda boendekostnader som riskerar att leda till att den biståndssökande blir utan bostad, blir de sociala konsekvenserna mycket större än vid andra skulder. I dessa fall bör socialtjänsten därför kunna ta större social hänsyn, särskilt när det gäller t ex barnfamiljer eller personer med psykiska funktionshinder. Detta behöver naturligtvis inte betyda att socialtjänsten måste ge bistånd till skuld efter skuld för boendekostnader och att den enskildes egna ansvar helt upphör. I vissa fall kan det vara ett rimligt alternativ att den biståndssökande flyttar om det finns en ny bostad tillgänglig." (Socialstyrelsen 2003b, sid. 5.)

angående socialtjänstlagens samt riksnormens tillämpning vid handläggningen av ekonomiskt bistånd.

Socialtjänstlagens konstruktion medför en ganska komplex situation ifråga om kommunens ansvar för barns och vuxnas *försörjning* och *livsföring i övrigt*. Utöver de kostnader, som riksnormen skall täcka, preciserar socialtjänstlagen ytterligare försörjningsposter (där ibland boendekostnader), som försörjningsstödet skall täcka i den mån de är skäligen. Inom området livsföring i övrigt bestäms såväl biståndets innehåll som dess nivå lokalt (socialtjänstlagen 2001:453, 4 kap. 1-3 §§). Medan lokalt beslutat försörjningsstöd utöver riksnormen brukar preciseras enligt en kommunal kontantschablon (bruttonorm), brukar bistånd för livsföring i övrigt utgå genom att kommunen täcker det enskilda hushållets faktiska kostnader om de bedöms skäligen. I båda fallen är det emellertid möjligt, men inte obligatoriskt, för kommunen att fastställa en schablon.<sup>50</sup>

Konsumentverkets skattning av ”skälig levnadsnivå” bygger på vissa antaganden om individens situation; exempelvis antas man vara frisk, inte ha några särskilda funktionshinder och bo i hyreslägenhet med gemensam tvättstuga. Enligt Konsumentverkets information till allmänheten innebär den skäliga levnadsnivån ”inte någon miniminivå, men medger heller ingen lyx” (Konsumentverket 2004). De kostnadsposter som ingår i försörjningen är dels *personliga kostnader* för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid samt hygien (däremot inte medicin)<sup>51</sup>, dels *hushållsgemensamma kostnader* för förbrukningsvaror, dagstidning, telefon, TV-licens samt barn- och ungdomsförsäkring.

För barn under 19 år har riksnormen för personliga kostnader (2006) satts nära de belopp som Konsumentverket har angett som skä-

---

<sup>50</sup> Socialstyrelsen (2003b) påpekar emellertid att en kommunal schablon aldrig ensam får motivera avslag på en biståndsansökan, oavsett om det gäller försörjning eller livsföring i övrigt. En kommunal schablon *som sådan* kan alltså inte utgöra en fast maximigräns för biståndet.

<sup>51</sup> I Socialtjänstlagen, 4 kap. 1 §, innehåller ”hälsa och hygien” (inte bara ”hygien”) som en obligatorisk post som skall täckas av riksnormen. Konsumentverkets underlag för riksnormen inkluderar emellertid endast hygienprodukter under denna post, som här benämns endast ”hygien”. Socialstyrelsen (2003b) har kritiserat denna ”felaktighet” (s 40), som medför att exempelvis huvudvärkstabletter och liknande receptfria egenvårdsprodukter inte ingår i Konsumentverkets beräkningsunderlag.

lig levnadsnivå (socialtjänstförordning 2001:937). Till skillnad från Konsumentverket gör riksnormen ingen differentiering mellan pojkar och flickor, och åldersgränserna har dragits något annorlunda. Den största positiva avvikelsen, plus 550 kr/månad i riksnorm utöver den skäliga levnadsnivån, gäller spädbarn under 6 månader. Här täcker riksnormen vissa kostnader för livsmedel, medan Konsumentverket antar att dessa barn enbart ammas. De största negativa avvikelserna gäller åldersgrupper – sexåringar, tioåringar och 14-åringar – som hamnat i olyckliga ”skarvar” genom att riksnormen inte justerats för en förändring som gjorts i Konsumentverkets skattningar av livsmedelskonsumtion från och med 2006. Ändringen består i att åldersgränserna för olika nivåer av livsmedelskonsumtion flyttats ett år nedåt. I synnerhet ger detta utslag för 14-åriga pojkar, för vilka riksnormen nu ligger 260 kr/mån under Konsumentverkets skäliga levnadsnivå.

Riksnormen för hushållsgemensamma kostnader ligger däremot avsevärt under Konsumentverkets skäliga levnadsnivå. Huvudorsaken är att riksnormen inte inkluderar kostnader för ”hemutrustning inkl. dator” samt internetanvändning, vilka däremot ingår i Konsumentverkets skäliga levnadsnivå. Denna restriktion i riksnormen berör naturligtvis både barn och vuxna.

I en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen ingår, som framgick ovan, inte bara försörjning utan också ”livsföring i övrigt”. Vad menas då närmare bestämt med ”livsföring i övrigt”? Den viktigaste skillnaden mellan försörjning och livsföring i övrigt kan – i principiella, ungefärliga termer – sägas vara, att försörjning innefattar ofta eller regelbundet återkommande (eller förutsebara) utgifter, medan livsföring i övrigt omfattar utgifter av mera oregelbunden och oförutsebar karaktär. De ovannämnda definitionerna är emellertid inte helt exakt och entydigt fastlagda i socialtjänstlagen eller dess förarbeten.<sup>52</sup>

I det förslag om socialbidragsreglering som gavs av Socialtjänstutredningen görs ingen distinktion mellan försörjningsstöd och

---

<sup>52</sup> Begreppen ”försörjning” och ”livsföring i övrigt” definierades visserligen redan 1981 i Socialstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av 1980 års Socialtjänstlag. Här är dock definitionerna ganska vaga. Försörjning avser medel för att klara ”mat, hyra och andra levnadsomkostnader” medan livsföring i övrigt omfattar allt annat som har betydelse för en ”rimlig levnadsstandard” (Svensson 2000). I vårt sammanhang innebär detta närmast en cirkeldefinition, då vi redan vet att ”livsföring i övrigt” är den komponent i ”skälig levnadsnivå” (”rimlig levnadsstandard”) som inte är försörjning.



det som tidigare kallades ”annat bistånd” samt ”bistånd i annan form” (Socialdepartementet 1999).<sup>53</sup> Det är därmed inte helt klart om socialbidraget obligatoriskt föreslås täcka annat än det som benämns försörjning (samt ekonomisk rådgivning). Som kostnadsposter som skall täckas av socialbidraget nämns de poster som ingår i riksnormen plus ”hälsa” (medicin). Därtill nämns skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, tandvård, glasögon, medlemskap i fackförening eller A-kassa, samt ”andra grundläggande ekonomiska försörjningsbehov som inte avser vård- eller behandlingsinsatser” (Socialdepartementet 1999, sid. 52). Dessa försörjningsbehov avgränsas mot ”andra kostnader som ska täcka behov som är angelägna men som inte förekommer lika ofta i den dagliga hushållningen” (Socialdepartementet 1999, sid. 243). Försörjning identifieras här alltså i första hand med de behov som uppkommer i ”den dagliga hushållningen”, men socialbidrag *kan* lämnas även för mera långsiktiga behov. Vidare föreslås att socialbidrag inte lämnas för vård- och behandlingsinsatser utöver läkarvård och tandvård, eftersom kostnader för ytterligare vård och behandling inte kan sägas vara ”en normal utgift för att trygga försörjningen” (Socialdepartementet 1999, sid. 244). Dock skall socialbidrag kunna beviljas för ”kostnader av ordinär karaktär” för barn och ungdom som befinner sig i vård och behandling (Socialdepartementet 1999, sid. 244).<sup>54</sup> I övrigt föreslås dock ekonomiskt stöd för vård och behandling kunna ges av socialtjänsten, men inte inom ramen för socialbidraget. Utredningen preciserar vidare att socialbidraget kan täcka ersättnings sparande till möbler, husgeråd, TV och dylikt samt vissa umgänges- och rekreationsresor inom Sverige. Däremot tänks utgifter för umgängesresor utomlands, resor till begravningar utomlands och dylikt inte rimligen kunna täckas av socialbidraget (Socialdepartementet 1999, sid. 418).

Man kan här läsa in en glidning mellan två olika synsätt på hur försörjningsbegreppet avgränsas: det handlar om kostnader som återkommer ofta, men det framstår delvis också som ett kriterium att des-

---

<sup>53</sup> Utredaren föreslog att en särskild lag om socialbidrag skulle stiftas, så att socialbidragsregleringen bröts ur socialtjänstlagen. Detta har dock inte blivit verklighet. Socialtjänstlagen, tillsammans med socialtjänstförordningen, reglerar liksom tidigare även socialbidragen.

<sup>54</sup> Här preciseras inte entydigt om det specifikt gäller vård och behandling inom socialtjänsten, eller om det även gäller barn och ungdom som får vård och behandling t ex i landstingsjukvården.

sa kostnader kan anses ”normala” eller ”ordinära” (vilket alltså inte skall inkludera exempelvis vård- och behandlingsinsatser utöver läkarvård och tandvård). Vidare finns möjligen en kluvenhet till hur uttalad rätten till bistånd skall vara utöver den del som gäller försörjningen – detta i och med att utredningen inte uttryckligen nämner ”livsföring i övrigt” i sitt författningsförslag samt håller diskussionen av begreppet ”skälig levnadsnivå” på ett ganska allmänt plan (Socialdepartementet 1997).

I regeringens därpå följande proposition till ny socialtjänstlag görs en distinktion mellan försörjningsstöd och stöd för ”livsföring i övrigt”. ”Livsföring i övrigt” avgränsas inte i lagförslaget utan lämnas till den enskilda kommunen att avgöra. Allmänt sägs att livsföring ”sammanfattar en lång rad olika behov av stöd och hjälp, service, behandling, vård och omsorg” (Proposition 2000/01:80, sid. 90). Den tänks kunna inkludera bland annat ”läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade m.m.” (sid. 92). De serviceinsatser som görs inom socialtjänsten skall dock inte vara föremål för annan prövning än behovsprövning, dvs inte inkomst- eller försörjningsprövning.

Den nuvarande socialtjänstlagen (2001:453) följer väsentligen propositionen. Ifråga om socialbidragets innehåll och nivå går lagstiftaren också på i stort sett samma linje som Socialtjänstutredningen. Det viktigaste undantaget är att läkarvård, tandvård och glasögon inte preciseras som obligatoriska biståndsposter för kommunen. För barn kan den lösare bestämmelsen om läkarvård och glasögon ha betydelse, medan tandvård i stort sett ändå är kostnadsfri för barn.

Statens familjepolitiska utredning sammanfattar väl den blandning av olika absoluta och relativa fattigdomsresonemang, som kan sägas finnas kring begreppet ”skälig levnadsnivå”:

”[Socialbidraget] bör fortfarande vara ett stöd som garanterar konsumtion av en viss nivå, dvs. skälig levnadsstandard, inte en garanti för en viss inkomst. Det hindrar inte att regeringen, t.ex. i samband med en höjning av det familjepolitiska stödet, kan besluta att höja ambitionen för vad som skall anses vara skälig levnadsnivå, så att även familjer med socialbidrag får del

av den standardhöjning som ökade resurser till familjepolitiken är avsedda att möjliggöra.”  
(Socialdepartementet 2001b, sid. 19 f.)

### Kvantifierande av en skälig levnadsnivå

Skatteverkets existensminimum ligger som nämnts på 53 procent av vuxennormen för mindre barn och 61 procent för större barn. Som framgick ovan är dock existensminimum och skälig levnadsnivå inte generellt jämförbara då omfånget av de kostnader som skall täckas av respektive kontantnorm är olika.

En jämförelse mellan riksnormsbeloppen per månad 2006 för barn och motsvarande belopp för ensamstående vuxna visas i tabell 2.

Hur har då den stadgade skäliga levnadsnivån för barn utvecklats historiskt sett? Är barn mera eller mindre gynnade nu än förr, jämfört med vuxna? För att besvara den frågan, skall vi i det följande undersöka hur normerna för ekonomiskt bistånd har utvecklats under den svenska välfärdsstatens framväxt.

**Tabell 2** Riksnormen 2006

	Barn och ungdomar							Vuxna
	<1	1-2	3	4-6	7-10	11-14	15-18	Ensamstående
Personliga kostnader <sup>a</sup>	1540	1740	1430	1740	1950	2230	2510	2600
Gemensamma kostnader <sup>b</sup>	100	100	100	100	100	100	100	820
SUMMA	1640	1840	1530	1840	2050	2330	2610	3420

a. Lunchkostnader ingår i beräkningen

b. Beräkningen bygger på att barnet bor med en ensamstående förälder.

*Källa:* Socialstyrelsen (2006b)

## Historiska understödsnormer för barn och vuxna

I vilken utsträckning går nutidens biståndsnormer att jämföra bakåt i tiden? Socialtjänstlagens föregångare, 1918 års fattigvårdslag och 1956 års socialhjälpslag, syftade till att den enskilde skulle erhålla ”erforderligt underhåll” snarare än medel till ”skälig levnadsnivå”. Understödet gavs bara delvis i kontanter. 1918 års fattigvårdslag tillförsäkrade den enskilde bostad (eventuellt på fattighus), mat, kläder, läkarvård och medicin samt medel till begravningskostnader. Genom 1956 års socialhjälpslag tillkom tandvård samt möbler och husgeråd. Genom 1980 års socialtjänstlag, sedermera också genom 2001 års nya socialtjänstlag, tillförsäkrades den enskilde dessutom bland annat TV-licens, telefon, dagstidning, försäkring och förbrukningsvaror i hushållet (Rauhut 2002). Det kan noteras att förbättringarna för den enskilde vad gäller kostnadsposternas innehåll framför allt legat på den hushållsgemensamma sidan och varit relaterade till en stigande boendestandard. Därtill kommer en generell höjning av biståndsnormernas nivå i fasta priser, om ett hushåll med en ensamstående vuxen utan barn tas som utgångspunkt. Den huvudsakliga ökningen för ensamstående vuxna utan barn inträdde under perioden mellan 1944 och 1970, då biståndsnormerna överlag tredubblades i fasta priser. Därefter har deras utveckling stagnerat (Rauhut 2002).

Fram till 1969 kunde biståndsbeslut förutom kontantunderstöd också inbegripa institutionell vård för vissa ekonomiskt utsatta grupper – däribland föräldralösa barn – samt övrigt stöd, vilket innebar hjälp med sådant som mediciner, handikapphjälpmedel, glasögon och resor till och från vårdinrättning. Från och med 1969 ges inte längre institutionell vård på grund av ekonomisk utsatthet (Rauhut 2002). Det ”övriga stödet” motsvarade en del av de kostnadsposter som enligt förarbetena till dagens socialtjänstlag skall omfattas av kontantstöd för ”livsföring i övrigt” (se ovan).

Försörjningen är följaktligen den komponent i levnadsnivån, som i första hand kan jämföras kvantitativt över tiden. Livsföring i övrigt stod tidigare utanför kontantnormerna för understöd och står även idag utanför riksnormen. Försörjningsbegreppet har dock vidgats genom att mängden hushållsgemensamma kostnader, som understödet skulle täcka, ökade både genom 1956 års socialhjälpslag och genom 1980 års socialtjänstlag.

Barnens ekonomiska situation i hushållet har förändrats över tiden och i huvudsak påverkats av andra statliga beslut än dem som rört ekonomiskt bistånd. De viktigaste förändringarna beträffande *kontant* hjälp till barnfamiljer är införandet av allmänna barnbidrag 1948 samt moderskapsförsäkring 1955, vilken ersattes med föräldraförsäkring 1974. Vidare har bostadsbidraget kommit att inriktas särskilt mot barnfamiljer. Man kan dock med fog säga, att dessa reformer inte i någon direkt mening gynnat standardutvecklingen för barn i hushåll med ekonomiskt bistånd. Det faktiska biståndet räknas nämligen av mot barnbidrag, eventuellt bostadsbidrag och eventuell föräldrapening. Visserligen kan man också argumentera för att icke-kontanta offentliga stödåtgärder som riktats till barn – exempelvis subventionerad barnomsorg, en över tiden förlängd fri skolgång, fria skolmåltider och förbättrad hälso- och sjukvård för barn – har gynnat den faktiska levnadsnivån även för barn i biståndshushåll. I detta kapitel har vi avgränsat oss till ”skälig levnadsnivå” i den mera kvantifierbara betydelse, som avser barnfamiljers kontanta hushållning.

I denna mening tycks det inte vara alltför orättvist att betrakta kontantunderstödet för försörjning som en god indikator på hur den samhälleliga uppfattningen om ”skälig levnadsnivå” har utvecklats över tiden för barn respektive vuxna. Det främsta frågetecknet gäller den standardökning, som berört innebörden av begreppet ”försörjning” men faller utanför nuvarande riksnorm, då kostnaderna bedöms variera lokalt. Denna standardökning kan dock i huvudsak sägas vara av hushållsgemensam karaktär: bostad, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor samt fack- eller A-kasseavgift. Den berör därför inte i någon högre grad vår jämförelse över tiden av skälig levnadsnivå för barn *relativt vuxna*. I det följande kommer dessa poster att exkluderas.

I beräkningen av hur understödsnormerna för barn och vuxna har utvecklats sedan välfärdsstatens tidiga framväxt under mellankrigstiden, skall vi använda den metod som tidigare har tillämpats av Rauhut (2002) för att beräkna en tidsserie över ”realnormen” – understödsnormen i fasta priser – för ensamstående vuxna utan barn. Vi skall nu utsträcka beräkningarna till att gälla barn, både med ensamstående och med sammanboende föräldrar.

Under mellankrigstiden befann sig kommunerna ständigt i konflikt med varandra angående ersättning för utbetalt understöd. Om en person sökte fattigvård i en annan kommun än den kommun personen var mantalsskriven i kunde den givande kommunen kräva ersättning

för utbetalt understöd från mantalsskrivningskommunen. För den institutionella fattigvården reglerades ersättningstvister genom *Kammarrättstaxan*, men i några län tillämpades även Kammarrättstaxan som ersättningstaxa mellan kommuner för utbetalt kontantunderstöd. Kommunerna var indelade i tre dyrortsgrupper, vilket reglerade nivån på den ersättning som kunde krävas för kontant utbetald fattigvård. Nivån på ersättningen för utbetalt understöd till minderårig, oavsett ålder, var 75 procent av understödet till en vuxen person (Rauhut 2002).

Det fanns även fler sätt att försöka reglera ersättningsnivåerna för kontant utbetald fattigvård till personer som var mantalsskrivna i andra kommuner. Redan 1926 försökte Stockholms Stad ingå frivilliga överenskommelser om ersättning för utbetalt understöd. Försöken med att skapa en frivillig överenskommelse lyckades 1937 då kommunerna i Stockholms län beslöt att ersätta varandra enligt en i förhand uppgjord ersättningstaxa, och på så sätt skapades den *interkommunala ersättningstaxan*. *Tidskrift för fattigvård och annan hjälpsamhet* (1937:4, sid.198) skriver att ”när understöd utgått till person med hemortsrätt i annan kommun och ersättning därför skall sökas från denna kommun, skulle man många gånger önska att det /.../ liksom i fråga om anstaltsvård funnes en viss taxa för ersättning beträffande hemunderstöd. På sina håll har man sökt förverkliga detta frivilligt; sålunda ha vissa kommuner i Stockholmstrakten överenskommit att ersätta varandra efter en gemensam taxa”. Örebro Stad anslöt sig till den inter-kommunala ersättningstaxan 1937 och året efter anslöt sig de övriga kommunerna i Örebro län, Malmöhus län och Västernorrlands län (Rauhut 2002).

Då lagstiftningen förbjöd kommunerna att behandla mantalsskrivna i andra kommuner annorlunda än den egna kommunens invånare när de sökte fattigvård eller socialhjälp kom den interkommunala ersättningstaxan i praktiken att bli normsättande. Enligt Lundeqvist (1976) kom 77,7 procent av alla kommuner att använda denna ersättningstaxa som understödsnorm 1953, och andelen ökade sedan till 96 procent 1960. I SCB (1974) framkommer det att många kommuner explicit använde den inter-kommunala ersättningstaxan som understödsnorm.

**Tabell 3** Normer för barn 1937-1972 enligt den inter-kommunala ersättningstaxans dyrortsgrupp A. Löpande priser.

	Understödsnorm för barn kr	Barnnormens storlek relativt ensamstående vuxen, i procent
1937	20	50
1938	25	50
1941	25	42
1942	30	43
1945	30	38
1946	35	39
1949	50	43
1956	50	26
1960	60	25
1966	95	22
1972	175	24

*Källor: Tidskrift för fattigvård och annan hjälpverksamhet 1937:4, 1938:4, 1941:1, 1942:6, 1945:1 och 1946:6, Tjänstemanna PM Riksarkivet, SCB (1974).*

Precis som Kammarrättstaxan var den inter-kommunala ersättningstaxan indelad i tre dyrortsgrupper. 1960 övergav dock den inter-kommunala ersättningstaxan detta system och införde en enhetlig taxa för hela Sverige. Efter 1954 infördes ett schablonmässigt tillägg för varje barn. Tidigare hade den inter-kommunala ersättningstaxan haft en separat norm för om barnen levde med den ena eller båda föräldrarna, samt efter antalet barn (Rauhut 2002). Normerna för barn enligt den inter-kommunala ersättningstaxan återges i tabell 3.

Ett nytt sätt att bestämma socialbidragsnormen på introducerades i Stockholms stad 1970 och den bakomliggande tanken var att samhället skulle garantera en viss minimilevnadsstandard för de fattiga.

”Socialnämnden i Stockholm genomförde år 1970 en socialhjälpsreform som i viss mån kan sägas innebära ett närmande till socialförsäkringssystemet /.../ Bidragsbeloppen gjordes värdebeständiga genom anknytning till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring /.../” (SCB 1974, sid. 140).

Redan ett år senare tillämpade 14 procent av kommunerna samma beräkningssätt som Stockholm och 1974 tillämpades denna modell av 212 av 278 kommuner. Endast tre av 278 kommuner hade *inte* anammat denna modell 1976 (Rauhut 2002).

När Stockholmsmodellen infördes 1970 var en ensamstående vuxen berättigad till 90 procent av det årliga basbeloppet i socialbidrag. Detta visade sig dock vara en dyrbar historia för kommunerna, vilket fick dem att snabbt överge länkningen till 90 procent av basbeloppet. ”I realiteten existerade inte den ursprungliga Stockholmsmodellen 1976: tre kommuner hade icke-basbeloppsanknutna normer, 211 kommuner tillämpade socialbidragsnormer som på *ett eller annat sätt* var länkade till basbeloppet, och de resterande 61 kommuner hade infört *kort- respektive långtidsnormer*. Om understödsbehovet antogs vara kortare tid än fyra månader, dvs tre kalendermånader, tillämpades en korttidsnorm, och om understödsbehovet antogs vara längre än tre månader, dvs mer än tre kalendermånader, tillämpades en långtidsnorm” (Rauhut 2002, sidan 42). Följden blev att spridningen mellan kommunernas socialbidrag var mycket stor under perioden 1973-1984. Denna spridning ökade ytterligare när 1980 års Socialtjänstlag implementerades 1982, vilket fick Socialstyrelsen att sätta upp en nationell socialbidragsnorm 1985 i vilken socialbidragsnormen beräknades till 115 procent av basbeloppet för ensamstående vuxna. Denna nivå justerades till 116 procent av basbeloppet 1992 (Socialstyrelsen 1992, 1995b).<sup>55</sup>

Den socialbidragsnorm Socialstyrelsen beräknade 1985 skulle tjäna som riktmärke för kommunerna när de fastställde sina socialbidragsnormer. Kommunerna var inte tvingade att följa denna norm. Socialstyrelsens socialbidragsnorm började nu fastställas utifrån Konsumentverkets beräknade hushållsbudgetar för en skälig levnadsnivå. Generellt sett var socialbidragsnormen mer generös än Konsument-

---

<sup>55</sup> ”Socialstyrelsens socialbidragsnorm 1985 medförde att en ny regim för fattighedsnormen kom att implementeras, vilken skiljer sig från de tidigare regimerna. Fattighedsnormen nu kom att bestämmas centralt och sedan implementeras nedåt i samhället, d.v.s. ett *top-down* perspektiv. Tidigare regimer, kammarrättstaxan och de inter-kommunala ersättningstaxorna, implementerades ur ett *bottom-up* perspektiv, d.v.s. de beslutades lokalt eller regionalt och fördes sedan uppåt i samhället för att implementeras” (Rauhut 2002, sidan 126). Detsamma kan anses gälla för Stockholmsmodellen som implementerades 1970.



verkets hushållsbudgetar avseende utgifter för livsmedel (Socialstyrelsen 1995b).

Stockholmsmodellen berättigade barn under 10 år 30 procent av basbeloppet medan barn mellan 10 och 15 år var berättigade till 45 procent, samt barn mellan 16 och 19 till 55 procent av basbeloppet. Dessa nivåer justerades 1982 så att barn under 10 var berättigade till 10-48 procent av basbeloppet beroende av i vilken kommun de bodde. Barn mellan 10 och 15 år var berättigade till 15-72 procent av basbeloppet, medan barn mellan 16 och 19 år var berättigade till 20-114 procent av basbeloppet. Socialbidragsnormen 1985 berättigade barn till och med 3 år till 55 procent av basbeloppet medan barn mellan 4 och 10 år erhöll 65 procent av basbeloppet. Barn mellan 11 och 17 var berättigade till 75 procent av basbeloppet, medan ungdomarna mellan 18 och 20 erhöll 75 procent av basbeloppet om de fortfarande gick i skolan. Om de var arbetslösa och bodde hemma var de berättigade till 95 procent av basbeloppet. Några mindre justeringar av nivåerna gjordes 1992 (Rauhut 2002). Detta visas i tabellerna 4 och 5.

**Tabell 4** Normer för barn 1970-1982 enligt den s.k. Stockholmsmodellen.

	<10 år		10-15 år		16-19 år	
	Andel av basbelopp	Andel av stöd till vuxen %	Andel av basbelopp	Andel av stöd till vuxen %	Andel av basbelopp	Andel av stöd till vuxen %
1970	30	33	45	50	55	61
1982	10-48 <sup>a</sup>	11-53	15-72 <sup>a</sup>	17-80	20-114	22-127 <sup>a</sup>

a. Beräkningen bygger på medianvärdet för stödet till en ensamstående vuxen utan barn, vilket var 90 procent av basbeloppet. Den lägsta normen för en ensamstående vuxen utan barn var 67,6 procent av basbeloppet och den högsta 140 procent.

Källa: Rauhut (2002).

**Tabell 5** Normer för barn enligt Socialstyrelsens socialbidragsnorm 1985.

	<3 år		4-10 år		11-17 år		18-20 år	
	Andel av basbelopp	Andel av stöd till vuxen %	Andel av basbelopp	Andel av stöd till vuxen %	Andel av basbelopp	Andel av stöd till vuxen %	Andel av basbelopp	Andel av stöd till vuxen %
1985	55	48	65	56	75	65	75/95 <sup>a</sup>	65/83 <sup>a</sup>

a. Om ungdomarna gick i skola var de berättigade till 75 procent av basbeloppet, men om de var arbetslösa och bodde hemma var de berättigade till 75 procent av basbeloppet.

Källa: *Rauhut (2002)*.

Den riksnorm som infördes 1998 delade in minderåriga barn under 18 år i sju olika åldersgrupper mot tidigare tre. Barnen var berättigade till mellan 42 och 75 procent av normen för en ensamstående vuxen (se tabell 6). Vissa justeringar har sedan gjorts, vilket inneburit att barnen kommit att bli berättigade till en något större andel av normen för ensamstående vuxna 2006. Riksnormen 2006 berättigar barn till mellan 45 och 76 procent av vad en ensamstående vuxen är berättigad till (se tabell 6).

**Tabell 6** Riksnormen för barn 1998 och 2006 som andel av riksnorm för ensamstående vuxna. Procent

	Åldersgrupp						
	<1	1-2	3	4-6	7-10	11-14	15-18
1998	45	53	42	52	56	66	75
2006	48	54	45	54	60	68	76

Källa: *Socialstyrelsen (2006b, 2006c)*

## Sammanfattande diskussion

Att sammanfatta 1970- och 1980-talens utveckling kvantitativt är som synes inte helt enkelt. För perioden 1973-1984 är det, med tanke på den splittring som förelåg mellan kommunerna, i praktiken meningslöst att ange en enkel siffra som mått på skälig levnadsnivå för barn i Sverige som helhet. Detsamma gäller i viss mån tiden 1985-1997, då det fortfarande inte fanns någon obligatorisk norm före riksnormens införande 1998 (Rauhut 2002). Socialstyrelsens rekommendation fick dock stor uppslutning bland kommunerna och fick ökad normerande betydelse genom en dom i Regeringsrätten 1993:

”Vad som är skälig levnadsnivå ska bedömas med hänsyn av den allmänna standardutvecklingen och fastställs genom rättspraxis /.../ Socialstyrelsens norm har tidigare haft stor betydelse för domstolars bedömning i bidragsfrågor. I ett domslut under våren 1993 fastslogs i Regeringsrätten att denna norm bör ligga till grund för bedömningen av vad som är en skälig levnadsnivå i kommunerna.” (Socialstyrelsen 1998, sid. 83)

Som hållpunkter för den skäliga levnadsnivåns utveckling kan vi sätta siffror på normerna enligt Kammarrättstaxan, den inter-kommunala ersättningstaxan, Stockholmsmodellen 1970 och Socialstyrelsens rekommendation 1985. Även riksnormen för 2006 kan användas som en hållpunkt.

Jämfört med den inter-kommunala ersättningstaxan kan Stockholmsmodellen 1970 sägas ha gett barnen en relativt generös norm. Trots detta var Stockholmsmodellens normer relativt sett låga i ett nutida perspektiv. I Socialstyrelsens rekommendation 1985 ökade barnnormens andel av vuxennormen högst betydligt. Den väsentliga skillnaden i beräkningsunderlag var att man övergått från schabloner relaterade till prisbasbeloppet till hushållsbudgetar beräknade av Konsumentverket. Denna förändring tycks ha gett ett relativt gynnsamt utfall för barnen.

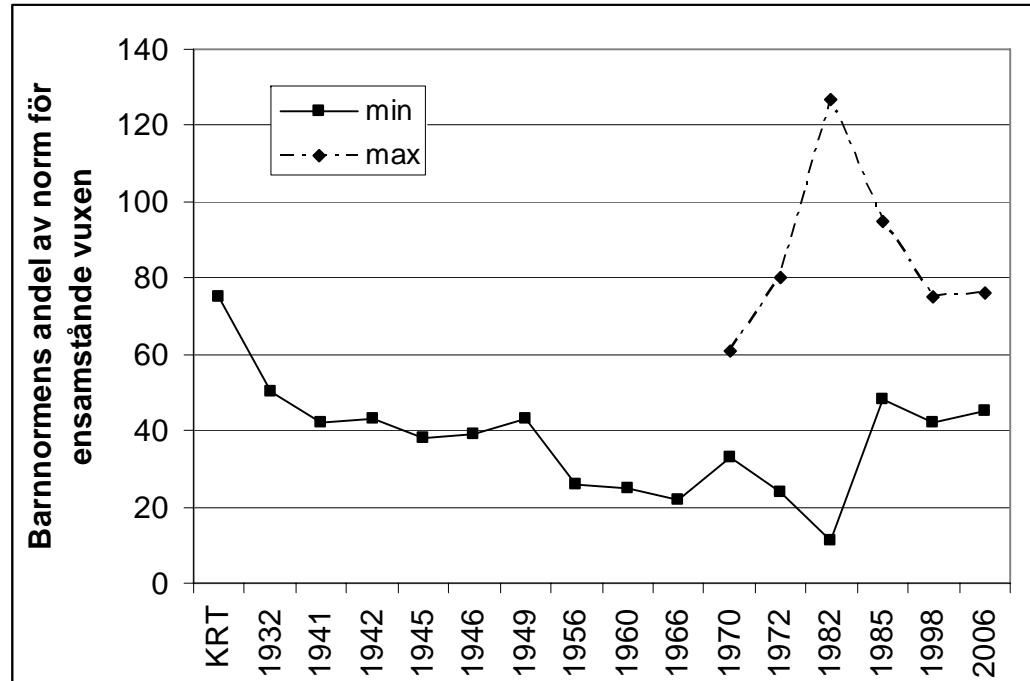
När riksnormen infördes 1998, grundades den i allt väsentligt på Konsumentverkets beräkningar av skälig levnadsnivå och var alltså

inte längre mer generös än denna. Riksnormen följde Konsumentverkets underlag fram till och med 2002. Därefter har regeringen vid återkommande tillfällen gått på en mera restriktiv linje än Konsumentverket, så att riksnormen halkat efter Konsumentverkets underlag (Socialstyrelsen 2006f). Spridningen mellan olika typer av barnhushåll har dock ökat härvidlag i och med att fler åldersgrupper har införts och att det finns olika normer för föräldrarna beroende på om de är ensamstående eller sammanboende.

Figur 2 sammanfattar utvecklingen för barnnormen, angiven som procentandel av normen för ensamstående vuxen, från mellankrigstidens Kammarrättstaxa till 2006 års riksnorm. Som framgår av figuren uppvisade barnnormen en i stort sett stadigt sjunkande trend relativt vuxennormen från kammarrättstaxans tid till bottennoteringarna kring 1980. Då Socialstyrelsen började rekommendera en norm 1985, innebar det ett mycket markant trendbrott i positiv riktning.

För de yngsta barnen har Socialstyrelsens rekommenderade norm och riksnormen inneburit en förbättring jämfört med normen under 1950-, 1960- och 1970-talen; nu ligger de yngsta barnen åter på de nivåer relativt vuxna de hade under 1930- och 1940-talen. Dock har normen för de yngsta barnen fortfarande inte nått upp till de 75 procent av vuxennormen, som den gamla Kammarrättstaxan stadgade. För de äldre barnen har Socialstyrelsens rekommenderade norm och riksnormen inneburit att de i stort sett befinner sig på samma nivå relativt vuxna som mellankrigstidens Kammarrättstaxa stadgade för barn.

**Figur 2** Belopp för barn som procentandel av en ensamstående vuxen utan barn 1918-2006



Anm. KRT = Kammarrättstaxa.

Källor: Tabellerna 3-6; Rauhut (2002); Socialstyrelsen (2006c)

Medan understödsnormen för ensamstående vuxna utan barn ökade med 326 procent i fasta priser mellan 1937 och 1982 så sjönk normen för barn mätt som barnnormens andel av understödsnormen för ensamstående vuxna från 50 procent till 10 enligt den inter-kommunala ersättningstaxan under samma period. Medan understödsnormen för vuxna inte har uppvisat några större förändringar efter 1970 (Rauhut 2002), så har barnens situation förbättrats i synnerhet från och med 1985 års norm. Barnnormen ligger nu högre i förhållande till vuxen-normen än vad den, genomsnittligt sett, har gjort sedan de inter-kommunala ersättningstaxorna började införas. Det avgörande steget i förbättringen för barnen tycks ha varit normens anknytning till Konsumentverkets hushållsbudgetar. Möjligen kan denna reform ses som en, låt vara senkommen, anpassning av normen till såväl inflationen som den allmänna standardutvecklingen i samhället.

Har den lägsta samhällsligt accepterade levnadsnivån för barn stigit eller sjunkit i förhållande till motsvarande nivå för vuxna? Något slutligt svar på den frågan är svårt att ge. Andra trender i den socialpolitiska utvecklingen och levnadsstandardens allmänna utveckling påverkar med nödvändighet bilden. Som nämndes ovan har en rad olika offentliga satsningar på barn och barnfamiljer (bl.a. föräldraförsäkringen samt bostads- och barnbidrag) påverkat levnadsförhållandena även för de mest utsatta barnen. Dessa förbättringar kan värderas på olika sätt i förhållande till olika förbättringar som skett av minimistandarden för vuxna. Å andra sidan är det också mycket svårt att kvantifiera betydelsen av de nya sociala krav och förväntningar som den allmänna standardutvecklingen har fört med sig. Hur kan man värdera de höjda förväntningarna på att föräldrar finansierar utgifter i samband med exempelvis skolidrott, skolresor och organiserade fritidsaktiviteter? Och hur kan dessa förändrade sociala förväntningar på föräldrars utgifter för barnen jämföras med de förändringar som skett i de sociala förväntningarna på de vuxnas egen konsumtion?

## ORSAKER TILL BARNFATTIGDOM

---

### Inledning

Barn försörjer inte sig själva, utan är beroende av sina föräldrar eller vårdnadshavare för sin försörjning (SCB 2005). Barnfamiljerna är starkt överrepresenterade bland de fattiga hushållen i Sverige (de Vylder 1997). Enligt de beräkningar Socialdepartementet (2004) gjort var det ca 147 000 barn som någon gång under 2002 fick socialbidrag, vilket motsvarar 7,6 procent av alla barn i Sverige. Salonen (2002) menar att det rör sig om 7,7 procent av alla barn i Sverige som levde i familjer som någon gång under året 2002 fick socialbidrag.

Trots att barn inte har en egen ekonomi utan är en del av sina föräldrars ekonomi så finns det faktorer som påverkar barnens situation så att föräldrarnas ekonomiska situation inte direkt behöver avspeglar sig på barnens. Till exempel kan föräldrarna göra uppoffringar i sin egen levnadsstandard för att mildra effekterna av familjens bristande ekonomiska tillgångar för barnen. Det kan också vara så att andra personer i omgivningen, till exempel barnens släktingar, går in och stöttar barnen ekonomiskt så att familjens ekonomiska situation inte direkt reflekteras i barnens situation (Socialdepartementet 2004).

Konsumtionsmöjligheterna är genom våra transfereringssystem mer utjämnade än i andra jämförbara länder. Levnadsstandarden för barn i Sverige ligger inte långt efter den för förvärvsarbetande medelålders människor i Sverige. Samhället tar en stor del av ansvaret för barnen genom skattefinansierade transfereringar såsom föräldrapenning, barnbidrag, bostadsbidrag och studiebidrag etc. Dessutom står staten genom omfördelning för ett stort antal tjänster, till exempel vård, skola och omsorg. Internationella studier har visat att för att få

upp den ekonomiska standarden för barnfamiljer ovan fattigdomsnivån tycks det vara lika viktigt med förutsättningar för föräldrar att kunna arbeta (barnomsorg) som med transfereringar (Söderström m fl 1999).

I västvärlden är det individuella psykologiska faktorer som antas ligga bakom att barn far illa. Till dessa individuella faktorer räknas föräldrarnas omsorgssvikt, deras handlingar eller brist på handlingar. Fattigdom är inte en faktor som inbegrips i definitionen av vad som är skadligt för ett barn. Fattigdom betraktas som ett kollektivt socialt problem som i sig inte faller innanför ramen för vad socialtjänsten skall ägna sig åt. För att kunna ingripa måste socialarbetare kunna formulera familjers problem som personliga avvikelser (Sundell m fl 2004).<sup>56</sup>

## En förklaringsmodell

Då minderåriga inte sörjer för sin egen försörjning bör fokus riktas mot föräldern/föräldrarna när man försöker förklara orsakerna till att barnfattigdom finns. I figur 3 presenteras en mycket schematisk översikt över hur vi uppfattar barnfattigdomens orsaker. Modellen har tagit intryck av den modell Vogel (2002) konstruerat angående välfärdsproduktion.

Försörjningsförmågan hos den hushållsgemenskap föräldern eller föräldrarna ingår i bestämmer, enligt vår uppfattning, om deras barn riskerar att bli fattiga.<sup>57</sup> Försörjningsförmågan bygger på föräldrarnas situation på arbetsmarknaden, på vilket socialförsäkringskydd de har, samt på om hushållet har en eller två inkomster (familjestruktur). Dessa faktorer är sedan länge identifierade inom forskningen (se t ex Halleröd 2003, Gustafsson m fl 2003, Korpi 1971), och vi kallar

---

<sup>56</sup> Vid en undersökning om orsaker till varför socialtjänsten gjort utredningar i familjer visade det sig att en vanlig orsak var ekonomiska problem i familjen. Ett problem leder ofta till andra problem, till exempel leder ekonomiska problem ofta till konflikter som i sin tur kan leda till kvinnovåld. Ofta förekommer flera olika problem samtidigt inom samma familj. Faktoranalys har visat att många problem har samband med varandra. Två problem som samvarierar är till exempel föräldrars arbetslöshet och dålig ekonomi. De vanligaste problemen inom familjer som leder till insatser från socialtjänsten är otillräcklig ekonomi och social isolering (Sundell m fl 2004).

<sup>57</sup> För en definition av fattigdom och barnfattigdom, se kapitel 1.

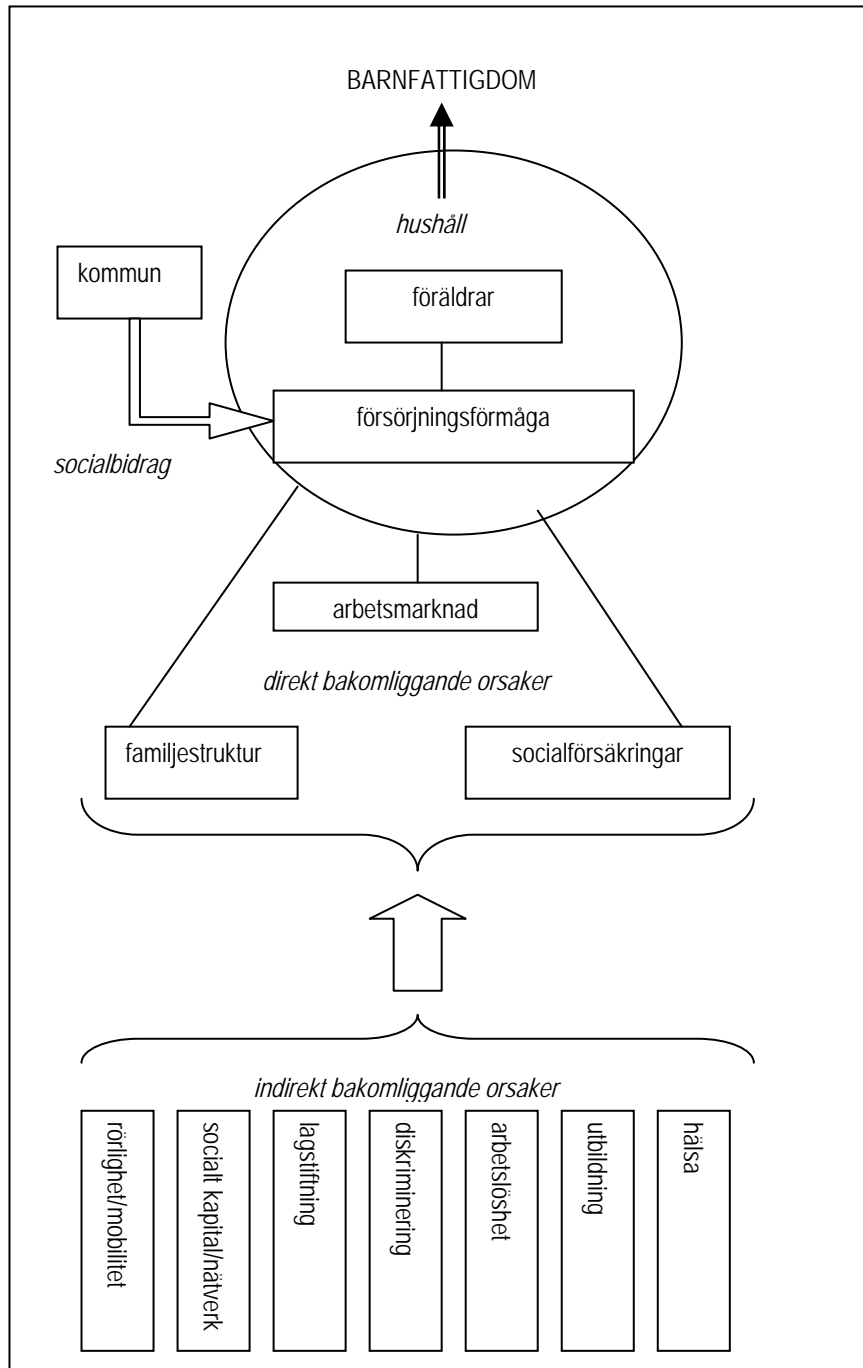


dem för direkt bakomliggande orsaker. De direkt bakomliggande orsakerna kan dessutom interagera.

De direkt bakomliggande orsakerna påverkas i sin tur av ett antal faktorer. De faktorer som vanligtvis nämns är hälsa, utbildning, arbetslöshet, diskriminering, lagstiftning, socialt kapital och nätverk, samt rörlighet och mobilitet. Även dessa är sedan länge kända inom forskningen (Rauhut 2006). Vi kallar dem för indirekt bakomliggande faktorer. Även de indirekt bakomliggande faktorerna kan interagera med varandra.

Om ett hushåll inte kan försörja sig självt (t ex genom arbetslöshet utan a-kassa eller att Försäkringskassan helt plötsligt friskförklarar en individ) kan kommunen påverka försörjningsförmågan genom att ge ekonomiskt bistånd. Det handlar om ett individuellt prövat bistånd i form av kortsiktig akuthjälp för att klara försörjningen. Kommunen kan däremot inte påverka problem som arbetslöshet, att Försäkringskassan skall halvera antalet långtidssjukskrivna, diskriminering på arbetsmarknaden etc.

**Figur 3** Barnfattigdomens orsaker



Efter denna schematiska översikt kommer fortsättningen på detta kapitel att ägnas åt att underbygga och diskutera den beskrivna modellen.

### **Föräldrar och deras inkomster**

Inkomst är ett vanligt sätt att mäta fattigdom på. När man använder inkomst som ett mått på fattigdom måste man vara medveten om att detta sätt att mäta fattigdom bygger på antagandet att alla individer är identiska beträffande konsumtion och utgifter; detta är ett antagande som inte är självklart. Vidare fångar inkomsterna bara upp monetära aspekter, medan hushållets aktiviteter av icke-monetärt slag (aktiviteter i den informella sektorn, byteshandel, självhushållning eller ”stop-gap”-aktiviteter som att låna pengar eller sälja av tillgångar för att klara utgifterna) inte fångas upp av detta mått (Rauhut 2006).

Att använda inkomst som ett mått på fattigdom innebär fler problem: hur många timmar en individ arbetar studeras inte. En student som arbetar extra några timmar i veckan kommer att ha en låg inkomst; inkomsten är i detta fall ett inkomstkomplement, men likväl kommer denna låga inkomst att sänka median- och medelinkomsten i Sverige (Rauhut 2006). Slutligen tar inkomst som mått på fattigdom inte hänsyn till *varför* inkomstskillnader faktiskt existerar. Inom vetenskapen förklaras vanligtvis skillnader i inkomstfördelningen med faktorer såsom humankapital (bl.a. utbildning och erfarenhet), hälsa, diskriminering och fackföreningarnas förhandlingsstyrka, socialgruppstillhörighet, familjebakgrund, rikedom, talang, kohorteffekter och tur (Atkinson 1984, Barr 1998, Phelps-Brown 1977, Easterlin 1987, Wonnacott & Wonnacott 1986).

Att ha en inkomst är en förutsättning för att kunna försörja sig och sina barn och därigenom slippa riskera fattigdom. Vanligtvis är det löner från föräldrarnas förvärvsarbeten som utgör grunden för familjens inkomster. Kompletterande inkomster som också utgör en viktig del av barnfamiljernas och därmed barnens ekonomi är till exempel barnbidrag och bostadsbidrag. För barn till ensamstående föräldrar är också underhållsstödet viktigt (SCB 2002).

## Direkt bakomliggande faktorer

Det finns ett flertal direkta bakomliggande orsaker, som i olika utsträckning samverkar med varandra, till att föräldrars inkomster i vissa fall inte räcker till att försörja de egna barnen. Den vanligaste orsaken till bristande inkomster är arbetslöshet. För vissa föräldrar räcker emellertid inte inkomsten till för att försörja familjen, trots att de har ett arbete och därmed en lön. Detta kan komma sig av ofrivilligt deltidarbete, arbetslöshet eller bristande arbetsförmåga på grund av sjukdom. En annan direkt orsak till bristande inkomster kan vara att familjesituationen förändras till exempel genom att det kommer fler barn eller att föräldrarna separerar/skiljer sig.

## *Arbetsmarknad*

Det finns ett flertal teorier om hur arbetsmarknaden fungerar. En teori som vi vill lyfta fram i detta sammanhang är teorin om den duala arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden består enligt denna teori av två segment där det *övre segmentet* erbjuder trygga anställningar, bra arbetsmiljö, bra inkomster och sociala villkor för personer med hög och specialiserad utbildning. Arbetsgivarna är tvingade att investera i sin arbetskraft i det övre segmentet, vilket gör att det är mycket kostsamt att göra sig av med detta värdefulla humankapital. Det *nedre arbetsmarknadssegmentet* utgörs av okvalificerade arbeten med dålig arbetsmiljö, låga löner och tungt och monotont arbete. Arbeten på botten av arbetshierarkin, i det nedre arbetsmarknadssegmentet, ger inte någon status eller några möjligheter till karriär.

Historiskt sett har det nedre arbetsmarknadssegmentet kunnat fyllas med kvinnor och ungdomar, vilka accepterat låga löner, dåliga arbetsförhållanden och avsaknad av karriärmöjligheter. I dag blir kvinnor i mindre utsträckning försörjda av sina män och därmed är de själva intresserade av utbildning, inkomst, karriär och status, något som minskat den kvinnliga arbetskraftens relativa andel inom det nedre arbetsmarknadssegmentet. Denna utveckling har genererat en efterfrågan på annan arbetskraft som är villig att utföra arbeten i det undre segmentet på arbetsmarknaden.

En central tanke i teorin om den duala arbetsmarknaden är att löner inte endast återspeglar tillgång och efterfrågan på arbetskraft, utan även status och prestige. Arbete inom arbetsmarknadens nedre

segment innebär lägre löner, och att man betalar mindre skatt än genomsnittet. Arbetskraften i det nedre segmentet kommer ha ett större behov av offentliga bidrag eftersom arbetsförhållandena där är osäkra och instabila. I det övre segmentet på arbetsmarknaden råder det motsatta förhållandet (Doeringer & Piore 1971, Piore 1979).<sup>58</sup>

De som av arbetsmarknadsskäl arbetar deltid trots att de skulle vilja arbeta fler timmar registreras som deltidsarbetande. Arbetsförmedlingen har i sina kontakter med arbetsgivarna inte lyckats att få arbetsgivarna att förändra arbetets organisering så att fler kan arbeta den tid de önskar då Arbetsförmedlingens förmåga att påverka företagen är mycket begränsad (Riksrevisionen 2006).

### *Socialförsäkringar*

Socialförsäkringarna brukar i Sverige delas upp i tre olika grupper. Den ena gruppen är de försäkringar som gäller för olika former av familjeförsörjningsstöd. I den andra gruppen ingår de försäkringar som gäller vid sjukdom. Den tredje gruppen består av pensioner av olika slag. Försäkringskassan sköter alla de försäkringar som ingår i dessa tre socialförsäkringsgrupper. Arbetslöshetskassorna sköter arbetslöshetsförsäkringarna (Edebalk m fl 1998).

Grunderna i den svenska välfärdspolitiken och den svenska socialförsäkringsmodellen har varit att systemet grundar sig på inkomstbortfallsprincipen. Med detta menas att det man får ut vid inkomstbortfall på grund av sjukdom eller pension grundar sig på vad man tidigare haft för inkomst i form av lön (Edebalk m fl 1998). Denna ersättningsprincip har haft ett brett folkligt stöd eftersom den gett en känsla av att det handlar om en redan intjänad ersättning. Bostadsbidragen har varit viktiga främst för barnfamiljerna och trots att de har

---

<sup>58</sup> Att försöka attrahera inhemsk arbetskraft genom att höja lönerna när arbetskraftsbrist uppstår är dyrbart och skapar snedvridning i lönehierarkin. Att importera arbetskraft till att utföra arbeten den inhemska arbetskraften inte vill utföra för en låg lön är för arbetsgivaren en möjlig lösning på arbetskraftsförsörjningen. I de fall en arbetsgivare inte förmår rekrytera den inhemska arbetskraften till det nedre segmentet kan vakanserna fyllas med invandrad arbetskraft. Att ha ett arbete är i många fall en förutsättning för att immigranter skall få uppehållstillstånd i ett land. Lön, möjligheter till karriär och status är då av underordnad betydelse (Doeringer & Piore 1971, Piore 1979).

varit inkomstprövade har de inte uppfattats som någon form av fattighjälp (de Vylder 1997).

Detta välfärdssystem som är tänkt att hjälpa människor då de på grund av bristande inkomster inte kan försörja sig själva, kräver att man ändå har haft en inkomst (Marklund & Svallfors 1987). Eftersom socialförsäkringarna grundar sig på inkomstbortfallsprincipen är förklaringen till att inte alla har rätt till dessa försäkringar troligen att de haft problem att komma in på arbetsmarknaden. Anledningarna till att det finns personer som inte är berättigade till socialförsäkringar blir alltså i viss mån desamma som anledningarna till att människor inte får arbete (Salonen 1996). Detta system gör också att den som har en hög lön har ett bättre inkomstskydd än den som har en låg lön (Marklund & Svallfors 1987). En alltmer internationaliserad ekonomi, nedgången i sysselsättningen inom industrin och demografiska förändringar har ökat behovet av de socialförsäkringar som ett välfärdssamhälle erbjuder och det har också försvårat finansieringen av dessa. Globaliseringen av ekonomin har också lett till att det ifrågasätts om det längre är möjligt att lösa dessa problem på en nationell nivå (Salonen 1996).

Strukturomvandlingen som den svenska ekonomin har upplevt i samband med övergången från ett industriellt till ett postindustriellt samhälle, eller den tredje industriella revolutionen, har medfört att många arbeten inom det nedre arbetsmarknadssegmentet försvunnit (Magnusson 2006, Schön 2000, Krantz 2002). Detta har naturligtvis påverkat dem som gjort sitt inträde på arbetsmarknaden via det nedre arbetsmarknadssegmentet. Eftersom grupper såsom kvinnor, ungdomar och invandrare ofta (men inte alltid!) gjort sitt inträde på arbetsmarknaden i det nedre arbetsmarknadssegmentet kan man anta att de kommer att vara mer beroende av bidrag, understöd och transfereringar än arbetskraften i det övre segmentet. Då många arbeten inom det nedre arbetsmarknadssegmentet försvunnit har det blivit svårare för dessa grupper; kvinnor, ungdomar och invandrare att kvalificera sig för olika socialförsäkringar. I de fall de ändå har kvalificerat sig för socialförsäkringar har de ofta enbart kvalificerat sig för låga ersättningsnivåer.

### *Familjestruktur*

Under barns uppväxt händer det att familjens inkomster förändras och därmed förändras troligen också barnens ekonomiska standard. Detta kan till exempel komma sig av att familjens struktur förändras på olika sätt. Under småbarnsåren är deltidsarbete och därmed en lägre lön samt lägre inkomst vanligt. Familjens ekonomi är därför också ofta sämre under denna period. När barnen blir äldre blir inkomsterna ofta större eftersom föräldrarna då vanligtvis arbetar mer. När föräldrar blir äldre har de dessutom ofta samlat på sig mer arbetslivserfarenhet och därmed en högre lön vilket ger större inkomster till familjen. Dessutom har äldre barn många gånger extra jobb som ger familjerna ett tillskott i ekonomin (SCB 2002, Socialdepartementet 2004).

Fler barn i familjen är en faktor som ofta försämrar ekonomin (SCB 2002, Socialdepartementet 2004). Det finns ett direkt samband mellan antalet barn och fattigdom (Kangas & Ritakallio 1998, Smeeding & Torrey 1988). Ju fler syskon ett barn har desto större är risken att de hamnar i fattigdom och har de dessutom en ensamstående förälder är risken att hamna i fattigdom ännu större (Socialdepartementet 2004).

Civilstånd har betydelse för risken att drabbas av fattigdom. Ogifta löper större risk jämfört med gifta att hamna i fattigdom. Ensamstående har inte samma stordriftsfördelar (ekonomiska skalfördelar) som gifta eller sammanboende (Kangas & Ritakallio 1998, Atkinson 1984). Denna stordriftsfördel leder till att gifta och sammanboende har en högre relativ levnadsstandard jämfört med ensamstående, samt att ett tvåförsörjarhushåll har en större försörjningspotential och är mindre ekonomiskt sårbara än ett hushåll med endast en inkomst (Vogel 1997). Detta är något som blir särskilt påtagligt om individerna i ett samboförhållande eller äktenskap är låginkomsttagare och lika påtagliga blir förlusten av stordriftsfördelarna när ett äktenskap eller samboförhållande upplöses och det består av två låginkomsttagare (Socialdepartementet 1987, Aguilar & Gustafsson 1993, Salonen 1994, Halleröd 1997, Gähler 1997).<sup>59</sup> Detta är ett i forskningen väl-

---

<sup>59</sup> Varje vuxen person utgör 1,16 konsumtionsenheter (k.e.) och denna beräkning baseras på den inkomst som är nödvändig för att ha en normal konsumtion, dvs den i samhället genomsnittliga levnadsstandarden (Rauhut 2002). Ett gift eller sammanboende par utgör inte 2,32 k.e. (1,16 + 1,16), utan 1,92 k.e. p.g.a. de erhållna skalfördelarna. Två låginkomsttagare om vardera 0,96 k.e. kan uppnå en

känt fenomen: redan i början av 1970-talet föreslog forskare en ny socialförsäkring för att kompensera de enskilda individerna för ekonomisk förlust vid hushållssplittring då denna grupp var överrepresenterad bland debuterande understödstagare (Korpi, 1971).

Gifta gynnas även på fler sätt, till exempel genom så kallade "äktenskapspremier". Ogifta män tjänar mindre än gifta män (givet samma ålder, utbildning etc.) vilket är en företeelse som konstaterats i såväl USA som flera västeuropeiska länder. För kvinnor är bilden mer diffus. I vissa studier framkommer det att även kvinnor har "äktenskapspremier", medan andra studier pekar åt motsatt riktning (Richardson, 1997).

En separation/skilsmässa förändrar vanligtvis de ekonomiska förutsättningarna för de vuxna och därmed även för barnen i en familj. I Sverige lever en större andel barn med endast en av föräldrarna än i andra länder, vilket kan tillskrivas den sedan länge i Sverige förda politiken som underlättar skilsmässor (Camp Yeakey m.fl 2006). Ensamstående föräldrar löper större risk att hamna i fattigdom jämfört med sammanboende/gifta föräldrar (Smeeding & Torrey 1988, Socialdepartementet 2001c).

En betydligt större andel av barnen som bor i familjer med bara en förälder är ekonomiskt utsatta. Andelen barn som lever i familjer med en förälder vilka har en låg ekonomisk standard har mer än fördubblats mellan år 1991 och 2002 från 10 procent till 24 procent. Under samma period ökade andelen barn vilka har sammanboende föräldrar med låg ekonomi med knappt två procentenheter (Socialdepartementet 2004). Enligt Socialdepartementet (2001c) är ensamstående mödrar de största förlorarna av 1990-talets besparingspolitik. Av dessa är det över en tredjedel som 1997 behövde socialbidrag. Av de barn som under 2002 levde i familjer som någon gång fick socialbidrag så levde lite mer än hälften av barnen med en ensamstående mamma (Socialdepartementet 2004).

---

normal konsumtion vid äktenskap eller samboförhållande då  $0,96 + 0,96$  motsvarar 1,92 konsumtionsenheter. En upplösning av detta hushåll skapar två enpersonshushåll ( $0,96 + 0,96$  k.e.) med en konsumtionsstandard under normal konsumtion för en ensamstående (1,16 k.e.).



## **Indirekt bakomliggande orsaker**

Det finns ett antal indirekt bakomliggande orsaker som påverkar familjestrukturen samt individers förankring på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemet. Vi kommer här att diskutera de vi uppfattar som de viktigaste. Dessa orsaker samverkar även med varandra.

Bristande hälsa kan göra att familjeförsörjare både får svårare att ta plats och att behålla sin plats på arbetsmarknaden och därmed riskerar fattigdom. Dålig utbildning eller ingen utbildning alls kan också göra det svårare att få ett arbete eller att få ett arbete med en rimlig ersättning. Därmed ökar också risken att hamna i fattigdom. En annan förklaring till arbetslöshet och eventuell fattigdom kan vara svårighet att få ett jobb på grund av diskriminering. Att leva som ensamstående förälder kan vara en grund till diskriminering, kön en annan och vilket land individen kommer ifrån en tredje. Även föräldrar som har ett arbete kan på grund av till exempel diskriminering eller av andra anledningar ha så låga löner att de riskerar att hamna i fattigdom. Ofta förekommer olika former av diskriminering samtidigt. Andra eventuella orsaker till svårigheter att ta sig in på och få en plats på arbetsmarknaden samt till bristande inkomster kan tänkas vara bristande socialt kapital, bristande eller inlåsende lagstiftning eller bristande rörlighet på arbetsmarknaden.

## ***Arbetslöshet***

Under 1990-talet fick allt fler familjer känna på försämringar i ekonomin eftersom arbetslösheten ökade och sysselsättningen minskade. De mest utsatta grupperna i samhället under 1990-talet var unga människor, utrikes födda och ensamstående mammor. Dessa hade alla en svag anknytning till arbetsmarknaden (SCB 2002). Eftersom det är kvinnor som föder barn i relativt unga år innebär de förändringar som ägt rum på arbetsmarknaden även en förändring av föräldrarnas situation. De besparingar som gjorts i transfereringssystemen kan då på rimliga grunder antas ha drabbat föräldrar hårdare än ensamstående och par utan barn.

Ungdomar har förlängt sin utbildningstid och numera etablerar de sig på arbetsmarknaden betydligt senare jämfört med tidigare. Tendensen började redan på 1970-talet men blev allt tydligare under 1990-talets lågkonjunktur då arbetsmarknadsläget försämrades kraf-

tigt. Denna förskjutning av etableringen på arbetsmarknaden var tydligast hos de yngre kvinnorna. Åldern för etablering på arbetsmarknaden steg från att ha varit omkring 21 år i mitten på 1990-talet till att ligga runt 30 år i slutet av årtiondet. Detta gör att etableringen på arbetsmarknaden sker först då många redan har små barn. Den senarelagda etableringen på arbetsmarknaden vilken ledde till minskade inkomster till ungdomar gjorde också att denna grupp ökade sin andel som socialbidragstagare (Börjesson 2001).

Av de barnfamiljer som fick socialbidrag 1996 var någon av föräldrarna i 70 procent av fallen inskriven som arbetssökande vid någon arbetsförmedling. Av de barnfamiljer som fick socialbidrag år 2000 var någon av föräldrarna i 45 procent av fallen inskriven som arbetssökande vid någon arbetsförmedling. Av de barnfamiljer som fick ekonomiskt bistånd (socialbidrag) år 2003 var det i 33 procent av fallen någon av föräldrarna som var inskriven som arbetssökande och utan ersättning från arbetslöshetskassan (Socialdepartementet 2004).

### ***Hälsa***

Bristande hälsa är en indirekt bakomliggande orsak som kan tänkas öka risken att drabbas av försörjningsproblem. Under 1990-talet tycks bristande hälsa och bristande arbetsförmåga ha fått allt större konsekvenser i försöken att hitta ett arbete eller efter en längre sjukskrivning återta en plats på arbetsmarknaden. Det finns flera olika teorier som försöker förklara att allt fler har blivit sjukskrivna under allt längre tider. (1) Enligt en teori har de ekonomiska problemen som Sverige haft bidragit till att arbetstillfällena blivit färre och som följd av detta har konkurrensen om de kvarvarande arbetstillfällena ökat. (2) En annan teori lyfter fram att det är människors attityder som förändrats. Gränsen för när man är sjuk och när det är legitimt att vara sjukskriven har förflyttats. (3) I ytterligare en teori ligger fokus på att det är kraven i arbetslivet som har blivit hårdare. Detta till stor del på grund av att organisationerna har slimmats i jakten på effektivisering (Olofsson & Zavisic 2006). (4) Andra menar att det bakom sjukskrivningar finns ett flertal övergripande och samverkande faktorer, till exempel läget på arbetsmarknaden, försäkringssystemet, rehabiliteringssystemet, den arbetsrättsliga regleringen, arbetsorganisationen, individens egenskaper och samhällsvärderingar (Astvik m.fl 2006). (5) En femte

förklaring som förts fram är att de rehabiliteringsinsatser som skulle hjälpa individen tillbaka till arbete har snarare lett till längre sjukskrivningsperioder och fler förtidspensioneringar. Enligt Hetzler m fl (2005) finns det två förklaringar till detta: (1) de myndigheter som skall sköta rehabiliteringen har haft svårt att samarbeta och inte minst bestämma vem som skall betala rehabiliteringen under de besparingar som varit nödvändiga sedan krisen på 1990-talet; (2) istället för rehabilitering har längre sjukskrivningsperioder setts som en prövoperiod av Försäkringskassan för att se om individen kan beviljas förtidspension.

I sin sammanfattning av forskningen kring de sociala konsekvenserna av sjukdom visar Socialstyrelsen (2006) på att sjukdom, ohälsa och bristande arbetsförmåga i de flesta fall leder till sänkta inkomster, ekonomiska problem, lägre materiell standard och (inkomst)fattigdom. Liknande iakttagelser har även gjorts av Vogel (1997, 1997b), Halleröd (1997c) och Socialdepartementet (2001c).

För barnens del innebär detta att om deras föräldrar har problem med hälsan så ökar risken för att få växa upp i ett hushåll med en låg inkomststandard och låg materiell nivå. Har barnen själv problem med hälsan så riskerar de även att leva med en låg inkomststandard och låg materiell nivå som vuxna.

### *Utbildning*

Steget från industrisamhälle till service- och kunskapssamhälle kan på många sätt jämföras med en industriell revolution. Den omvandling av den ekonomiska strukturen som sker under denna övergång är så omfattande att forskningen talar om en tredje industriell revolution. Den kris Sverige gick igenom under 1990-talet hör samman med övergången till ett kunskaps- och servicesamhälle (Schön 2000, Magnusson 2006).

Vad har denna omvandling av den ekonomiska strukturen i Sverige inneburit? På arbetsmarknaden märks förändringarna tydligt. Många okvalificerade arbetsuppgifter har rationaliserats bort, inte minst i industrin genom en ökad automatisering och processtyrning. Detta har ställt krav på en högre kompetens hos arbetskraften. Även inom servicesektorn har lågkvalificerade arbetsuppgifter rationaliserats bort. Detta har gått till genom att personalen får göra fler arbets-

uppgifter mot tidigare, att verksamhet har lagts ut på entreprenad, och att teknik har ersatt människan.<sup>60</sup> Det ställs nya krav på arbetskraftens självständighet och flexibilitet och det ställs nya krav på tekniskt kunskande och teoretiska kunskaper i form av formell utbildning och yrkesbehörighet. Organisationerna är platta och arbetet självständigt. Kommunikativ kunskap, allt från att kunna tala bra svenska till att hantera kunder och att ge service, har fått en allt större betydelse (Bromé m fl 1996).

Dagens ungdomar gör sitt inträde på arbetsmarknaden allt senare på grund av att de utbildar sig allt mer (Magnusson 2006). En utbildning är i de flesta fall ett grundkrav för att kunna få ett arbete (Svensson 2002). Även om andelen som inte har minst en gymnasieutbildning har blivit mindre så har platserna på arbetsmarknaden för denna typ av arbeten blivit ännu färre sedan början av 1970-talet. Detta har lett till att de utan utbildning får allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden (Olofsson 2005).

Det finns samband i Sverige mellan utbildningsnivå och materiell deprivation, mellan utbildningsnivå och inkomst, samt mellan utbildningsnivå och fattigdom. Personer med grundskola och tvåårig gymnasieutbildning löper större risk att drabbas av materiell deprivation än personer med treårig gymnasieutbildning eller eftergymnasial utbildning; lågutbildade har lägre inkomster än högutbildade; lågutbildade löper större risk för att drabbas av fattigdom än högutbildade (Socialdepartementet 2001c, Halleröd 1997c, Vogel 1997, 1997b).

Kvinnor i Sverige som är födda utanför Norden har lägre utbildningsnivå jämfört med svenska kvinnor. Bland många invandrarmän som kommer från länder utanför Norden är det tvärtom, de har en utbildningsnivå som är högre än bland infödda svenskar. För människor födda utomlands lönar sig deras utbildning emellertid väldigt dåligt. Detta eftersom vi i Sverige av olika anledningar är dåliga på att ta tillvara dessa människors kunskaper (Nyberg 2003).

Enligt en uppskattning är det nästan fyra gånger så stor risk för ungdomar i Sverige med föräldrar vars ursprungsland ligger utanför Europa att drabbas av arbetslöshet jämfört med ungdomar vars båda föräldrar är födda i Sverige (Lundh m fl 2002). Detta kan bero på att de inte tror på att det lönar sig att studera med facit i hand om hur det

---

<sup>60</sup> Några exempel på detta är bankomater, biljettautomater, godis- och läskautomater etc.

gått för deras föräldrar, den första generationens invandrare. På så sätt kan det också vara en självuppfyllande profetia (Eyrumlü 1992). Förhållandena på arbetsmarknaden, chanserna att få jobb och chanserna att få en bättre inkomst i framtiden är faktorer som inverkar på valet av utbildning (Olofsson 2005). Det kan också finnas andra förklaringar till att dessa ungdomar med invandrade föräldrar avbryter sina studier. En tänkbar förklaring är att deras föräldrar inte kan stötta dem i deras studier på samma sätt som är fallet för dem med föräldrar födda i Sverige (Eyrumlü 1992).

### ***Diskriminering***

En direkt diskriminering på arbetsmarknaden grundad på rasistiska föreställningar är ovanlig i Sverige idag. Indirekt diskriminering i olika former är troligen desto vanligare (Neergaard 2006). Så kallad *statistisk diskriminering* är sannolikt relativt vanlig. Med detta avses de fall då rekryterare eller andra inte bryr sig om att ta reda på den sökandes verkliga kunskaper och färdigheter utan bestämmer sig för att ta det säkra före det osäkra. Detta i den mening att de hellre tar någon med svensk bakgrund eftersom de då tror sig undgå eventuella problem relaterade till språk och kultur (Lundh m fl 2002, Ekberg 2006). Även *preferensdiskriminering* förekommer. Denna kan ta sig flera former: (1) arbetsgivaren föredrar svensk arbetskraft; (2) de anställda föredrar svenska arbetskamrater; (3) kunderna vill bli betjänade av svenskar. Det förekommer preferensdiskriminering enligt punkt ett, men den är svår att belägga. En vanlig form av preferensdiskriminering är punkt 2 – arbetsgivaren vill inte ha problem med mellan den nuvarande arbetskraften och en ny, och den nuvarande får inte söka sig till andra arbeten pga att personer med invandrarbakgrund anställts. Preferensdiskriminering enligt punkt 3 är svår att hitta belägg för, så det är svårt att säga något om omfattningen (Broomé m fl 1996).

En stor andel av de utlandsfödda i Sverige har helt uteslutits från den formella arbetsmarknaden och därmed också från arbetslöshetsförsäkringssystemet. Hårdast drabbade är de som invandrat från icke OECD-länder och som invandrat efter det att lågkonjunkturen började på 1990-talet (Edin & Åslund 2001, Schierup 2006). Under de senaste årtiondena har en homogenisering av den svenska arbetskraften

skärpts; det svenska har förstärkts, inte minst när det gäller språk, kultur och sociala koder (Broomé m fl 2001). De arbetsmarknadspolitiska åtgärder invandrare placeras i leder mer sällan till ett riktigt arbete än de arbetsmarknadspolitiska åtgärder infödda svenskar placeras i (Integrationsverket 2006).

Barn till människor som invandrat från länder utanför Norden löper betydligt större risk att bli arbetslösa jämfört med dem vars föräldrar är födda i Sverige. De har också sämre inkomst. Denna utsatthet riskerar att förstärkas för varje generation. Barn till invandrade tycks vara missgynnade även kontrollerat för föräldrars utbildning, föräldrars position på arbetsmarknaden och hur bra svenska barnen talar (Lundh m fl 2002, Behtoui 2004). Av de barn som under år 2002 levde i familjer som någon gång under året fick socialbidrag var det nästan 60 procent som hade en förälder som var född i ett annat land (Socialdepartementet 2004).

### ***Socialt kapital***

Inom forskningen finns flera olika former av socialt kapital och ännu fler sätt att mäta dessa former av socialt kapital på (FRN 2000). I denna studie betraktar vi två i och för sig helt olika faktorer som socialt kapital. Den ena faktorn skulle till exempel kunna benämnas *kulturellt betingad social kompetens* och den andra faktorn skulle kunna kallas *sociala kontakter*. Tillsammans utgör de här socialt kapital.

Enligt Bourdieu (1994) finns det olika slags symboliskt kapital och kulturellt kapital är en form av detta. Kulturellt kapital är relaterat till kultur, smak/stil och utbildning. Kulturellt kapital kan förvandlas till andra former av kapital, till exempel ekonomiskt kapital vilket sker när en bra utbildning genererar ett arbete som i sin tur genererar en bra lön. En annan form av symboliskt kapital kallas för socialt kapital. Detta kapital innefattar uppförande och interagerande med andra människor.

Coleman (1990) betraktar sociala kontakter som ett socialt kapital då de kan utvecklas till resurser som underlättar för individen att handla. Att ha ett socialt kontaktnät är värdefullt för den som vill undvika att hamna i ekonomisk fattigdom. Familjen anses förutom att den ger bland annat kärlek, stöd och skratt också ge ekonomiskt stöd, ekonomiska råd samt kontakter till arbete.

Putnam (1995) pekar på betydelsen av sociala nätverk, tillit till medmänniskor och ett samhällsengagemang som beståndsdelar i ett socialt kapital. När dessa faktorer försvagats kommer samhället att bli mer fragmentiserat och dess medlemmar mer utsatta.

Socialdepartementet (2001c) beskriver två olika dimensioner av social förankring. Den ena handlar om socialt stöd och den andra handlar om sociala nätverk. Med socialt stöd avses personer i individens närhet som kan erbjuda hjälp, stöd och uppmuntran då individen är i behov av det. Sociala nätverk avser de relationer som förekommer med andra än dessa närmaste. Resultaten visar att svaga nätverk är ovanligt men att umgänge utanför familjen minskar med stigande ålder. Män har något sämre nätverk jämfört med kvinnor. Intressant är också att okvalificerade arbetare har något svagare nätverk jämfört med övriga yrkesgrupper. Utredningens analys pekar mot att socialt stöd fungerar som ett skydd mot ofärd och att de som tappat socialt stöd också har fått sämre ekonomi.

Gutiérrez (2006) har utifrån sin erfarenhet som invandrare och arbetslös identifierat två faktorer som påverkar hans problem med att få ett arbete. Den ena är att hans meriter inte värdesätts eftersom ingen känner till dem och därmed inte heller förstår dem. Den andra är irrelevanta kontakter eller avsaknaden av kontakter. Sociala kontakter i syfte att få ett lönearbete är ett dilemma då de ger en möjlighet till arbete samtidigt som systemet reproducerar diskrimineringen. I de fall någon får ett jobb genom sociala kontakter blir det en indirekt diskriminering eftersom ingen egentligen väljs bort på grund av t ex ursprungsland. Istället väljs någon på grund av information genom kontakter (Neergard 2006).

### ***Rörlighet***

Diskussionen om rörlighet på arbetsmarknaden handlar mycket om arbetskraftens anpassning eller bristande anpassning. En önskad rörlighet hos arbetskraften, såväl yrkesmässig som geografisk, motverkas av en rad mekanismer. Arbetsgivare tvekar att omskola äldre arbetskraft då investeringen kanske inte hinner betala sig och att båda makarna i en familj är förvärvsarbetande är en omständighet som försvårar geografisk rörlighet. Lagen om anställningsskydd (LAS) gynnar arbetskraft som stannar länge på en arbetsplats, samtidigt som den

försvarar för t ex ungdomar, invandrare och kvinnor att få arbete (Furåker 2006).

Sett i ett historiskt perspektiv har den geografiska rörligheten i Sverige varit förvånansvärt stabil och i förhållande till befolkningens storlek har antalet flyttningar inte ökat under 1900-talet. Sedan mitten av 1950-talet har de långväga flyttningarna ökat och invandring haft en större betydelse för den totala geografiska rörligheten än tidigare. Trots att den geografiska rörligheten varit mycket stabil över tid har inställningen till arbetskraftens rörlighet förändrats flera gånger: under 1800-talet var rörligheten för stor, under mellankrigstiden för liten, under 1950- och 1960-talen var den åter för stor och sedan något decennium tillbaka är den åter för liten (Lundh 2006). Samtidigt har forskningen visat att rörligheten på arbetsmarknaden i termer av arbetsgivarbyten är påtagligt konjunkturrelaterad, varför LAS inte ensam kan hållas ansvarig för en minskande rörlighet på arbetsmarknaden (Furåker 2006). Under 1990-talet kom även flyttmönstren att förändras. Sambandet mellan flytt och arbetsmarknadsläge har nästan upphört och de arbetsmarknadsrelaterade flyttningarna har fått allt mindre betydelse (Johansson & Persson 2000).

Förändringstakten i det svenska arbetslivet sedan 1990-talets början har varit mycket hög, en förändring som ställt krav på anpassning och förändringsbenägenhet hos arbetstagarna. För många har detta lett till en situation där de upplever förändringen som negativ, vilket innebär ett stressmoment och särskilt om de upplever att de har små möjligheter att påverka genom att komma med kritik ("voice"). Då återstår att man byter arbete ("exit"). Nu uppstår två problem som båda ökar stressen: det är inte alltid man har några reella möjligheter att byta jobb och när man byter arbete blir man av med sitt arbetsrättsliga kapital, dvs skyddet av att vara först in och därmed sist ut. Rothstein & Boräng (2006) menar att en följd av detta är att individerna låses in på sin arbetsplats, trots att hon skulle må bra av att byta arbete. Sjukskrivning blir därmed enda möjligheten att lämna ("exit") den dåliga arbetssituationen.

Sambandet mellan arbetsplatsinlåsning och hälsostatus har belysts i forskningen tidigare (Aronsson 2002). Sambanden mellan fatigdom och hälsostatus diskuteras i ett separat kapitel ovan.

Ovilja till förändringar hos individen, som till exempel att inte vilja flytta eller utbilda sig har i forskningen pekats ut som en orsak till arbetslöshet och därmed dålig ekonomi. En del människor är inte



beredda att flytta till någon annan ort vilket kan vara ett måste för att läsa en relevant och önskvärd utbildning eller för att få ett arbete. Att vara beredd att ta ett mindre kvalificerat arbete, vilket kan innebära lägre lön än vad man tidigare haft eller vill ha, kan också betraktas som ett sätt att vara rörlig på (Rauhut 2006).

### *Lagstiftning*

Regelverket på arbetsmarknaden – arbetsrätten, kollektivavtal, arbetslöshetsförsäkring och ledighetslagstiftning – och dess utformning kan tänkas medge, framtvunga eller motverka arbetskraftens rörlighet. Begreppet arbetskraftens rörlighet är mångtydigt; detta begrepp kan innebära geografisk rörlighet, byte av arbetsgivare, byte av bransch, byte av yrke, byte av arbetsuppgifter och byte av sysselsättnings- eller arbetskraftsstatus (Björklund m fl 2000, Furåker 2004).

I debatten kring arbetsrätten målas det ofta upp en bild av att arbetsrätten är till för att skydda den anställde mot t ex osaklig uppsägning; utan ett regelverk av detta slag kommer arbetsgivarna att ta sig stora friheter. Detta är en felaktig uppfattning anser Furåker (2004). Arbetsrätten är till för att skapa stabilitet på arbetsmarknaden, en stabilitet som är till godo för såväl anställd som arbetsgivare. En alltför hög personalomsättning är inget som gynnar någon arbetsgivare. Tvärt om. Arbetsrätten är även till för att reglera arbetstagarens rättigheter och skyldigheter gentemot arbetsgivaren (Furåker 2004).

Familjepolitiken bör vara långsiktig och stabil eftersom den har stor betydelse för mycket viktiga beslut som många människor har att fatta, beträffande om de skall skaffa barn och i så fall hur många barn och när (Söderström m fl 1999). Rätten till föräldraledighet regleras emellertid till stor del av kollektivavtalen och endast till en mindre del av lagstiftning. Många kollektivavtal ”straffar” hushållet ekonomiskt om inte kvinnan tar ut föräldraledigheten. Följderna av detta blir att arbetsmarknaden könssegregeras, rörligheten på arbetsmarknaden minskar och kvinnorna låses in i offentlig sektor (Carlson 2006). I och med att rörligheten på arbetsmarknaden minskar, så ökar sjukfrånvaron (Rothstein & Boräng 2006).

De människor som inte får ”vita” arbeten utan får nöja sig med att arbeta på den ”grå” eller den ”svarta” arbetsmarknaden kvalificerar sig inte heller till de svenska socialförsäkringssystemen och riskerar

därmed att få försörjningsproblem vid t ex sjukdom eller arbetslöshet jämfört med personer som har ett fullgott socialförsäkringsskydd (Schierup 2006). Det är olyckligt att en lagstiftning som LAS, som skall skapa en rättvis och trygg arbetsmarknad, i stället försvårar för personer som vill träda in på arbetsmarknaden, till exempel invandrare och ungdomar (Ekberg 2006). Många av individerna i dessa grupper är i en ålder då det anses vara normalt att bilda familj.

Samtidigt som några av lagstiftningens konsekvenser blir att invandrare och ungdomar utestängs från arbetsmarknaden, så är det även olyckligt att kollektivavtalen i vissa fall låser in stora grupper av kvinnor i det nedre arbetsmarknadssegmentet – tyvärr måste många vård- och omsorgsyrken klassificeras som delar av det nedre arbetsmarknadssegmentet. Sammantaget har det skett flera betydelsefulla förändringar på arbetsmarknaden sedan 1960- och 1970-talen, och dessa förändringar ger inte intryck av att ha gynnat föräldrar eller föräldraskap.

### **Kommunala insatser**

Under 1990-talet har det skett en förskjutning från staten och de generella trygghetssystemen till kommunerna och mer selektiva stödformer. Det har också skett en förskjutning från allmänna rättighetsprinciper till mer individuella behovsprövade bidrag (Salonen 1999). Beträffande åtgärderna och finansieringen för de arbetslösa har det skett en åtskillnad mellan kommun och landsting. De som är arbetslösa och berättigade till arbetslöshetsersättning hamnar i statens system men de som är oförsäkrade och arbetslösa får kommunerna ta hand om (Salonen 1997, 1999).

Det finns ett tydligt samband mellan utformningen av de statliga trygghetssystemens ersättningsnivåer och kommunernas utbetalningar av socialbidrag. Utformningen av socialförsäkringarna har stor betydelse för hur många som behöver socialbidrag. Under 1990-talet skedde en dramatisk ökning av arbetslösheten i Sverige på grund av en kraftig minskning av sysselsättningen. Detta har lett till att många hushåll fått problem med att tillträde till de offentliga trygghetssystemen. När allt fler får svårare att klara sin försörjning genom arbete eller socialförsäkringar så tvingas allt fler att förlita sig på det behovsprövade socialbidraget (Salonen 1996, 1997).

Kommunerna har en mycket begränsad förmåga att påverka människors inkomstnivåer liksom antalet människor som blir socialbidragsberoende. Det kommunerna kan påverka är barns utbildning och deras hälsa. Skolan är ett av de förmodligen viktigaste redskapen för att kunna ge barn bra och liknande förutsättningar att skaffa sig ett bra liv. Skolan kan dessutom vara en fristad för de barn som har det besvärligt hemma (Salonen 1996). Vidare har Socialtjänsten en begränsad kompetens för att bedriva arbetsmarknadspolitik (Salonen 1997b). Vad kan kommunerna göra när det gäller arbetsmarknadspolitik? Den svenska arbetsmarknadspolitikens leds av Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, på nationell nivå. På regional nivå är huvudaktören Länsarbetsnämnden, LAN, och på lokal nivå är det Arbetsförmedlingen, AF, som har huvudansvaret (Elmér m fl 2000, Björklund m fl 2000). När allt kommer omkring är det den totala efterfrågan på arbetskraft i en ekonomi som avgör arbetslöshetens storlek (Schön 2000). Denna efterfrågan påverkas av makroekonomiska förhållanden på nationell nivå (Björklund m fl 2000, Holmlund 2003).

Kommunerna har inte stora möjligheter att påverka risken för att en förälder eller föräldrar hamnar i fattigdom. Vad de kan göra är att genom socialbidrag transferera inkomster så att barn drabbas så lite som möjligt i de fall då deras föräldrars inkomster är knappa. Kommunerna kan se till att de bidragsnormer som gäller då socialbidrag betalas ut tar hänsyn till barn i det aktuella hushållet.

Tjänster som tillhandahålls från kommunerna till dess invånare inom vård, skola och omsorg har en förhållandevis långsam produktivtetsutveckling. Detta gör att dessa tjänster i förhållande till andra tjänster och annan konsumtion successivt blir allt dyrare. Finansieringen av dessa tjänster sker till största delen genom kommunala skatter. Det är också inom den kommunala sektorn som den större delen av dessa tjänster produceras och distribueras. Eftersom behovet av dessa tjänster är klart relaterat till ålder, blir kommunernas kostnader beroende av hur många människor i vissa åldersgrupper som för närvarande är invånare i kommunerna. Effekterna av detta system blir att de kommuner som har en stor andel yrkesverksamma i sin befolkning kan ha en låg skatt och därmed också locka till sig ännu fler yrkesverksamma. De kommuner däremot som har en stor andel människor som behöver vård, skola och omsorg, (unga och gamla) blir tvingade att höja skatterna. Om detta dessutom medför att yrkesverksamma väljer att flytta ifrån dessa kommuner till en billigare kommun blir

situationen för dessa dyra kommuner ohållbar (Söderström m fl 1999).<sup>61</sup>

Sambandsanalyser har visat att familjer där föräldrarna är födda utomlands är överrepresenterade både i gruppen sammanboende och ensamstående familjer med barn som får socialbidrag, i förhållande till sin andel i grupperna. Studier har visat att inrikes födda sammanboende föräldrar väldigt sällan behöver ekonomiskt bistånd även om en av föräldrarna är arbetslös (Socialdepartementet 2004). Då de utrikes födda inte är jämnt fördelade över Sverige, utan koncentrerade till de tre storstadsregionerna (SCB 2003), kommer kommunerna i dessa regioner ta ett stort ekonomiskt ansvar för att dessa grupper skall ha en skälig levnadsnivå.

---

<sup>61</sup> I analogi med detta resonemang kan man tänka sig att en kommun med låga socialbidragskostnader och en god ekonomi lockar till sig personer med god privatekonomi, vilket förbättrar kommunens ekonomi ytterligare. Dessa kommuner har ekonomiska möjligheter att avsätta nödvändiga resurser för att skapa en skola och hälsovård som barnen gynnas av.

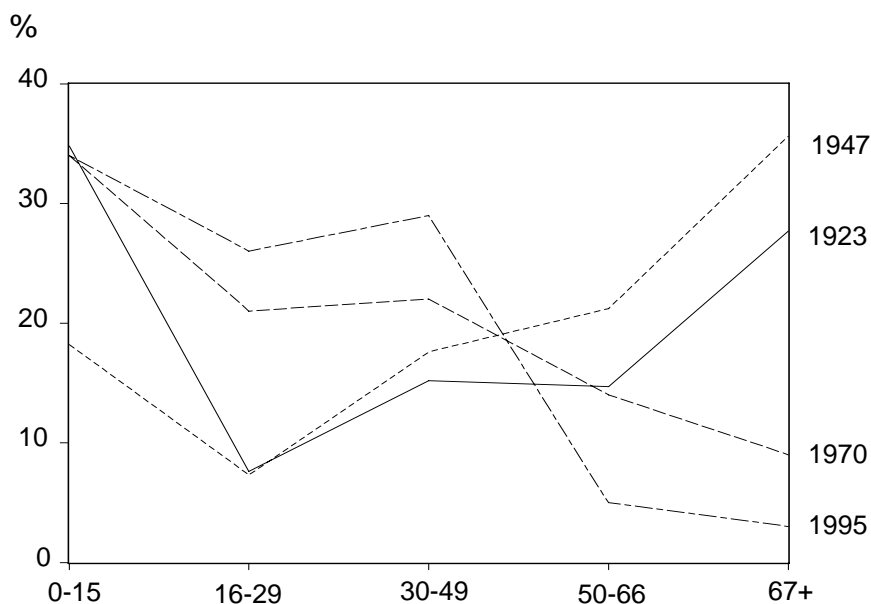
## EN STATISTISK ÖVERSIKT

---

### **Barn och understödsbehov**

De understöddas åldersstruktur har genomgått en stor förändring under 1900-talet, vilket tydligt framkommer av figur 4. Från att i början och mitten av seklet ha dominerats av äldre är det de yngre grupperna som dominerar bland de understödda vid seklets slut. Andelen understödda i åldersgruppen 16-29 har ökat kraftigt, medan andelen i åldersgruppen 65+ (pensionärer) minskat sin andel kraftigt. En förklaring till denna stora förändring är att gamla, sjuka och handikappade saknade andra försörjningsmöjligheter under, i grova drag, den första halvan av undersökningsperioden. En överväldigande majoritet av dem som sökte fattigvård 1923 och 1935, såväl tillfälligt som permanent understödda, bestod av personer som var sjuka eller hade en otillräcklig inkomst. Flera institutionella reformer avlägsnade dessa grupper från fattigvården (Rauhut 2002). Under 1980- och 1990-talen förändrades orsakerna till understödsbehovet då personer som saknade arbetslöshetsförsäkring eller var svagt förankrade på arbetsmarknaden i allt högre utsträckning blev beroende av socialbidrag för att klara sin försörjning och denna grupp domineras generellt sett av personer under 30 år samt invandrare (Socialdepartementet 2000, Regeringskansliet 1999). Dock har endast små förändringar skett när det gäller barnens andel av de understödda (Rauhut 2002).

**Figur 4** Åldersstrukturen hos mottagarna av fattigvårdens kontantunderstöd och socialbidrag i fem åldersgrupper (procent) 1923-1995.



Källa: Rauhut (2002).

Det har skett relativt stora förändringar av de understöddas familjestruktur sedan denna började registreras 1939 (se tabell 7). När det gäller gruppen gifta/sammanboende med och utan barn så har gruppens relativa storlek halverats mellan 1939 och 2004. Bland ensamstående utan barn har gruppen män utan barn fördubblat sin relativa storlek under perioden medan gruppen kvinnor utan barn minskat sin relativa storlek med ca en fjärdedel. Det är dock viktigt att komma ihåg att såväl gruppen ensamstående utan barn som gruppen gifta och sammanboende utan barn dominerades av pensionärer fram till ca 1950, för att under 1980- och 1990-talen domineras av ungdomar.

Bland de ensamstående har gruppen kvinnor med barn fördubblat sin relativa storlek sedan 1939 och gruppen män med barn har ökat sin relativa storlek med 230 procent sedan 1939. Ingen annan grupp uppvisar en sådan ökning av sin relativa storlek.

**Tabell 7** De understöddas familjestruktur 1939-2004. Procent

	Ensamstående kvinnor		Ensamstående män		Gifta eller sammanboende		Σ
	<i>utan barn</i>	<i>med barn</i>	<i>utan barn</i>	<i>med barn</i>	<i>utan barn</i>	<i>med barn</i>	
1939	32,5	8,4	19,9	0,9	13,0	24,4	99,1
1945	38,5	8,3	19,5	0,6	13,8	19,1	99,8
1950	29,9	11,7	20,3	0,5	13,8	23,7	99,9
1955	27	14	23	1	12	23	100
1960	23,7	14,6	26,2	0 <sup>a</sup>	11,7	23,2	99,4
1965	25	13	29	0 <sup>b</sup>	14	19	100
1970	21	12	34	1	11	21	100
1975	19	16	37	1	9	19	101
1980	18	18	39	1	6	17	99
1985	22	19	39	2	6	14	100
1990	22	17	38	2	6	15	100
1995	23	16	38	2	6	15	100
2000	25	17	36	2	6	14	100
2005	25	16	38	3	6	12	100

*Not:* Den officiella statistiken redovisar inte detta slags data före 1939.

a. Endast 652 hushåll registrerades under 1960 till denna kategori.

b. Den officiella statistiken anger noll procent i denna kategori.

*Källa:* SOS Fattigvård, SOS Socialvård, SOS Socialhjälp, samt SOS Socialtjänst

1939 hade 33,7 procent av de understödda hushållen barn och 2004 var motsvarande siffra 32 procent. Den stora skillnaden är att det tidigare var gifta/sammanboende med många barn som dominerade gruppen av understödda hushåll med barn; idag är det ensamstående kvinnor med barn som dominerar denna grupp. Av tabell 7 framgår det att denna utveckling påbörjats långt innan skilsmässoboomen kom i mitten av 1970-talet. Att denna utveckling enbart skulle bero på en förändrad familjestruktur ter sig som en förenklad förklaring.

Sett i ett historiskt perspektiv har barnens andel av bland de av fattigvården, socialhjälp och socialbidrag understödda personerna inte förändrats i någon större utsträckning under 1900-talet. Detta är anmärkningsvärt då det svenska "Folkhemmet", med en universell och omfattande välfärd, byggts ut under samma tid.

## Ekonomisk fattigdom

Rädda Barnen har i ett antal studier lyft fram frågan om barnfattigdom (Salonen 2002, 2005). Barnfattigdom, liksom fattigdom, kan definieras och mätas på ett flertal sätt. Ett indirekt mått på absolut fattigdom är att använda sig av en s.k. politisk-administrativ budget. Socialbidragsnormerna är en sådan politisk-administrativ budget, varför socialbidragstagande kan användas som ett indirekt mått på absolut fattigdom. Ett indirekt mått på relativ fattigdom är halva medianinkomsten. Barn som lever i hushåll med en disponibel inkomst motsvarande halva den disponibla inkomsten kan då anses växa upp i ett fattigt hushåll i relativa termer.<sup>62</sup>

Andelen barn som växte upp utan socialbidrag eller i hushåll som är ekonomiskt fattiga var relativt konstant under 1990-talet för barn med svensk bakgrund (tabell 8). Även om det skedde en ökning med en tredjedel av andelen barn med svensk bakgrund som växte upp med ekonomisk fattigdom under 1990-talet, så minskade andelen med socialbidrag med en tredjedel för samma grupp och period. Den grupp barn med svensk bakgrund som upplevde ekonomisk fattigdom och socialbidrag ökade från 0,7 till 1,3 procent under 1990-talet.

**Tabell 8** Andel barn i Sverige 0-17 år efter förekomst av fattigdom och/eller socialbidrag 1991, 1997 och 1999 efter härkomst

	Varken ekonomisk fattigdom eller socialbidrag	Enbart ekonomisk fattigdom	Enbart socialbidrag	Både ekonomisk fattigdom och socialbidrag	Antal barn (1000-tal)
Svensk bakgrund:					
1991	88,7	4,6	5,9	0,7	1 519
1997	83,9	8,3	5,8	2,1	1 510
1999	88,2	6,1	4,4	1,3	1 489
Utländsk bakgrund:					
1991	70,6	9,0	14,9	5,5	374
1997	56,3	13,0	15,3	15,4	433
1999	61,7	11,3	13,8	13,2	441

*Källa: Salonen (2002)*

<sup>62</sup> För en översikt av olika definitioner av fattigdom och hur dessa kvantifieras, se Rauhut (2006).



Utvecklingen för barn med utländsk bakgrund är annorlunda för samma period. Andelen barn med utländsk bakgrund som växte upp utan socialbidrag eller i hushåll som är ekonomiskt fattiga sjönk med nästan 10 procentenheter under 1990-talet. Medan andelen barn med utländsk bakgrund som upplevde ekonomisk fattigdom ökade med ca 25 procent under 1990-talet, så minskade andelen barn med utländsk bakgrund som endast fick socialbidrag med knappt åtta procent. Dock ökade andelen barn med utländsk härkomst som upplevde såväl ekonomisk fattigdom som socialbidrag med 140 procent under 1990-talet! (Salonen 2002).

Även senare studier har visat att andelen barn med utländsk härkomst drabbas i högre utsträckning av fattigdom än barn med svensk bakgrund (Salonen 2005, Socialstyrelsen 2006). Storstadskommunerna har under 1990-talet haft en mycket stor andel fattiga barn, mätt som ekonomiskt fattiga eller socialbidragstagande. Av tabell 9 framgår det att Malmö prenumererat på jumboplatsen, tätt följt av Stockholm och Göteborg. Flera kommuner i Stockholms län har också en mycket stor andel fattiga barn, t ex Botkyrka och Södertälje. Samtidigt återfinns några av kommunerna i Stockholms län i topp på Rädda Barnens kommunranking: Danderyd, Lidingö och Täby är kommuner med relativt sett få fattiga barn i Sverige under 1990-talet. Vissa kommuner, t ex Vaxholm och Salem, har gjort *stora* hopp i rankingen, vilket kan förklaras med att värdena för kommunerna ligger mycket nära varandra.

Ser man endast till utvecklingen av barnfattigdom i Stockholms stad 1991 till 2002 framkommer det i tabell 10 att andelen barn som inte är ekonomiskt fattiga eller fått socialbidrag ökar svagt under perioden. Detsamma gäller andelen barn som endast fått socialbidrag. Dock ökar andelen barn som är ekonomiskt fattiga med drygt 70 procent under perioden 1991 till 2002 och andelen barn som är såväl ekonomiskt fattiga som har socialbidrag mer än fördubblas under samma period.

**Tabell 9** Barns ekonomiska levnadsstandard i kommuner 1991-1999

Andel barn 0-17 år i hushåll som	är varken ekonomiskt fattiga eller har socialbi- drag		är enbart ekonomiskt fattiga		har enbart socialbidrag		är både ekonomiskt fattiga och har socialbi- drag		Kommun- ranking	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Stockholm	79,0	75,4	7,6	9,1	11,4	8,8	2,0	6,8	276	283
Göteborg	79,6	72,1	6,4	8,3	11,7	9,9	2,3	9,7	275	286
Malmö	74,7	62,3	6,9	8,9	13,8	12,1	4,6	16,7	286	289
Botkyrka	75,4	65,7	12,1	18,1	8,2	7,3	4,3	8,9	285	288
Danderyd	90,2	92,4	7,0	6,4	2,4	0,8	0,4	0,4	16	6
Ekerö	89,0	90,0	4,6	6,0	5,7	3,1	0,6	0,9	39	17
Haninge	83,0	79,4	5,7	11,0	9,6	5,3	1,7	4,3	234	257
Huddinge	82,7	80,3	6,8	9,2	8,6	6,2	1,9	4,4	242	245
Järfälla	86,6	81,2	3,7	6,5	8,0	8,2	1,8	4,1	121	230
Lidingö	90,4	90,6	5,9	7,2	2,9	1,6	0,8	0,6	13	13
Nacka	85,8	84,8	6,0	7,4	7,0	5,0	1,2	2,8	151	134
Norrtälje	86,0	84,4	6,4	7,6	6,6	6,0	1,0	2,0	144	145
Nynäs- hamn	86,4	86,1	4,1	6,3	7,9	4,8	1,5	2,7	127	88
Salem	83,6	86,3	4,7	6,9	10,1	4,3	1,6	2,5	223	84
Sigtuna	82,9	81,1	7,7	9,5	7,5	6,8	2,0	2,6	238	233
Sollentuna	85,7	87,3	5,3	6,8	7,3	3,3	1,7	2,6	159	61
Solna	76,8	80,5	9,5	10,9	11,9	6,4	1,8	2,1	283	242
Sundby- berg	77,9	79,7	8,5	9,5	10,9	8,0	2,7	2,9	279	253
Södertälje	75,9	75,3	11,5	10,8	7,0	7,7	5,7	6,2	284	284
Tyresö	85,5	87,1	4,3	7,6	8,6	3,9	1,6	1,5	168	67
Täby	91,8	92,9	4,0	4,0	3,4	2,6	0,7	0,5	5	3
Upplands- Bro	83,2	78,8	4,2	7,4	9,9	9,4	2,7	4,3	232	264
Upplands Väsby	86,5	83,4	5,1	8,2	6,9	5,8	1,6	2,6	124	171
Vallentuna	87,6	87,2	6,2	7,8	5,4	4,1	0,8	0,9	84	64
Vaxholm	89,4	82,2	5,7	9,7	3,8	5,6	1,1	2,5	31	206
Värmdö	85,2	86,5	7,0	9,1	6,5	3,4	1,3	1,0	181	80
Österåker	86,5	89,2	6,6	6,5	5,2	3,5	1,7	0,8	123	22

NOT: Det fanns 286 kommuner 1991 och 289 kommuner 1999

Källa: Salonen (2002)

**Tabell 10** Andel barn i Stockholms stad och dess stadsdelar 0-17 år efter förekomst av fattigdom och/eller socialbidrag 1991-2002

Andel barn 0-17 år i hushåll som	är varken ekonomiskt fattiga eller har socialbidrag			är enbart ekonomiskt fattiga		har enbart socialbidrag		är både ekonomiskt fattiga och har socialbidrag	
	1991	1997	2002	1991	2002	1991	2002	1991	2002
Stockholm	79,0	71,2	81,1	7,6	13,0	11,4	10,2	2,0	4,3
Bromma	90,1	87,8	91,4	u.s.	6,3	u.s.	3,8	u.s.	1,5
Enskede-Årsta	81,1	74,9	85,2	u.s.	9,8	u.s.	7,5	u.s.	2,5
Farsta	79,6	70,8	81,5	u.s.	11,0	u.s.	11,9	u.s.	4,4
Hägersten	83,8	79,8	87,7	u.s.	8,9	u.s.	5,9	u.s.	2,5
Hässelby-Vällingby	87,5	81,6	86,6	u.s.	9,0	u.s.	7,3	u.s.	2,9
Katarina-Sofia	80,9	78,2	89,5	u.s.	8,5	u.s.	2,5	u.s.	0,5
Kista	71,4	51,7	67,6	u.s.	21,8	u.s.	18,5	u.s.	7,9
Kungsholmen	80,4	80,3	89,1	u.s.	8,5	u.s.	3,1	u.s.	0,7
Liljeholmen	78,6	71,9	82,9	u.s.	11,5	u.s.	9,3	u.s.	3,7
Maria-Gamla stan	80,3	78,2	88,1	u.s.	9,1	u.s.	3,8	u.s.	0,1
Norrmalm	79,0	79,5	88,8	u.s.	9,2	u.s.	2,6	u.s.	0,6
Rinkeby	47,9	19,3	42,1	u.s.	38,7	u.s.	38,2	u.s.	19,0
Skarpnäck	75,8	71,5	81,3	u.s.	10,9	u.s.	11,5	u.s.	3,7
Skärholmen	77,1	54,3	70,3	u.s.	19,8	u.s.	17,3	u.s.	7,4
Spånga-Tensta	66,5	51,2	64,9	u.s.	24,9	u.s.	21,7	u.s.	11,5
Vantör	75,3	62,8	72,1	u.s.	17,4	u.s.	19,3	u.s.	8,8
Älvsjö	88,4	83,8	91,1	u.s.	6,3	u.s.	4,8	u.s.	2,2
Östermalm	83,2	81,0	87,8	u.s.	10,8	u.s.	2,0	u.s.	0,6

u.s. = uppgift saknas

Källa: Salonen (2005)

När de enskilda stadsdelsområdena analyseras framkommer det att stadsdelsområden med en hög andel invånare med utländsk bakgrund även är de stadsdelsområden som har de sämsta siffrorna när det gäller förekomsten av barnfattigdom, t ex Rinkeby, Spånga-Tensta och Kista. Stadsdelsområden med en relativt liten andel invånare med utländsk bakgrund uppvisar låga siffror när det gäller förekomsten av barnfattigdom, t ex Bromma, Älvsjö och Östermalm (Salonen 2005).

Denna utveckling förklaras med att den etniska segregationen ökat under perioden 1990-2002. Boendemönster bland låg- och höginkomsttagare har inte förändrats i någon större omfattning. Däremot har en betydande förändring skett i var olika etniska grupper bor. I och med att personer med utländsk bakgrund har en svagare förankring på arbetsmarknaden än de infödda har de även lägre inkomster (Socialstyrelsen 2006).

## Hälso- och utbildningsaspekter

Fattigdom handlar inte enbart om att ha ont om pengar. Det finns teoretiska perspektiv på fattigdom som även lyfter fram betydelsen av en god hälsa och bra utbildning, för att på så sätt kunna förändra sin situation. Fattigdom handlar då om en *förmågedepriation*, dvs individerna saknar förmågan att förändra sin situation.

Rädda barnen har publicerat såväl ett barnhälsoindex som index för olika perspektiv på utbildning. Dessa index finns på kommunal nivå. Barnhälsoindex (se tabell 11) finns för en 1990-talsperiod och en 2000-talsperiod. Fem indikatorer ingår i Barnhälsoindex för 1990-talet: skador, tobak, födelsevikt, vaccin och aborter. I Barnhälsoindex ingår en sjätte indikator för 2000-talsperioden: amning. (Köhler 2004) I och med att amning ingår i den senare perioden men inte i den första är index för de båda perioderna inte jämförbara, vilket innebär att det inte går att dra någon slutsats om hur barns hälsa förändrats över tid. Detta görs dock av Köhler (2004).

**Tabell 11** Barnhälsoindex

	1990-perioden	2000-perioden
Stockholm	90,2	91,2
Göteborg	89,3	88,4
Malmö	88,0	87,5
Botkyrka	89,4	88,2
Danderyd	93,3	92,6
Ekerö	91,1	93,0
Haninge	89,4	88,2
Huddinge	89,8	89,6
Järfälla	91,4	91,5
Lidingö	92,3	92,3
Nacka	90,6	92,2
Norrtälje	88,4	88,1
Nynäshamn	89,0	88,3
Salem	90,0	90,4
Sigtuna	88,9	89,7
Sollentuna	92,6	92,2
Solna	90,5	91,7
Sundbyberg	90,8	90,4
Södertälje	87,7	87,0
Tyresö	89,4	91,2
Täby	91,8	92,8
Upplands-Bro	89,3	89,2
Upplands-Väsby	89,8	89,1
Vallentuna	89,7	90,8
Vaxholm	89,7	92,6
Värmdö	90,0	90,0
Österåker	90,6	91,2

*Källa: Köhler (2004)*

De slutsatser som dras angående barns hälsa är att den generellt sett är god. Det nationella genomsnittet för flera enskilda indikatorer ligger mycket högt, t ex har endast två procent av alla flickor genomgått en tonårsabort och andelen barn med en födelsevikt under 2500 g är endast 4,5 procent. Vidare identifierar studien stora kommunala skillnader i barns hälsa. Det gäller främst amning, tobak i fosterlivet, vaccination och skador. Slutligen dras slutsatsen att det finns ett starkt

samband mellan barns hälsa och deras ekonomiska utsatthet. Samtidigt skriver Köhler (2004, sidan 46) att ”för enskilda kommuner är inte alltid sambandet mellan det sammanslagna barnhälsoindex och barnfattigdomsindex givet, inte heller betyder det att alla fattiga barn är sjuka eller att alla rika är friska.”

Rädda Barnen har även publicerat rapporter angående barns utbildningssituation (t ex Gustafsson 2006). De indikatorer som kommit att ingå i dessa studier är två mått på skolegregation, utländsk bakgrund och betyg, lärartäthet och andelen lärare med pedagogisk utbildning. Av de två indikatorerna lärartäthet och andelen lärare med pedagogisk utbildning har ett lärarresursindex skapats (se tabell 12). Resultaten visar att kommunaliseringen av den svenska skolan på 1990-talet lett till ökade skillnader mellan kommunerna, främst när det gäller hur mycket resurser man tilldelar skolan. Det finns ett starkt samband mellan hur mycket resurser som satsas på skolan och elevresultaten.

Skolegregationen har ökat under 1990-talet, och detta gäller både för den segregation som rör utländsk bakgrund och utbildningsmässig bakgrund i form av föräldrarnas utbildningsnivå tillsammans med skolprestation (definierat som betyg från åk 9). De pådrivande faktorerna bakom denna ökade skolegregation är sannolikt en ökad boendesegregation samt de individuella skolvalen efter 1993. Särskilt markant är den skolegregation som bygger på utländsk bakgrund. Vidare framkommer det att skolegregation främst är ett storstadsfenomen.

I tabell 12 har storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö listats tillsammans med kommunerna i Stockholms län. För de absolut flesta kommunerna har segregationen, baserad på utländsk bakgrund och betyg, ökat och lärarresurserna minskat. Det finns stora kommunala skillnader när det gäller lärartäthet och andel lärare med pedagogisk utbildning. Generellt sett sjönk såväl lärartäthet som andel lärare med pedagogisk utbildning under 1990-talet. I det sammanslagna lärarresursindex som gjorts framkommer det att glesbygdskommuner i Norrland har de högsta värdena och att många förortskommuner har de sämsta värdena (Gustafsson 2006).

**Tabell 12** Utbildningsindex

	Skolsegregation utländsk bakgrund		Skolsegregation betyg		Lärartätthet*		Andel lärare med pedagogisk utbildning*		Lärresursindex*	
	1991-92	2001-02	1991-92	2001-02	1991-92	2004-05	1991-92	2004-05	1991-92	2004-05
Stockholm	0,21	0,28	0,09	0,16	8,5	8,3	88,1	76,5	86,6	79,8
Göteborg	0,18	0,26	0,06	0,16	9,4	8,1	95,0	83,1	94,5	82,1
Malmö	0,17	0,35	0,04	0,12	9,8	8,4	95,0	83,8	96,5	83,9
Botkyrka	0,18	0,44	0,05	0,11	11,4	7,8	79,4	75,2	89,7	76,6
Danderyd	0,03	0,02	0,06	0,08	8,4	7,2	95,3	83,1	89,7	77,6
Ekerö	0,00	0,05	0,03	0,05	8,6	7,7	88,2	72,0	87,1	74,5
Haninge	0,05	0,18	0,01	0,11	9,7	7,7	85,3	75,3	91,2	76,2
Huddinge	0,10	0,27	0,03	0,13	9,7	7,6	87,1	75,8	92,1	75,9
Järfälla	0,09	0,13	0,03	0,02	8,8	7,3	91,2	76,7	89,6	74,9
Lidingö	0,01	0,04	0,03	0,08	8,3	7,6	95,2	81,4	89,1	78,7
Nacka	0,05	0,11	0,01	0,05	8,9	7,4	87,6	80,0	88,3	77,0
Norrtälje	0,01	0,05	0,00	0,08	8,1	7,3	90,4	80,3	85,7	76,7
Nynäs- hamn	0,01	0,08	0,01	0,05	9,2	7,1	89,2	72,8	90,6	71,9
Salem	0,01	0,11	0,02	0,07	9,4	7,6	92,0	75,8	93,0	75,9
Sigtuna	0,12	0,10	0,08	0,15	10,2	7,9	87,4	73,8	93,7	76,4
Sollentuna	0,01	0,10	0,01	0,11	8,2	8,0	91,3	73,2	86,7	76,6
Solna	0,13	0,10	0,03	0,04	10,4	8,6	84,9	73,0	92,5	79,5
Sundby- berg	0,00	0,01	0,00	0,02	9,3	8,2	84,4	75,0	88,7	78,5
Södertälje	0,19	0,25	0,02	0,08	9,8	8,1	86,7	71,0	92,4	76,0
Tyresö	0,12	0,10	0,04	0,01	9,0	7,1	90,4	81,5	90,2	76,3
Täby	0,02	0,04	0,01	0,03	8,5	7,0	95,7	81,4	90,4	75,7
Upplands- Bro	0,04	0,01	0,01	0,02	9,9	7,3	89,9	81,3	94,5	77,2
Upplands- Väsby	0,16	0,11	0,07	0,05	9,4	8,2	83,6	76,7	88,8	79,4
Vallentuna	0,00	0,04	0,01	0,05	8,5	7,2	92,6	78,3	88,8	75,2
Vaxholm	u.s.	0,02	u.s.	0,02	8,6	8,3	86,1	72,5	86,1	77,8
Värmdö	0,02	0,06	0,01	0,13	9,3	7,2	89,0	77,0	91,0	74,5
Österåker	0,05	0,08	0,00	0,13	8,7	7,4	95,0	76,6	91,0	75,3

\* Avser samtliga huvudmän

u.s. = uppgift saknas

Källa: Gustafsson (2006)

## *Kapitel 8*

# **ARBETET MED BARNFATTIGDOM I STOCKHOLMS STAD**

---

I detta kapitel kommer vi att diskutera det aktuella arbetet med barnfattigdom i Stockholms stad med fokus på de verksamheter som drivs av staden och stadsdelarna eller på annat sätt är kommunalpolitiskt påverkbara. Inledningsvis studeras de rent ekonomiska aspekterna av fattigdom: normer för ekonomiskt bistånd för barn samt andelen ekonomiskt utsatta barn. Därefter diskuteras barnens hälsa och utbildning. Slutligen förs olika aspekter av fattigdom och utsatthet samman, då vi diskuterar det mera tvärsektoriellt inriktade arbetet mot barnfattigdom samt barnperspektivet i arbetet med ekonomiskt bistånd. Vi relaterar förhållandena i Stockholms stad till de tidigare kapitlens analyser av barnperspektivets innebörd i kommunal verksamhet, barnfattigdomens orsaker och ansvarsfördelningen för dess bekämpning.

### **Normer för ekonomiskt bistånd för barn**

Den norm Stockholms stad tillämpar för ensamstående vuxna är identisk med riksnormen. Om man däremot jämför normen för ekonomiskt bistånd för barn i Stockholm med vad riksnormen förespråkar ligger normen i Stockholm något högre (se tabell 13). Den största skillnaden ligger i normen för barn under ett år samt för barn på tre år, där skillnaden är ca 10 procentenheter. I övrigt ligger normen i Stockholm endast någon enstaka procentenhet över riksnormen. Detta hänger samman med att normen för försörjningsstöd i Stockholm har förenklats jämfört med riksnormen genom att de yngsta åldersgrupperna bland barnen har slagits samman. Därvid har staden av nödvändighet



**Tabell 13** En jämförelse mellan normerna för ekonomiskt bistånd 2006 enligt Stockholms stad och riksnormen

<i>ålder</i>	Stockholms stad	<i>ålder</i>	Riksnorm
0-3	57	<1	48
		1-2	54
		3	45
4-6	57	4-6	54
7-10	63	7-10	60
11-14	72	11-14	68
15-20	80	15-20	76

*Källa:* Socialtjänstförvaltningen (2005), Socialstyrelsen (2006)

anpassat normen till det högsta av de riksnormsbelopp som gäller för den sammanslagna åldersgruppen. Stadens norm differentierar inte heller barnets del av de hushållsgemensamma kostnaderna efter hushållsstorlek, vilket däremot görs i riksnormen. Även på denna punkt blir stadens norm därför mera generös än riksnormen för vissa hushållstyper, bland annat för en ensamstående förälder med ett barn, som är det referenshushåll vi har utgått från.

Socialbidraget skall täcka kostnader för t ex mat, kläder och skor, lek och fritid, boende, läkarvård och hemförsäkring. Bidraget har fram tills nu lämnat ett begränsat utrymme för barnen att delta i olika avgiftsbelagda aktiviteter (Socialdepartementet 1997). Numera kan man åtminstone i Stockholms stad riktlinjer utläsa att försörjningsstöd *skall* ges för aktiviteter som det är rimligt att alla får möjlighet till, som till exempel att delta i någon idrottsaktivitet (Stockholms stad 2004). Detta betyder att man ytterligare har tagit hänsyn till barnperspektivet, åtminstone i teorin. Vad som gäller i praktiken kommer tiden att utvisa.

En implikation av att tillämpa en högre norm blir paradoxalt nog att fler barn blir berättigade till ekonomiskt bistånd. Den högre barnnormen får således till följd att fler barn har en levnadsstandard som inte når upp till vad som kan betraktas som skälig.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Detta samband kallas för Ringens paradox efter sin upphovsman (Ringén 1987). I Sverige kan en del av den kraftiga ökningen av socialhjälpstagare i början av

## Andelen fattiga barn

Stockholms stad har en hög andel fattiga barn, vilket återspeglas i en bottenplacering i Rädda Barnens barnfattigdomsindex. Den synnerligen dåliga placeringen har inte förbättrats över tid (se tabell 9). Andelen barn som är ekonomiskt fattiga eller får ekonomiskt bistånd har minskat i alla stadens stadsdelsområden utom i sex invandrartäta förorter – Hässelby-Vällingby, Kista, Spånga-Tensta, Rinkeby, Skärholmen och Vantör (se tabell 10). Detta ger stöd åt den bild som tecknas i tabell 8, där barnfattigdom i mångt och mycket verkar höra samman med integrationsproblem. Barnens föräldrar får, av olika orsaker, inte fotfäste på arbetsmarknaden och därmed inte heller i socialförsäkringssystemet. Växer barnet upp med en ensamstående förälder förvärras situationen ytterligare.

Det mest alarmerande är att andelen barn i Kista, Spånga-Tensta, Rinkeby, Skärholmen, Hässelby-Vällingby och Vantör som varken är ekonomiskt fattiga eller får ekonomiskt bistånd ligger på en lägre nivå 2002 än vad som var fallet 1991! I Rinkeby är andelen barn som lever på ekonomiskt bistånd ca 40 procent år 2002 (se tabell 10), vilket måste betraktas som ett socialpolitiskt misslyckande. I dessa områden har de som flyttar in en svagare förankring på arbetsmarknaden och en svagare social förankring än de som flyttar ut (Regeringskansliet 2005). Den ogynnsamma utvecklingen i bostadsområden med denna typ av problem är därför inte ett säkert tecken på att *samma människor* (eller, än mindre, *samma barn*) har haft en ogynnsam utveckling i sin ekonomiska status. Däremot kan siffrorna definitivt ses som tecken på en fortgående social segregation; inte minst är själva flyttningsmönstren ett segregationsproblem.

## Hälsa och utbildning

Enligt Rädda Barnens barnhälsoindex var barnhälsan i Stockholms stad klart bättre än i Göteborg och Malmö kring 1990. Endast åtta kommuner i Stockholms län kunde uppvisa bättre värden än Stockholms stad vid samma tidpunkt. Stockholms relativa position jämfört

---

1970-talet förklaras med att en mer generös norm gjorde att fler personer blev berättigade till understöd (Rauhut 2002).

med Göteborg och Malmö, samt kommunerna i Stockholms län är i princip densamma kring år 2000 (se tabell 11).

Det lärarresursindex Rädda Barnen konstruerat visar en klar försämring för Stockholms stad under perioden 1991/92 till 2004/05. Detta är inte en för Stockholms stad unik utveckling, utan såväl de båda andra storstäderna (Göteborg och Malmö) som länets övriga kommuner visar en likartad utveckling under samma period.

## Arbetet mot barnfattigdom

### *Tvärsektoriellt arbete tillsammans med EU-organ och statliga organ*

För närvarande pågår både i Stockholm och på andra håll diskussioner om hittills outnyttjade möjligheter till långsiktigt arbete, som kan tänkas finnas i insatser som är tvärsektoriella snarare än traditionellt sektorsuppdelade. Tvärsektoriellt arbete, som bygger på olika mera systematiserade former av samverkan, kan förekomma mellan kommun, stat och EU, men också inom kommunen.

Ansatser till samarbete mellan centrala och lokala aktörer, vilket direkt eller indirekt kan beröra barnfattigdom i Stockholm, finns i flera former. För det *första* bedrivs EU-stödda projekt och annat EU-relaterat arbete. För det *andra* sker projektarbete inom ramen för den nationella Storstadssatsningen. För det *tredje* finns olika former av samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter inom integrations-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik.

Det pågår för närvarande drygt 300 olika EU-finansierade projekt i Stockholms stad med totalt 250 miljoner kronor i stöd från EU. En betydande del av projekten har socialpolitisk anknytning, varav många rör satsningar på kunskapsutveckling och internutbildning. Några projekt finns inom ramen för Stockholms läns utvecklingspartnerskap för social ekonomi (Slup), ytterligare några gäller arbetslöshet och social utslagning och flera projekt återfinns på området integration. Stadsdelsförvaltningar har tillsammans med flera av fackförvaltningarna medverkat i att initiera så kallade Equal-projekt. Dessa syftar bl a till att förbättra myndigheters kunskaper om särskilda invandrargruppers utbildnings- och arbetslivsbakgrund i syfte att i förlängningen bättre kunna tillvarata människors kunskaper. Socialtjänstförvalt-

ningen arbetar med indikatorer för uppföljningen av Lissabonprocessen och den nationella handlingsplanen mot fattigdom, bland annat inom ramen för EU:s storstadsnätverk Eurocities (Stockholms stad 2006, 2006b). Vi har emellertid inte kunnat hitta något enda exempel på EU-projekt eller EU-relaterat policy- och nätverksarbete som specifikt rör barnfattigdom.

Den nationella Storstadssatsningen, som har förverkligats genom lokala utvecklingsavtal mellan svenska staten och sju kommuner<sup>64</sup>, hade två övergripande mål:

- 1) ”Att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet”;
- 2) ”Att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare”. (Regeringskansliet 2005, s 41f)

Segregationsmålet uppdelades i åtta delmål, som formulerades som förslag för att ha en inbyggd flexibilitet: öka sysselsättningsgraden, minska socialbidragsberoendet, stärka svenska språkets ställning, ge förutsättningar för alla elever att uppnå målen i grundskolan, höja utbildningsnivån bland vuxna, göra bostadsområdena attraktivare och tryggare, förbättra folkhälsoläget samt öka demokratiskt deltagande och delaktighet. Samtliga mål kan sägas beröra barn mer eller mindre, direkt eller indirekt. Dessutom fastslogs att jämställdhet mellan könen skulle genomsyra alla målsättningar.

Fem bostadsområden omfattades av satsningen i Stockholm: Rågsved, centrala Skärholmen, Husby, Tensta samt stadsdelen Rinkeby i sin helhet. De statliga medel som ingick i vad som kan kallas ”första generationen” av lokala utvecklingsavtal (ingångna 1999-2001) var i huvudsak färdigutbetalade till Stockholms stad vid utgången av 2004. Den långsiktighet, som ingick i satsningens ambitioner, innebar att kunskaper och verksamheter som byggts upp inom den avgränsade projektformen skulle leva vidare i den reguljära stadsdels-

---

<sup>64</sup> De berörda kommunerna var Stockholm, Botkyrka, Haninge, Huddinge, Södertälje, Göteborg och Malmö.

och stadsorganisationen. Det har visat sig svårt att utvärdera i vilken mån detta har skett, och det gäller i de flesta fall även uppfyllandet av målen så här långt. Storstadssatsningens bidrag till de senaste årens utveckling av sysselsättning och socialbidragsberoende är metodmässigt svåra att särskilja från andra faktorer som påverkat utvecklingen. Utvecklingen av barns skolresultat har inte följts upp i större omfattning. Förstärkning av kunskaperna i svenska bland yngre barn som är tvåspråkiga eller har svenska som andraspråk hör till de mål som följts upp relativt utförligt. Här har emellertid förekommit ifrågasättande av den etnocentrism som kan sägas finnas i själva målsättningen, eftersom barnens kunskaper i det andra språket inte uppmärksammats (Regeringskansliet 2005). Ett nationellt planeringsarbete pågår för närvarande inför en "andra generation" av lokala utvecklingsavtal (Storstadsdelegationen 2006).

I områden som inte berörts av Storstadssatsningen är förhållandet mellan kommunens och statens ansvarsområden generellt sett komplext i frågor som rör integrations-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik, områden som alla har stor betydelse för många ekonomiskt utsatta eller socialt utestängda barnfamiljer. De frågor som finns på dessa tre politikområden ställs tydligt på sin spets vid introduktionen av nyanlända invandrare. Här har kritik framförts mot brister i samverkan mellan bland annat kommunerna, Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket på olika platser i Sverige ifråga om exempelvis individuella introduktionsplaner, svenskundervisning och arbetspraktik (Statskontoret 2006).

### ***Barnperspektiv i reguljära verksamheter samt tvärsektoriella ansatser inom kommunen***

Förutom det tvärsektoriella arbetet, som indirekt kan beröra barnfattigdom, kan även barnperspektiven i de reguljära kommunala verksamheter som riktar sig till vuxna ha betydelse för barns levnadsförhållanden. Särskilt tydligt kan detta vara när föräldrar till minderåriga barn söker ekonomiskt bistånd.

En sådan fråga rör de aktiveringskrav som ställs på biståndssökande föräldrar. Salonen och Ulmestig (2004) har i en enkät till Sveriges kommuner ställt frågor om barnperspektiven i dessa verksamheter. De finner att barnperspektiv i hög grad saknas i vissa kommuner i den

meningen, att i fall där familjeförsörjare får avslag för hela hushållets räkning på en biståndsansökan anses det vara försörjaren som sviker barnen genom att inte tillmötesgå aktivitetskraven. Stockholms stad täcks dock inte av undersökningen.

När det gäller föräldrar, som har försörjningsstöd och deltar i kommunala arbetsaktiviteter, kan socialtjänstens barnperspektiv också avspeglas i hur man bemöter föräldrar som önskar ledighet med hänvisning till barnen – såsom vid barnens skollov. Vid intervjuer med enhetschefer har vi fått uppgifter om att sådana önskemål tenderar att bemötas olika generöst i olika stadsdelsområden, även om cheferna genomgående poängterar att ett beviljande av ledighet inte är någon praxis som kan motiveras med generella rättigheter (Intervju enhetschefer). I Farsta visar en utvärdering av verksamheten att de ungdomar som har barn får fortsätta leta arbete under sommaren trots att Ungdomsforum är stängt på grund av semester (Sutorius 2006).

När det gäller minderåriga ungdomars feriearbete, har staden ansett det lämpligt att ge positiva incitament. Enligt stadens riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd får ungdomar behålla sina inkomster av feriearbete på sommaren till och med det år de fyller 18 år, även om de bor i ett hushåll med ekonomiskt bistånd. Biståndet minskas alltså inte med en ökad arbetsinkomst i dessa fall, vilket annars är regeln (Stockholms stad 2004).

Ett argument mot en generös bedömning av semester för föräldrar, som framkom i en intervju, är att de riskerar att förstärka ett ”kompensationstänkande” kring biståndet och leda till för högt ställda förväntningar bland biståndssökande – som kan tänkas ha överdrivna föreställningar om den normala levnadsstandarden bland barn vars föräldrar förvärvsarbetar. Mot detta vill man framhålla att biståndssökande istället bör tänka framåt: ”Skaffa jobb så får du semester” (Intervju enhetschef).

En förändring som vissa enhetschefer nämner i samband med arbetet med barnperspektiv på senare år är ökad samverkan mellan olika enheter, såsom mellan försörjningsstöds- och familjeenheterna, förskolan och grundskolan. Detta kan eventuellt ha betydelse på flera sätt. Gentemot föräldrar signalerar samverkan att ”alla kör samma race” (Intervju enhetschef). Detta kan å ena sidan innebära en restriktivitet – genom att föräldrar som anser sig få otillräcklig hjälp får svårare att spela ut olika enheter mot varandra. Å andra sidan kan samverkan också medföra en helhetskompetens och helhetssyn från myn-

digheternas sida samt kanske en effektivare hjälp, där risken minskar att en barnfamilj med ett sammansatt hjälpbehov "trillar mellan stolarna". Det kan här finnas en aspekt av ökad långsiktighet i arbetet.

En enkätundersökning med totalt 16 tjänstemän på chefsnivå i sex stadsdelsområden<sup>65</sup>, varav åtta med ansvar för ekonomiskt bistånd och åtta med ansvar för arbetsmarknad, visar att det finns olika uppfattningar om påståendet "Socialtjänsten tar hänsyn till barns behov i arbetet med ekonomiskt bistånd". En majoritet av cheferna, totalt tolv personer, angav att påståendet stämmer mycket bra eller ganska bra. Emellertid svarade två av biståndscheferna "inte särskilt bra", medan två av arbetsmarknadscheferna svarade "vet ej". Cheferna fick också ta ställning till påståendet "För barnfamiljer ställs lägre krav än för personer som inte har barn". Här svarade bara fyra chefer "stämmer ganska bra", medan elva chefer ansåg att påståendet stämmer ganska dåligt eller mycket dåligt. En chef angav "vet ej". Svarsfördelningen skilde sig här inte nämnvärt mellan bistånds- och arbetsmarknadscheferna. Här måste dock påpekas att "krav" kan ha en annan betydelse i biståndsfrågor än i arbetsmarknadsrelaterade frågor. Vårt huvudintryck är emellertid att majoriteten av cheferna anser att man i verksamheten tar hänsyn till barns behov men att denna hänsyn inte generellt är kopplad till lägre krav på föräldrarna. Det är emellertid oroande att några av cheferna inte tycks anse att man i verksamheten har goda förutsättningar att kunna ta hänsyn till barns behov (underlagsmaterial till Blomberg, Ekström & Rauhut 2006).

Vilka uppfattningar har då handläggare respektive biståndssökande föräldrar om socialtjänstens barnperspektiv? I en enkätundersökning bland handläggare på enheterna för ekonomiskt bistånd samt arbetsmarknadsenheterna i samma sex stadsdelsområden som ovan visar sig majoriteten anse att barns behov beaktas i verksamheten.<sup>66</sup> Närmare 90 procent av handläggarna på biståndsenheterna och drygt 60 procent på arbetsmarknadsenheterna anser att påståendet "Socialtjänsten tar hänsyn till barns behov i arbetet med ekonomiskt bistånd" stämmer mycket bra eller ganska bra. Det är också antagligen en fråga

---

<sup>65</sup> De stadsdelsområden som ingick i undersökningen är Hässelby-Vällingby, Kista, Rinkeby, Skärholmen, Spånga-Tensta och Vantör.

<sup>66</sup> Totalt 158 handläggare besvarade enkäten och 155 besvarade den aktuella frågan, varav 92 på biståndsenheter eller motsvarande och 63 på arbetsmarknadsenheter eller motsvarande.

som uppfordrar till jakande svar. Mindre än en tiondel av handläggarna anser att påståendet stämmer ganska dåligt eller mycket dåligt. På arbetsmarknadsenheterna finns emellertid en betydande osäkerhet; där har närmare en tredjedel svarat att de inte vet. Kanske anser en del att det ligger utanför deras ansvarsområde eller så har problemet inte dykt upp (underlagsmaterial till Blomberg, Ekström & Rauhut 2006). På biståndsenheterna tas beslut om ekonomiskt bistånd, varvid barnets bästa enligt socialtjänstlagen skall beaktas då besluten rör barn. Arbetsmarknadsenheternas verksamhet innefattar inte generellt denna typ av beslutsfattande.

Vid en enkätundersökning med biståndssökande i samma sex stadsdelsområden har personerna tillfrågats ifall de upplever att deras socialsekreterare eller arbetskonsulent har tagit hänsyn till att de har barn att ta hand om.<sup>67</sup> Bland de 271 respondenter som har barn att ta hand om upplever 24 procent att de mött mycket eller ganska mycket hänsyn, medan 35 procent anser att de mött ganska litet eller mycket litet hänsyn och resterande 41 procent anger "vet inte" (underlagsmaterial till Blomberg, Ekström & Rauhut 2006). Resultatet skiljer sig inte signifikant mellan de undersökta stadsdelsområdena, mellan olika åldersgrupper bland föräldrarna eller mellan föräldrar med svensk resp. utländsk bakgrund. Däremot finns en svagt signifikant tendens att kvinnor oftare upplever att de mötts av ganska litet eller mycket litet hänsyn, medan män oftare svarar "vet inte". Svaret "vet inte" är också vanligt bland föräldrar som bor tillsammans med den andra föräldern eller en annan vuxen person; i denna grupp är majoriteten bland respondenterna män. Möjligen kan detta mönster kopplas till könsskillnader i hur föräldrar med ekonomiskt bistånd själva uppfattar barnperspektivet (jfr Hydén 2000). Man kan sammanfattningsvis skönja tecken på att föräldrar med försörjningsstöd ofta inte anser att barnperspektivet beaktas tillräckligt av socialsekreterare eller arbetskonsulent; denna bild är betydligt negativare än handläggarnas. Det är dock svårt i detta fall att avgöra vad som är föräldraperspektiv och vad som är barnperspektiv. Dessutom måste vi även här, liksom i handläggarenkäten, beakta skillnaderna mellan socialsekreterares och arbetskonsulenters roller. Barnperspektivet har inte med nödvändighet samma innebörd för arbetskonsulenten som för socialsekreteraren. Vi

---

<sup>67</sup> Totalt deltog 543 personer i undersökningen (exklusive svarsbortfall), varav 495 personer eller 91,2 procent besvarade den aktuella frågan.



kan därför inte av enkäterna dra några säkra slutsatser om hur barnperspektiv i lagens mening beaktas av socialtjänsten.

### **Barnfattigdomens orsaker**

För att förstå arbetet mot barnfattigdom i Stockholms stad i ett större sammanhang måste vi även betänka att ett flertal viktiga faktorer som orsakar barnfattigdom ligger utanför kommunens påverkanssfär. Detta är inget unikt för Stockholms stad; vad en kommun kan göra är att erbjuda en kortsiktig hjälp vid akuta försörjningsproblem för hushåll med barn som uppfyller vissa kriterier.

Kommunen kan påverka barnens situation genom att tillhandahålla en god tillgång på hälsovård och en god kvalitet på skola och utbildning. Däremot kan kommunen inte påverka barnfamiljers familjestruktur, inte heller kan kommunen påverka bidragsnivåerna för barn- och bostadsbidrag eller underhållsstöd. Kommunen kan inte påverka föräldrarnas förankring i socialförsäkringssystemet i stort, t ex i a-kassa, sjukförsäkring och föräldraförsäkring. Inte heller kan kommunen påverka arbetslösheten och den allmänna efterfrågan på arbetskraft, om viss arbetskraft blir diskriminerad eller stängs ute från arbetsmarknaden på grund av den rådande lagstiftningen. Kommunerna har inte heller någon möjlighet att påverka var de fattiga barnen och deras föräldrar skall bo, söka arbete eller flytta.

## **SAMMANFATTANDE DISKUSSION**

---

Begreppet barnets bästa har funnits inom svensk rätt långt före Barnkonventionens tillkomst. Även om ansträngningar har gjorts för att ge begreppet en tydlig innebörd, främst av Socialstyrelsen, så är barnets bästa fortfarande idag ett mycket diffust begrepp. I brist på tydligt formulerade praktiska riktlinjer och avsaknad av en gedigen kunskap är det förståeligt att socialtjänsten vid handläggningen av ekonomiskt bistånd till barnfamiljer lutar sig mot en vedertagen praxis.

Vi anser att Barnkonventionen och dess vägledande princip om barnets bästa inte gett oss mycket vägledning i denna studie. Barnkonventionen är vag ifråga om vilka förväntningar som bör ställas på barns materiella levnadsnivå. Om vi jämför de svenska barnen, deras möjligheter och levnadsvillkor med barn från länder i tredje världen som även ratificerat Barnkonventionen framstår de enskilda svenska barnen som ytterst privilegierade och de skillnader som finns mellan svenska barn är marginella vid en sådan jämförelse. Sverige är, som Salonen (2006) så klarsynt påtalar, ett överflödssamhälle.

Då den svenska skollagen påverkats av Barnkonventionen överensstämmer utbildningsartiklarna relativt väl med varandra. Kritik har dock riktats mot den svenska skolan för att den inte följer Barnkonventionen; kritiken gäller att gömda flyktingbarn inte har rätt till undervisning, vilket bryter mot principen om att utbildning skall vara tillgänglig för alla barn (Socialdepartementet 1997), och att det finns geografiska skillnader beträffande lärartäthet och lärarkompetens, vilket bryter mot principen om att alla barn har rätt till en likvärdig utbildning (Gustafsson 2006). I och med att kommunerna fick ta över ansvaret för skolan under dåvarande skolministern Göran Perssons ledning i slutet av 1980-talet förändrades de ekonomiska förutsätt-

ningarna för att hålla en enhetlig och nationell utbildningsstandard (ibid.). Trots detta håller den svenska skolan fortfarande en hög internationell klass (Björklund m fl 2003). Dock har forskare pekat på att boendesegregationen mellan olika socialgrupper och mellan infödda svenskar och invandrare även påverkar utbildningens kvalitet (Schiratzki 2000). Det som betyder mest för barnens resultat i skolan är deras familjebakgrund menar vissa forskare (Björklund m fl 2003).

Rädda Barnen har i en rapport konstaterat att svenska barns hälsa generellt sett är god. Det finns kommunala skillnader i barns hälsa och det finns ett samband mellan barns hälsa och deras ekonomiska utsatthet (Köhler 2004). Detta är, i princip, samma slutsats som Kommittén Valfärdsbokslut drog i sitt slutbetänkande (Socialdepartementet 2001c).

Denna studie har även analyserat vem det är som har ett huvudansvar för att bekämpa barnfattigdom. Vi har funnit att mycket av det praktiska ansvaret för att bekämpa barnfattigdom ligger på kommunerna. Detta kan ha lett till en förskjutning från den betoning på social inkludering och förebyggande arbete, som har förts fram av EU och svenska staten i principdokument, till en inriktning på att ge akut hjälp och få löpande verksamhet att gå runt. Kommunernas verksamhet präglas också av formella statliga krav, som i synnerhet vad gäller det ekonomiska biståndet främst har formulerats kvantitativt.

Vi menar att det finns tre direkta orsaker till barnfattigdom: föräldrarnas förankring på arbetsmarknaden, föräldrarnas förankring i socialförsäkringssystemet, samt hushållets familjestruktur (om barnet växer upp med en eller båda föräldrarna). Detta anser vi är olyckligt då kommunerna har mycket små (om några!) möjligheter att påverka barnfattigdomens orsaker. Vad kommunerna kan göra är att genom socialbidrag öka hushållets försörjningsförmåga vid akuta försörjningskriser; för att lösa problemet med barnfattigdom krävs reformer på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemet, vilket innebär ett långsiktigt och förebyggande arbete.

Innebörden av den svenska översättningen av Barnkonventionens artikel 27 är inte densamma som i den engelska originalversionen. Originaltexten till Artikel 27, punkt 1 uttrycker att barnet skall tillförsäkras en levnadsstandard som är "adequate", dvs *tillräcklig* eller *nöjaktig* för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Den svenska översättningen är "Konventionsstaterna erkänner rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs

för barnets fysiska, psykiska, andliga och sociala utveckling”. Denna olyckliga översättning har bidragit till att Artikel 27 tolkas som att alla barn har rätt till samma materiella levnadsstandard (Salonen 2002, 2005, 2006, Socialdepartementet 2004). Att alla barn skulle ha rätt till samma materiella levnadsstandard saknar stöd i Barnkonventionen. Artikel 27, punkt 3 i Barnkonventionen omnämner mat, kläder och bostäder.

Vi vill även fästa uppmärksamhet på den starka kopplingen mellan forskarens värderingar och den samhällsvetenskapliga forskningen. Salonen markerar detta samband på ett förtjänstfullt sätt när han säger att

”vad som skall betraktas som ’välfärd’, ’fattigdom’ eller ’sociala problem’ beror helt enkelt på de i grunden värderingsmässiga utgångspunkter som används. Detta har alltid varit välfärdsforskningens såväl svaghet som styrka” (Salonen 2002, sid. 12).

Mot bakgrund av detta anser vi att det finns anledning att fundera lite närmare på hur barnfattigdom kommit att definieras i Sverige. Inkomst och materiell standard är centrala element i barnfattigdom, liksom vad barnen och deras föräldrar subjektivt upplever att omgivningen har.

Det faktum att vissa barn i Sverige lever i relativ fattigdom och skall ha behoven mat och bostad täckta gör troligen inte att de förblir opåverkade av olika referensgrupper runt omkring sig som har en högre levnadsstandard. Människan är en social varelse som lever tillsammans med andra människor och att då se dessa med bättre ekonomiska förutsättningar samtidigt som man själv lever på en nivå som förblir oförändrad kan ha stor betydelse för hälsan som kan yttra sig i psykologisk stress (Socialdepartementet 2004). Detta förtydligas ytterligare då Socialdepartementet i sin rapport hävdar att utgångspunkten i diskussionen den moderna västerländska barnfattigdomen inte är svält eller djup fattigdom, utan snarare frågan

”om låg levnadsstandard och otillräckliga ekonomiska resurser. Men även i denna snävare bemärkelse är det inte uppenbart vad som är en

låg levnadsstandard eller vad som menas med att ha otillräckligt med pengar. Å ena sidan kan man ha så mycket att man klarar sig, å andra sidan kan det vara 'lite' jämfört med vad andra har" (Socialdepartementet 2004, sid. 55).

"Vad som anses med skälig levnadsstandard kan inte fastställas en gång för alla, utan måste bl.a. bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever och anpassas efter den allmänna standardutvecklingen i samhället, dvs. till vad människor i allmänhet kan kosta på sig" (Socialdepartementet 2004, sid. 61).

Även Rädda Barnen har kommit att definiera barnfattigdom som relativ fattigdom, samt som något som har starka kopplingar till vad som inom den vetenskapliga forskningen på området kallas för *relativ deprivation* och *konsensuell fattigdom*.<sup>68</sup>

"[barnen] upplever sig vara pressade till att försöka följa de konsumtionsmönster som de uppfattar att en majoritet av befolkningen har" (Hjort 2005, sid. 82).

"Den moderna fattigdomen i ett överflödssamhälle som det svenska, handlar således inte bara om traditionella frågor som att klara livets nödtröft, utan om att kunna delta i samhällslivet som de flesta andra /.../ Mitt i detta överflöd finns det barn och deras familjer som har det svårt att ta del av det som uppfattas som självklart och normalt för de flesta av oss andra." (Salonen 2006, sid. 8)

---

<sup>68</sup> Se Rauhut (2006) för en diskussion kring vad dessa begrepp innebär.

Kopplingen till en relativ fattigdom och 'vad alla andra har' ger en i sammanhanget intressant implikation:

”Gränsen för en *relativ* fattigdom bör höjas allteftersom den allmänna levnadsstandarderna ökar.” (Socialdepartementet 2004, sid. 56. Kursivering i original)

Genom att luta sig mot Barnkonventionens artikel om alla barns lika värde och möjligheter framställs en implicit önskan om att socialtjänsten skall utgöra en inkomstgaranti för barnen (Socialdepartementet 2004). En omfördelning av inkomster från rika till fattiga och införande av någon slags inkomstgaranti för fattiga har sedan länge förfäktats av den marxistiska vänstern (se t ex Larsson & Sjöström 1979). Denna fråga ligger i princip inte på den politiska agendan, men förs med jämna mellanrum fram av forskare med vissa ideologiska preferenser.

En av den svenska fattigdomsforskningens tongivande forskare, Björn Halleröd, menar, med stöd av Townsend (1979), att man är fattig när man inte har det alla andra har, och detta ställer krav på samhället att skapa en fördelning rättvis åt alla (Halleröd 1991). Han anser vidare att

”Fattigdomen går inte att utrota med mindre än att inkomsterna fördelas på ett betydligt jämnare sätt.” (Halleröd 2002, sid. 19)

Halleröds resonemang kan appliceras även när det gäller barnfattigdom om vi analyserar föräldrarnas situation.

Som framgick av forskningsöversikten i kapitel två definieras en skälig levnadsnivå ibland på ett tydligt relativt sätt utifrån en tänkt normalstandard (Halleröd 2002, Salonen 2002, Gustafsson m fl 2003, Socialdepartementet 2001c, Socialstyrelsen 2006). I förlängningen innebär detta att om en individ eller ett hushåll inte har samma inkomster eller levnadsstandard som medelsvensson så är de fattiga (Rauhut 2006).

Vad kan vi nu säga om de ideologiska rötterna till hur barnfattigdom kommit att definieras i Sverige? Man kan här finna åtminstone två olika tankespår. Enligt det *första* tankespåret skapar en skillnad i barns inkomststandard och materiella standard en social ojämlikhet

som betraktas som orättvis då barnen skall ha lika uppväxtvillkor. En social ojämlikhet jämföras således med en social orättvisa, och detta missförhållande kvantifieras i pengar. Det är viktigt att komma ihåg att barnen är beroende av sina föräldrar, och ytterst av vilken förankring föräldrarna har på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemet, samt av hushållets familjestruktur. För att avskaffa barnfattigdomen måste vi således först skapa ett samhälle utan fattigdom – ett samhälle som bygger på principerna om social jämlikhet och social rättvisa. Eftersom den sociala ojämlikheten och orättvisan kvantifierades med hjälp av inkomster, så kan detta samhälle endast skapas när alla människor har lika inkomster. Detta är ingen allmänt vedertagen uppfattning om hur man skapar ett samhälle utan fattigdom, utan en starkt ideologiskt färgad samhällssyn som befinner sig en bra bit ut på den politiska vänsterkanten (Rauhut 2006).<sup>69</sup> I Kommittén Valfärdsbokslut kommenterar man detta samband på följande sätt:

”I vilken utsträckning ojämlikhet anses utgöra ett problem för samhället sammanhänger i hög grad med vilken ideologisk hemvist man har.”  
(Socialdepartementet 2001c, sid. 229)

Ett *andra* tankespår, som vi bland annat tycker oss ha kunnat skönja inom förvaltningarna i Stockholm, är att fattigdom inte bör definieras enbart, kanske inte ens främst, i inkomsttermer. ”Kunskapsfattigdom” är ett alternativt begrepp som har förts fram för att fånga den resursbrist som uppfattas som mest oroande i en del barnfamiljers situation (intervju enhetschef). Inkomststandard och materiell standard förblir naturligtvis viktiga, men kan betraktas från olika perspektiv. De enhetschefer vi har intervjuat har exempelvis inte generellt satt likhetstecken mellan fattigdom och ekonomisk ojämlikhet eller social orättvisa. Vikten av att arbetslösa föräldrar får arbete betonas däremot i hög grad av enhetscheferna, vilket kanske är följdriktigt med tanke på den aktiveringsinriktade policy som har kopplats till det ekonomiska biståndet.

Att definiera och mäta fattigdom är något som tidigare forskning visat vara ideologiskt laddat (Rauhut 2006). Den diskussion vi fört här visar att detta även gäller den svenska diskussionen om barnfattigdom.

---

<sup>69</sup> Se även Ankarloo (2005) för en analys av den marxistiska synen på fattigdom.

Kopplingen mellan ideologi och synen på fattigdom gör sig märkbart gällande när man diskuterar vad en skälig levnadsstandard är. Att ha det alla andra har eller att endast ha resurser för tak över huvudet, mat i magen och kläder visar på två ideologiska ytterligheter i synen på fattigdom.

Mellan 1937 och 1982, dvs under den period Folkhemmet byggdes upp och välfärden byggdes ut, ökade understödsnormen för ensamstående vuxna utan barn med 326 procent i fasta priser. Under samma period *sjönk* normen för barn mätt som barnnormens andel av understödsnormen för ensamstående vuxna från 50 till 10 procent. Efter 1970 har understödsnormen för vuxna inte uppvisat några större förändringar medan barnnormens andel av understödsnormen för ensamstående vuxna förbättrats i synnerhet från och med 1985 års norm. Detta gäller dock främst för barn över 15 år; 1985 års socialbidragsnorm för barn över 15 år som andel av understödsnormen för ensamstående vuxna låg i paritet med eller över den norm som rådde under mellankrigstiden för alla barn. För barn under 15 år har understödsnormens andel av understödsnormen för ensamstående vuxna trendmässigt fallit sedan mellankrigstiden. Sedan 1985 års socialbidragsnorm har barn under 15 år fått en understödsnorm som, beräknad som andel av normen för ensamstående vuxen, ligger i paritet med vad de hade under 1930- och 1940-talen. Detta är ett resultat som vi finner anmärkningsvärt.

Andelen barn av alla som fått fattigvård, socialhjälp och socialbidrag under 1900-talet har – trots välfärdsstatens utbyggnad och Folkhemmets tillkomst – förblivit relativt stabil: kring 33 procent, plus/minus några procentenheter. Krisen under 1990-talet ledde till en ökning, en ökning som i ett historiskt perspektiv trots allt är relativt blygsam (se figur 1). Rädda Barnen menar däremot att det skett en kraftig ökning av antalet fattiga barn i Sverige sedan 1990-talets början (Salonen 2002, 2005). Kommittén Välfärdsbokslut menar i sitt slutbetänkande att de svenska barnen, generellt sett, har det bra sett ur ett materiellt perspektiv (Socialdepartementet 2001c). Det är dock värt att lyfta fram att ökningen av antalet fattiga barn, oavsett om de definieras som antalet barn som växer upp med socialbidrag eller låg inkomststandard, i princip skett hos två grupper: barn med utländsk bakgrund och barn med ensamstående föräldrar (Socialdepartementet 2001, Salonen 2002, 2005, 2006). Det är två grupper med relativt sett dålig förankring på arbetsmarknaden och i socialförsäkringssystemet,



och det är två grupper som i allt större utsträckning kommit att bo i segregerade bostadsområden (Socialstyrelsen 2006).

Oavsett hur vi mäter eller definierar barnfattigdom är det tydligt att barn med utländsk bakgrund och barn till ensamstående föräldrar lever under relativt sämre villkor än barn i allmänhet. Det kan tyckas enkelt för de politiska partierna att prioritera föräldrarna till dessa barn, dvs invandrare och ensamstående föräldrar, och komma med konkreta förslag om hur dessa båda grupper av föräldrar skall komma in på den svenska arbetsmarknaden; kommer de in på arbetsmarknaden så kvalificerar de sig även i socialförsäkringssystemet, vilket ökar deras försörjningsförmåga i båda fallen. Diskussionen kring hur man skall förbättra levnadsvillkoren för dessa båda grupper har snarare kommit att domineras av om man skall höja barn- och bostadsbidragen eller inte.

Barnfattigdom och hur man skall få in två marginaliserade grupper av föräldrar på arbetsmarknaden (och därmed i socialförsäkringssystemet) verkar dessvärre under lång tid varit politiskt lågprioriterade frågor. Majoritetsskiftet i riksdagsvalet 2006 kan ses som ett uttryck för att frågan kommit att prioriteras högre. Att få in dessa grupper på arbetsmarknaden kräver långsiktiga åtgärder och ett resurskrävande förebyggande arbete. Detta är åtgärder som ligger långt utöver de problemområden kommunerna kan påverka.

## BILAGA 1: INTERVJUFRÅGOR

---

1. Definitioner och samband
  - Vad är barnfattigdom?
  - Vad orsakar barnfattigdom?
  - Hur motverkas barnfattigdom?
  - Vad är en skälig levnadsnivå för barn?
2. Ansvar och möjligheter
  - Vem har ansvaret för att bekämpa barnfattigdom?
  - Vilka möjligheter har ni i er verksamhet att bekämpa barnfattigdom?
3. Egen verksamhet
  - På vilket sätt värnar ni om barnens situation i er verksamhet?
4. Förändrad syn
  - Anser du att synen på barnens situation förändrats under de senaste 10-15 åren?
  - Har er verksamhet genomfört några förändringar för att bättre värna om barnens situation under denna period?

## REFERENSER

---

### **Otryckta källor**

#### ***Riksarkivet***

Tjänstemanna PM, 25 september 1953, Socialstyrelsen

#### ***Intervjuer***

Lena Thorsson, enhetschef, Skärholmen SDF 2006-08-29 kl. 14.00

Anette Agenmark, staben, Socialtjänstförvaltningen Stockholms stad  
2006-08-30 kl. 10.00

Alexander Saednia, enhetschef, Östermalm SDF, 2006-09-05 kl. 13.00

### **Svenskt offentligt tryck**

#### ***Propositioner***

Prop. 1979/80:1 del A

Prop. 1985/86:10 del A

Prop. 1989/90:107 *Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*

Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*

Prop. 1999/2000:137 *Barn – här och nu*

Prop. 2000/01:80

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

Prop. 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*

Prop. 2005/06:206, *Ett Sverige för barn – redogörelse för regeringens barnpolitik*

### ***Skrivelser***

Regeringens skrivelse 2004/05:93

Regeringens skrivelse 2003/04:129 *En svensk strategi för hållbar utveckling,*

Regeringens skrivelse 2005/06:126: *Strategiska utmaningar – En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*

Regeringens skrivelse 1999/2000:137 *Barn – här och nu*

Regeringens skrivelse 2005/06:206, *Ett Sverige för barn – redogörelse för regeringens barnpolitik*

Regeringens skrivelse 2003/04:143

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

### ***Utskottsbetänkanden***

Socialutskottets betänkande 2005/06:SoU5

Finansutskottets betänkande 2004/05: FiU32

### **Lagar och förordningar**

Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Lag (1999:886) om förbud mot kränkande behandling såsom mobbing och rasistiska beteenden

Skollagen (1985:1100)

Utlänningslagen (2005:716)

Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763)

SFS 1974:152, 1 kap. 1 § 1 st

Skuldsaneringslagen (SFS 1994:334)

Skuldsaneringslag (SFS 2006:548)

Utsökningsbalken (SFS 1981:774)

Utsökningsförordningen (SFS 1981:981)

Socialtjänstförordning (SFS 2001:937)

Skatteverkets föreskrift SKVFS 2005:27

## Litteratur

- Abrahamsen, P. & Borchorst, A. (1996), *EU og socialpolitik*, Köpenhamn: Rådet for Europæisk politik, Skrift nr. 13
- Aguilar, R. & Gustafsson, B. (1993) ”Kommunerna och socialbidraget”, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 96:2
- Aguilar, R. & Gustafsson, B. (1992), *Social Assistance and Public Expenditures*, Memorandum no. 168, Göteborg: Handelshögskolan, Nationalekonomiska institutionen;
- Ahrne, G. (red.) (1998) *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Ahrne, G., Hansson, L., Hultkrantz, L., Larsson, H. & Magnusson, H. (1996) *Fem forskare om förvaltningen*, Stockholm: Statskontoret.
- Ankarloo, D. (2005) “Marx on Poverty: A Theoretical Exposition”, i Rauhut, Hatti & Olsson (eds.) *Economists and Poverty*. New Delhi: Vedam Books
- Aronsson, G. (2002) ”Innanför eller utanför – om gränslöshet, inlåsnings och språngbräddor till ökad sysselsättning”, *Hela folket i arbete? Arbetslivsforum 2002*. FAS
- Astvik, W., Mellner, C och Aronsson, G. (2006) *På väg – En kvalitativ studie av långtidssjukskrivning, arbete och rörlighet, 2006:3*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet
- Atkinson, A. B. (1984) *The Economics of Inequality*. Clarendon Press
- Barnombudsmannen (2003) *Angående asylsökande barns rätt till uppehållstillstånd av humanitära skäl*, skrivelse 2003-11-18.  
[www.bo.se](http://www.bo.se),
- Barnombudsmannen (2006) *Uppnå kvalitet I beslut som rör barn och unga*. Faktablad från [www.bo.se](http://www.bo.se)
- Barr, N. (1998) *The Economics of the Welfare State*. Midsomer Norton: Oxford University Press
- Björklund, A., Edin, P.A., Fredriksson, P. & Krueger, A.B. (2003) *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?* Kristianstad: SNS förlag
- Björklund, A., Edin, P.A., Holmlund, B. & Wadensjö, E. (2000) *Arbetsmarknaden*. SNS Förlag
- Boadway, R. & Mörk, E. (2003) ”Fördelning av makt och ansvar”, i Molander, Per (red.) *Staten och kommunerna*, Stockholm: SNS.

- Bourdieu, P. (1994) *Kultursociologiska texter*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion
- Bradbury, B & Jäntti, M (1999), "Child Poverty across Industrialised Nations", *Innocenti Occasional Papers*, Economic and Social Policy Studies, UNICEF, International Child Development Centre.
- Bradbury, B. & Jäntti, M. (2003), "Child poverty across the industrialised world: evidence from the Luxembourg Income Study", i Vleminckx & Smeeding (eds.) *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?*, Bristol: Policy Press.
- Broomé, P., Bäcklund, A.-K., Lundh, C. & Ohlsson, R. (1996) *Varför sitter 'brassen' på bänken eller varför har invandrarna så svårt att få jobb?* SNS förlag
- Broomé, P., Carlson, B. & Ohlsson, R. (2001) *Bäddat för mångfald*. SNS förlag
- Börjesson, M. (2001) *Vad innebär 1990-talet för ungdomars livsvillkor? Ofärd i välfärden*. SOU, 2001:54). Stockholm: Fritzes
- Camp Yeakey, C., Richardson, J.W. & Brooks Buck, J. (2006) "America's shame: children living in the shadow of america's prosperity." i Camp Yeakey, C., Richardson, J.W. & Brooks Buck, J. (eds.) *Suffer the little Children: national and international dimensions of child poverty and public policy*. Oxford: Elsevier Ltd
- Cancian, M. & Reed, D. (2001) "Changes in Family Structure: Implications for Poverty and Related Policy", Danziger, S. H. & Haveman, R. H. (eds.) *Understanding Poverty*, New York: Russell Sage Foundation
- Carlson, L. (2006) "Föräldraskap och regelverket på arbetsmarknaden", i Rauhut & Falkenhall (red.) *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier
- Centrum för Barn- och Ungdomshälsa (1998), *Barnrapporten, kunskapsbaserat folkhälsoarbete för barn och ungdom i Stockholms län*. Centrum för Barn- och Ungdomshälsa. Hultsfred: Förlags-Verkstan L Binett AB
- Christopher, K., England, P., McLanahan, S., Ross, K. & Smeeding, T.M. (2003), "Gender inequality in poverty in affluent nations: the role of single motherhood and the state", i Vleminckx &

- Smeeding (eds.) *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?*, Bristol: Policy Press.
- Clevesköld, L., Lundgren, L. & Thunved, A. (2003). *Handläggning inom socialtjänsten*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Corcoran, M. (2001) "Mobility, Persistence, and the Consequences of Poverty for Children: Child and Adult Outcomes", Danziger, S. H. & Haveman, R. H. (eds.) *Understanding Poverty*, New York: Russell Sage Foundation
- Davidsson, G., Häll, L. & Sjöberg, I. (1997) "Barnens situation", *Välfärd och ojämlikhet i ett 20-årsperspektiv – Levnadsförhållanden rapport 91*. SCB
- de Vylder, S. (2002) *Barn och ekonomisk politik – För en alternativ stadsbudget*. Borås: Rädda barnen.
- Doeringer, P. & Piore, M. (1971) *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. USA: Lexington Books
- Easterlin, R. (1987) *Birth and Fortune*. USA: University of Chicago Press
- Edebalk, P.G. (1996) *Välfärdsstaten träder fram*. Arkiv
- Edebalk, P.-G., Ståhlberg, A.-C. & Wadensjö, E. (1998) *Socialförsäkringarna*, SNS
- Edin, P.A. & Åslund, O. (2001) *Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad. Ofärd i välfärden*. SOU, 2001:54). Stockholm: Fritzes
- Ekberg, J. (2006) "Försvårar arbetsrätten för invandrarna på arbetsmarknaden?", i Rauhut & Falkenhall (red.) *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier
- Elmér, Å. m fl (2000), *Svensk socialpolitik*, 20 uppl., Lund: Studentlitteratur,
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Padstow: Polity Press
- Esping-Andersen, G. (2002), "A Child-Centred Social Investment Strategy", kap 2 i Esping Andersen, G. *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press
- EU-kommissionen (2000), *Ordförandeskapets slutsatser, punkt I.15 31, Bulletin EU 3-2000*  
<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/sv/200003/i1015.htm>
- EU-kommissionen (1993) *Kommissionens yttrande om skäliga löner - EGT nr C 248, 11.9.1993, KOM(93) 388*.

- EU-kommissionen (2001) *Grönbok om den framtida gemensamma fiskeripolitiken*, KOM(2001) 135
- EU-kommissionen (2004b) *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*
- EU-kommissionen (2005) *Allmän rapport 2005*, kap. 3,  
<http://europa.eu/generalreport/sv/2005/rg57.htm>
- EU-kommissionen (2006): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, Bryssel: COM(2006) 62 final.
- EU-kommissionen (2006b) *Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken*,  
[http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/policy/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/policy/index_sv.htm)
- European Commission (2000) Communication from the Commission of 1 March 2000, *Building an inclusive Europe* [[COM\(2000\) 79](#) final - Not published in the Official Journal <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10621.htm> ]. 2006-03-07
- European Commission (2001) Report from the Commission of 31 January 2001: *The concrete future objectives of education systems* [[COM\(2001\) 59](#) final - Not published in the Official Journal], 2006-03-07,  
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c11049.htm>
- European Commission (2004a) *Joint Report on Social Inclusion*. DG Employment and Social Affairs
- Europeiska Unionen (2005) *Sufficient resources and assistance*, 2005-06-28, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10609.htm>,
- Eurostat (2005) "Income poverty and social exclusion in the EU25", *Population and Social Conditions* 13/2005
- Ewerlöf, G., Sverne, T. & Singer, A. (1992). *Barnets bästa – Om föräldrars och samhällets ansvar*, Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Eyrumlü, R. (1992) *Turkar möter Sverige*. Stockholm: Carlssons
- Finansdepartementet (2002) *Hundratjugoan punkter för ett tryggare, rättvisare och grönare Sverige*, Informationsmaterial 4 oktober 2002.
- Finansdepartementet (2003) *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Betänkande från Ansvarskommittén SOU 2003:123



- Finansutskottet (2005) Betänkande 2004/05: FiU32 över *Redovisning av insatser för barn och unga i statsbudgeten 2005*
- FRN (2000) *Sociala skyddsnät och socialt kapital*. Rapport 2000:11
- Furåker, B. (2004) "Mellan rörlighet och stabilitet. Om anställda och arbetsplatser i ett dynamiskt arbetsliv", *Ett rörligt arbetsliv. Arbetslivsforum 2003 – en mötesplats för forskare och praktiker*. FAS
- Furåker, B. (2006) "Anställningsform och inställning till rörlighet: en analys av data från tre svenska undersökningar", i Rauhut & Falkenhall (red.) *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Gutiérrez, E. (2006) "All hjälp som jag skulle ha behövt från Arbetsförmedlingen men aldrig fick", i de los Reyes (red.) *Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59
- Gustafsson, B., Johansson, M. & Palmer, E. (2003) "Barnens inkomststandard under 90-talets djupa recession och den följande återhämtningen", *Socialvetenskaplig tidskrift* 2003, nr 1
- Gustafsson, J.E. (2006) *Lika rättigheter – likvärdig utbildning? Rädda Barnen*
- Gähler, M. (1997) "Ekonomiska konsekvenser av skillsmässa - skillnader mellan kvinnor och män", Ahrne & Persson (red.) *Familj, makt och jämställdhet*, SOU 1997:138, Fritzes
- Gähler, M. (2001) *Bara en mor – ensamstående mödrars ekonomiska levnadsvillkor i 1990-talets Sverige. Ofärd i välfärden*. SOU 2001:54. Stockholm: Fritzes
- Halleröd, B. (1991) *Den svenska fattigdomen*. Lund: Arkiv
- Halleröd, B. (1993) 'Preferenser och fattigdom', i Halleröd, Marklund, Nordlund & Stattin (red.) *Konsensusuell fattigdom - en studie av konsumtion och attityder till konsumtion*. Umeå Studies in Sociology No 104
- Halleröd, B. (1997) "Lika hushåll, olika ekonomi. Ekonomiska problem bland samboende män och kvinnor", Ahrne & Persson (red.) *Familj, makt och jämställdhet*, SOU 1997:138, Fritzes
- Halleröd, B. (1997b) "Forskning om fattigdom, relativ deprivation och social exkludering", i Vogel (red.) *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995*. Statistiska Centralbyrån, Rapport 91
- Halleröd, B. (1997c) "Fattigdom och materiell deprivation", i Vogel (red.) *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995*. Statistiska Centralbyrån, Rapport 91

- Halleröd, B. (2002) ”Fattigdom nu och då, här och där”, i *Fattigdom i välfärdsstaten*, Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.
- Halleröd, B. (2003) ”Varför får folk socialbidrag? Analys av socialbidragstagandets bestämningsfaktorer”, *Socialvetenskaplig tidskrift* 2003, nr 2-3
- Halleröd, B. (2004) *The fight against poverty and social exclusion*, Non-governmental expert report no.1-2004, Sweden
- Hammarberg, T. (1998) *En skola för barnets bästa – vad Barnkonventionen borde betyda för moderna utbildningspolitik*, Svenska Unescorådets skriftserie nr 4, 1998.
- Hetzler, A., Melén, D. & Bjerstedt, D. (2005) *Sjuk-Sverige. Försäkringskassan, rehabilitering och utslagningen från arbetsmarknaden*. Stockholm: Symposium
- Hjort, A. (2005) ”Barns röster om ekonomisk utsatthet”, i Salonen, T. (2005) *Barnfattigdomen i Sverige – årsrapport 2004*. Rädda Barnen
- Holgersson, L. (2004). *Socialpolitik och socialt arbete – Historia och idéer*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Holmlund, B. (2003) *The Rise and Fall of Swedish Unemployment*. Working Paper 2003:13 Dept. of Economics, University of Uppsala.
- Hydén, L.C. (2000), ”Att samtala om socialbidrag”, i Puide (red.), *Socialbidrag i forskning och praktik*, Stockholm: Gothia.
- Häggroth, S. (2005) *Staten och kommunerna*, Stockholm: Ansvarskommittén.
- Integrationsverket (2006) *Rapport integration 2005*
- Jacobsson, K. (2005) ”Trying to Reform the ’Best Pupils in the Class’? The Open Method of Co-ordination in Sweden and Denmark”, i Zeitlin, J., & Pochet, P. (eds.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bryssel: P.I.E.-Peter Lang.
- Jansson, K., Karlsson, Å. & Lundberg, P. (2003) ”Inkomstfördelningen 1975-2001”, *Välfärd och ofärd på 90-talet – Levnadsförhållanden rapport 100*. SCB
- Johansson, H. (1998) *Att organisera välfärden*. Meddelanden från Socialhögskolan 1998:10
- Johansson, H. (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980-och 1990-talen*. Kungälv: Arkiv

- Johansson, M. & Persson, L.O. (2000) *Lokala arbetsmarknader i konkurrens – arbetskraftens rörlighet under 1990-talet*. Rapport 1 från Regionalpolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes
- Johansson, M. (2006) *Anförande* i Riksdagen den 5 mars 2006, [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)
- Justitiedepartementet (2006) *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*. Skrivelse
- Kangas, O. & Ritakallio, V.-M. (1998) "Different Methods – Different Results? Approaches to Multidimensional Poverty", Andreß (ed.) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, Ashgate
- Kommittén för barnets rättigheter (2005) *Den trettioåttonde sessionen av den 30 mars 2005*, punkt 21, 31 samt 37.
- Konsumentverket (2004) *Skäliga levnadskostnader*. Konsumentverkets PM 2004:10
- Korpi, W. (1971) *Fattigdom i välfärden*. Tidens förlag
- Korpi, W. (1974) "Poverty, social assistance and social policy in post-war Sweden.", *Acta Sociologica* 1974 (2-3):120-141
- Krantz, O. (2002) "Svensk ekonomi under 1900-talet: en omväxlande historia", i Andersson-Skog & Krantz (red.) *Omvandlingens sekel*. Studentlitteratur
- Köhler, L. (2004) *Barns hälsa i Sveriges kommuner*. Rädda Barnen
- Larsson, S. & Sjöström, K. (1979) "The Welfare Myth in Class Society", i Fry (ed.) *Limits of the Welfare State: Critical Views on Post-War Sweden*. Wales: Saxon House
- Lindqvist, R. (red.) (1998) *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Lorenz, W. (1994), *Social Work in a Changing Europe*, London: Routledge
- Lundeqvist, K. (1976) *Socialhjälpstagande – utveckling och orsaker 1945-1965*. Almqvist & Wiksell
- Lundh, C. (2006) "Arbetskraftens rörlighet och arbetsmarknadens institutioner i Sverige 1850-2005", i Rauhut & Falkenhall (red.) *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Lundh, C., Bennich-Björkman, L., Ohlsson, R., Pedersen, P.J. & Rooth D-O. (2002) *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärds-*

- samhället*. Valfärdspolitiska rådets rapport 2002. Kristianstad: SNS Förlag
- Länsstyrelsen för Västra Götalands län (2005) *Barnperspektivet i långvarigt ekonomiskt bistånd och vid avhysningsärenden*. Rapport 2005: 31
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2005) *Barnperspektiv vid långvarigt socialbidragsberoende*. Rapport 2005:1-5
- Magnusson, L. (2006) *Håller den svenska modellen? Arbete och välfärd i en global värld*. Finland: Norstedts akademiska förlag
- Marklund, S. & Svallfors, S. (1987) *Dual Welfare – Segmentation and Work Enforcement in the Swedish Welfare System*. The dept. of Sociology, Umeå University, Research Report 94.
- Micklewright, J., & Stewart, K. (2003), “Child well-being in the EU – and enlargement to the East”, i Vleminckx & Smeeding (eds.) *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?*, Bristol: Policy Press.
- Midgley, J. (1997) *Social Welfare in a Global Context*. SAGE Publications
- Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (2004) *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig*, Regeringens skrivelse Skr. 2003/04:129.
- Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (2006) *Strategiska utmaningar – en vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*, Regeringens skrivelse Skr 2005/06:126.
- Molander, P. (red.) (2003), *Staten och kommunerna*. Stockholm: SNS.
- Neergard, A. (2006) *På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund*. SOU, 2006:60, Stockholm: Edita Sverige AB
- Norström C. & Thunved, A. (2006) *Nya sociallagarna – med kommentarer, lagar och författningar som de lyder den 1 januari 2006*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Nyberg, A. (2003) *Deltidsarbete och deltidsarbetslöshet*. Arbetslivsrapport 2003:19. Arbetslivsinstitutet
- Nygren, L. (1994), *Trygghet under omprövning*, Göteborg: Publica
- Olofsson, J. & Zavisic, M. (2006) *Vägar till en öppnare arbetsmarknad*. Arbetslivsinstitutet
- Olofsson, J. (2005) *Svensk yrkesutbildning – Vägval i internationell belysning*. Stockholm: SNS.

- Oxley, H., Dang, T.T., Förster, M.F. & Pellizzari, M. (2003), "Income inequalities and poverty among children and households with children in selected OECD countries", i Vleminckx & Smeeding (eds.) *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?*, Bristol: Policy Press.
- Pavetti, L. A. (2001) "Welfare Policy in Transition: Redefining the Social Contract for Poor Citizen Families with Children and for Immigrants", Danziger, S. H. & Haveman, R. H. (eds.) *Understanding Poverty*, New York: Russell Sage Foundation
- Petersson, G. (2003) "Med hänsyn till barnets vilja? Socialtjänstlagens barnperspektiv och den nya välfärdsstatens villkor", i Sandin & Halldén (red) *Barnets bästa – en antologi om barndomens innebörder och välfärdens organisering*. Eslöv: Brutus Östlings Bokförlag Symposium
- Pettersson, A.M. & Sävström, K. (2006) *Några ungdomars erfarenheter av att växa upp med försörjningsstöd*, Danderyd: FoU Nordost, rapport 2/2006.
- Phelps-Brown, H. (1977) *The Inequality of Pay*. Bath: Oxford University Press
- Piore, M. (1979) *Birds of Passage*. Cambridge University Press
- Putnam, R. (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" *Journal of Democracy* Vol 6 No 1
- Rainwater, L., Smeeding, T.M. & Coder, J. (2003), "Poverty across states, nations, and continents", i Vleminckx & Smeeding (eds.) *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?*, Bristol: Policy Press.
- Rauhut, D. (2002) *Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918-1997*. Lund: Almqvist & Wiksell International
- Rauhut, D. (2006) *Den besvärliga fattigdomen*. Lund: Almqvist & Wiksell International
- Rauhut, D., Hatti, N. & Olsson, C.A. (2005) "Economists on Poverty: An Introduction", i Rauhut, Hatti & Olsson (eds.) *Economists and Poverty*. New Delhi: Vedam Books
- Rauhut, D., Wrethed, S. & Dubois, A. (2006) "Access to Social Services, SGEIs and Mechanisms of Public Transfers" i Dallhammer (ed.) *Preparatory Study on Social Aspects of EU Territorial Development*. Luxembourg: ESPON

- Regeringen (2004) *Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999-2004*. Budgetpropositionen Prop. 2004/05:1, bilaga 3.
- Regeringen (2004b) *Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén (Fi2003:02)*, Dir. 2004:93.
- Regeringen (2005) *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning*, Skrivelse 2005/06:23.
- Regeringen (2006) [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), per den 2006-03-05.
- Regeringen (2006b) [www.manskligarattigheter.gov.se](http://www.manskligarattigheter.gov.se), av den 5 mars 2006.
- Regeringen (2006c), *Migrations och asylpolitik samt visuminformation*, av den 8 juni 2006.. [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)
- Regeringen (2006d) *Toppmöten om Lissabonstrategin*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2510/a/13669>
- Regeringen (2006e) *Historik över EUs sysselsättningsarbete*, <http://www.regeringen.se/sb/d/2530/a/13842>
- Regeringskansliet (1999) *Ökade socialbidrag – En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996*. SOU 1999:46.
- Regeringskansliet (2005), *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. SOU 2005:29.
- Richardson, K. (1997) ”Familjeförhållanden och löneutveckling”, Persson & Wadensjö (red.) *Kvinnors och mäns löner - varför så olika?* SOU 1997:136, Fritzes
- Riksrevisionen (2004), *Barnkonventionen i praktiken*. RIR 2004:30
- Riksrevisionen (2006) *Arbetsmarkandsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten*. RIR 2006:1
- Ringen, S. (1987) *The Possibility of Politics A Study on the Political Economy of the Welfare State*. Clarendon Press
- Rothstein, B. & Boräng, F. (2006) ”Dags att dra in guldlockorna? Om rörlighet och sjukfrånvaron på den svenska arbetsmarknaden”, i Rauhut & Falkenhall (red.) *Arbetsrätt, rörlighet och tillväxt*. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier
- Rothstein, B. (red.) (1991, 2001) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS.
- Rädda Barnen (1992) *Barnets rättigheter och samhällets skyldigheter, Lagar och regler*. Stockholm: Wahlström & Widstrand
- Rädda Barnen (2004) *Vad skall vi göra åt barnfattigdomen? Åtta debattörer om orsaker och lösningar*.

- Rädda Barnen (2005) *Svik inte de apatiska flyktingbarnen – sätt barnets bästa främst i debatten*. [www.rb.se](http://www.rb.se)
- Salonen, T. & Ulmestig, R. (2004), *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*. Växjö Universitet: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.
- Salonen, T. (1994) *Välfärdens marginaler*, Publica
- Salonen, T. (1996) *Övervältringar inom socialsektorn – effekter av statliga nedskärningar på socialbidragshushåll*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- Salonen, T. (1997) "Övervältringar från socialförsäkringar till socialbidrag", *Meddelanden från Socialhögskolan 1997:8*
- Salonen, T. (1997b) "Socialbidraget – mellan personliga bekymmer och systembrister" i *11 röster om socialbidrag*. Socialstyrelsen
- Salonen, T. (1997c) "Socialtjänst och planering i en eroderande välfärdsstat", i *Denvall, Henning, Lieberg, Salonen & Öresjö (red.) Välfärdens operatörer. Social planering i brytningstid*. Umeå: Boréa.
- Salonen, T. (1999) "Den främre parentes och socialbidraget", *Meddelanden från Socialhögskolan*
- Salonen, T. (2002) *Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet. Bidrag till ett kommunalt barnindex*. Rädda Barnen
- Salonen, T. (2005) *Barnfattigdomen i Sverige – årsrapport 2004*. Rädda Barnen
- Salonen, T. (2006) *Skilda uppväxtvillkor – En studie av ekonomisk utsatthet bland barn till ensamstående ur ett storstadsperspektiv*. Rädda Barnen
- SCB (1974) *Socialhjälpsundersökningen 1968*
- SCB (2002) *Barnens del av kakan – Välstånd och fattigdom bland barn, 1991-1999*, Demografiska rapporter 2002:1.
- SCB (2003) *Befolkningsstatistik del 1-2*
- SCB (2005) *Barn och deras familjer, 2004*, Demografiska rapporter 2005:2.
- Schierup, C.U. (2006) "Den sociala exkluderingen i Sverige", i *de los Reyes (red.) Arbetslivets (o)synliga murar*. SOU 2006:59
- Schiratzki, J. (2000). *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige – en rättsvetenskaplig undersökning*, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Stockholm.
- Schiratzki, J. (2001) *Barnets bästa mellan rättigheter och skyldigheter*. Det juridiske fakultet vid universitetet i Tromsø

- Schiratzki, J. (2003) "Barnkonventionen och barnets bästa - globalisering med reservation", i Sandin & Halldén (red) *Barnets bästa – en antologi om barndomens innebörder och välfärdens organisering*. Eslöv: Brutus Östlings Bokförlag Symposium
- Schiratzki, J. (2005). *Barnrättens grunde*. Lund: Studentlitteratur
- Schyman, G. (2006), [www.vansterpartiet.se](http://www.vansterpartiet.se), per den 2006-03-05.
- Schön, L. (2000) *En modern svensk ekonomisk historia*. Borås: SNS förlag
- Sen, A. (1983) 'Poor, Relatively Speaking', *Oxford Economic Papers* 35: 153-169
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*. Midsomer Norton: Oxford University Press
- Skolverket (2005) *Demokrati och värdegrund*, [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)
- Smeeding, T. & Torrey, B. (1988) "Poor Children in Rich Countries", *Science* 242 (November 11): 873-877
- Socialdepartementet (1987) *Om Socialbidrag* Ds S 1987. Allmänna Förlaget
- Socialdepartementet (1997) *Barnets bästa i främsta rummet*, Huvudbetänkande från Barnkommittén, SOU 1997:116
- Socialdepartementet (1999), *Socialtjänst i utveckling*, Slutbetänkande från Socialtjänstutredningen, SOU 1999:97
- Socialdepartementet (2000) *Välfärd vid vägsäl – Utvecklingen under 1990-talet*. SOU 2000:3. Fritzes
- Socialdepartementet (2000b), *Välfärdens förutsättningar*, SOU 2000:37. Fritzes
- Socialdepartementet (2000c), *Välfärd, vård och omsorg*, SOU 2000:38. Fritzes
- Socialdepartementet (2000d), *Välfärd och skola* SOU 2000:39. Fritzes
- Socialdepartementet (2000e), *Välfärd och försörjning*, SOU 2000:40. Fritzes
- Socialdepartementet (2000f), *Välfärd, ofärd och ojämlikhet*, SOU 2000:41. Fritzes
- Socialdepartementet (2001) *Barnmisshandel – att förebygga och åtgärda*, Slutbetänkande från kommittén mot barnmisshandel SOU 2001:72 Fritzes
- Socialdepartementet (2001b) *Ur fattigdomsfällan*. Slutbetänkande från Familjeutredningen SOU 2001:24
- Socialdepartementet (2001d), *Välfärdstjänster i omvandling*, SOU 2001:52. Fritzes



- Socialdepartementet (2001e), *Ofärd i välfärden*, SOU 2001:54. Fritzes
- Socialdepartementet (2001f), *Barns och ungdomars välfärd*, SOU 2001:55. Fritzes
- Socialdepartementet (2001g), *Välfärdens finansiering och fördelning*, SOU 2001:57. Fritzes
- Socialdepartementet (2001h), *Barnafödandet i fokus – från befolkningspolitik till ett barnvänligt samhälle*, Ds 2001:57.
- Socialdepartementet (2003) *Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utestängning 2003-2005*, Informationsmaterial S 2003:031
- Socialdepartementet (2004) *Ekonomiskt utsatta barn – En delrapport om kommunernas arbete med barnperspektivet i handläggningen av ekonomiskt bistånd*, Ds 2004:41
- Socialdepartementet (2004b) *Redovisning av regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten för år 2004*, Regeringens skrivelse Skr. 2003/04:143.
- Socialdepartementet (2005) *Sveriges rapport om insatser för att förebygga fattigdom och social utestängning*, Informationsmaterial S 2005:038
- Socialdepartementet (2005b) *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Delrapport från arbetsgruppen med uppgift att utveckla indikatorer för barnpolitiken*, Ds 2005:59.
- Socialdepartementet (2005c) *Redovisning av regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten för år 2005*, Regeringens skrivelse Skr. 2004/05:93.
- Socialdepartementet (2006), *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*, Ds 2005:59
- Socialdepartementet (2006b) *Ett Sverige för barn – redogörelse för regeringens barnpolitik*, Regeringens skrivelse Skr. 2005/06:206
- Socialdepartementet. (2001c) *Välfärdsbokslut för 1990-talet*. SOU 2001:79.
- Socialstyrelsen (1992) *Socialbidrag. Allmänna råd från Socialstyrelsen 1992:24*
- Socialstyrelsen (1995b) *Socialbidragsnormen – en översyn*. SoS-rapport 1995:24
- Socialstyrelsen (1997) *Social rapport 1997*. SoS-rapport 1997:14
- Socialstyrelsen (1998) *Arbetsmetoder och socialbidrag*. SoS-rapport 1998:11

- Socialstyrelsen (2003) *Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd*. Socialstyrelsen och Länsstyrelserna
- Socialstyrelsen (2003b) *Ekonomiskt bistånd. Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten*
- Socialstyrelsen (2004), *Social tillsyn 2004. Resultat av länsstyrelsernas tillsyn*. Socialstyrelsen & Länsstyrelserna
- Socialstyrelsen (2006) *Social rapport 2006*
- Socialstyrelsen (2006b) *Riksnormen för försörjningsstöd 2006*. Meddelandeblad
- Socialstyrelsen (2006c) *Normer för ekonomiskt bistånd 1985-2005*.
- Socialstyrelsen (2006d) *Folkhälsa – Lägesrapport 2005*.
- Socialstyrelsen (2006e) *Föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av individuellt behovsprövade insatser enligt Socialtjänstlagen*. SOSFS 2006:5
- Socialstyrelsen (2006f) *Riksnorm från och med 1998*, [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se) 2006-02-24.
- Socialstyrelsen (2006g) *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*. [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)
- Socialtjänstförvaltningen (2005) *Norm för försörjningsstöd 2006*. Stockholms stad
- Socialutskottet (2006) *Arbetet med att förverkliga FN:s barnkonvention i Sverige och andra barnfrågor*, Betänkande 2005/06:SoU5.
- Solera, C. (2003), "Income transfers and support for mothers' employment: the link to family poverty risks", i Vlemminckx & Smeeding (eds.) *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?*, Bristol: Policy Press.
- SOS Fattigvård
- SOS Socialhjälp
- SOS Socialtjänst
- SOS Socialvård
- Stanfors, M. (2003) *Education, labor force participation and changing fertility patterns: a study of women and socioeconomic change in twentieth century Sweden*, Lund Studies in Economic History 22, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Statistisk Årsbok
- Statskontoret (2004), *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme? En jämförelse mellan nio kommunala verksamheter*. PM 2004-08-31. [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

- Statskontoret (2005) *Modeller för styrning. Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting*. Rapport 2005:2
- Statskontoret (2005b) *Ett EU-perspektiv på statlig styrning av kommunala verksamheter*, Rapport 2005:12A
- Statskontoret (2005c), *Hur vet staten vad kommunerna gör?*, Rapport till ESS 2005:3, Stockholm: Finansdepartementet
- Statskontoret (2005d), *Reglering och andra styrmedel. En studie av hur staten styr kommuner och landsting*. Publikation 2005:28. [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)
- Statskontoret (2005e), *Statliga myndigheters regleringar av kommunal verksamhet*. Publikation 2005:29. [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)
- Statskontoret (2006), *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*. Publikation 2006:3. [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)
- Stenberg, S.Å. (1998) "Unemployment and Economic Hardship", *European Sociological Review* Vol. 14 No. 1: 1-13
- Stockholms stad (2004), *Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd*, 2004-06-02.
- Stockholms stad (2006) *EU-finansierade projekt*; [www.eu.stockholm.se](http://www.eu.stockholm.se), Stockholms stad 2006-05-05.
- Stockholms stad (2006b), *Rapport från Europaforum 2005. EU-verksamheten i staden 2005 – några exempel*. Stockholm: Rapporter till Kommunstyrelsen. <http://www.stockholm.se/Extern/Templates/Page.aspx?id=76795> 2006-09-13
- Storstadsdelegationen (2006), *Storstadsnytt – ett nyhetsbrev från Storstadskansliet*, 1 september 2006, <http://www.storstad.gov.se>
- Sundell, K., Vinnerljung, B., Andréé, C. & Hummelsjö, E., FoU-rapport (2004) *Socialtjänstens barn*. FoU-rapport 2004:4. Stockholm: Stockholms stad
- Svensson, G. (2000) *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor. Bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*. Stockholm: Norstedts Juridik
- Svensson, L.G. (2002) "Arbete och kompetens", i *Hansen & Orban (Red.) Arbetslivet*. Studentlitteratur
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005) Referat från Europarådets kongress för lokala och regionala organ (CLRAE) i Strasbourg 30 maj – 2 juni 2004, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=6518&C=3677&ArticleVersion=31>

- Sveriges Kommuner och Landsting (2005b) *Utveckling av lokala välfärdsbokslut. En modell för styrning och uppföljning*, Stockholm (utgiven i samarbete med Folkhälsoinstitutet).
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005c) *Samverkan pågår – möjligheter och begränsningar*, www.skl.se
- Szulkin, R. (1981), "Socialhjälpfrekvensen och dess bestämningsfaktorer", *Sociologisk Forskning* 4/1981
- Söderström, L. Björklund, A. Edebalk, P.G. & Kruse, A. (1999) *Välfärdspolitiska rådets rapport. Från dagis till Servicehus – Välfärdspolitik i livets olika skeden*. SNS Förlag
- Söderström, Lars (2002) *Hoten mot kommunerna. En ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden*. Ds 2002:7. Finansdepartementet
- Tidskrift för fattigvård och annan hjälpverksamhet*
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin Books
- Utbildnings- och kulturdepartementet (2003) *Unga utanför*, SOU 2003:92.
- Vogel, J. (1997) "Ekonomiska problem", *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995*, SCB
- Vogel, J. (1997b) "Inkomst och fattigdom", *Välfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975-1995*, SCB
- Vogel, J. (2002) "Welfare Production, Poverty and Wealth", i W. Glatzer (ed.) *Rich and Poor*. Nederländerna: Kluwer Academic Publications
- Wonnacott, P. and Wonnacott, R. (1986) *Economics*. Singapore: McGraw-Hill

**AKTUELLA RAPPORTER**  
*från FoU-enheten*

**2005**

2005:1	Knut Sundell Martin Forster	<i>En grund för att växa</i> Forskning om att förebygga beteende- problem hos barn	80 kr
2005:2	Martin Forster Knut Sundell Lennart Melin Richard J. Morris Martin Karlberg	<i>Charlie och Komet.</i> Utvärdering av två lärarprogram för barn med beteende- problem	80 kr
2005:3	Lisa Wallander Jan Blomqvist	<i>Vad styr vårdvalen?</i> En faktoriell survey av faktorer som predicerar val av insats inom socialtjänstens missbruksvård. Delrapport 2 från projektet "Vem får vilken missbruksvård"	180 kr
2005: 4	Charlotte Mannerfelt	<i>Villkorad Frihet</i> – Om reglering av fristå- ende grundskolor	150 kr
2005:5	Nader Anmadi Eva-Britt Lönnback	<i>Tvärkulturellt Socialt Arbete</i> - av socialarbetare för socialarbetare	150 kr
2005:6	Catrine Kaunitz Cecilia Andréa Löfholm	<i>"Det är nu dom svåra frågorna kommer"</i> 41 Stockholmsföräldrar om föräldraskap	80 kr
2005:7	Knut Sundell Åsa Kling, Fredrik Livheim Anna Mautner	<i>Komet för föräldrar</i> Vilka föräldrar deltar, vilka är barnen och vad tycker föräldrarna om Komet	80 kr
2005:8	Bassam El-Khoury Knut Sundell	<i>Elevers Normbrytande Beteenden</i> Resultat från 2004 års Stockholms enkät med elever i grundskolans årskurs 9 Och gymnasiet år 2	80 kr
2005:9	Jan Blomqvist Irja Christophs	<i>Vägen till vården</i> Kvinnors och mäns skäl att söka hjälp respektive börja behandling för alkoholproblem	80 kr
2005:10	Veronica Ekström	<i>Individens eget ansvar och samhällets stöd</i> En utvärdering av "Skärholmsmodellen" vid Jobbcentrum Sydväst	150 kr
2005:11	Charlotte Mannerfelt	<i>Hammarby Sjöstad tillgänglig för alla?</i> Delrapport 5: Byggfasens betydelse	80 kr
2005:12	Martin Forster Martin Karlberg	<i>KOMET</i> En manual för skolpersonal i grundskolans år F till 5	150 kr
2005:13	Martin Forster	<i>KOMET</i> Manual för skolpersonal i grundskolans år 6 till 9	150 kr

2005:14	Lina Collin Bassam El-Khour Knut Sundell	<i>Elever som mobbar vilka är de?</i>	80 kr
2005:15	Knut Sundell Bassam El-Khour Josefin Månsson	<i>Elever på vift. Vilka är skolkarna?</i>	80 kr
2005:16	Hjärdis Gustafsson	<i>Projekt i fokus. En processutvärdering av projektet "Individen i fokus"</i>	80 kr
2005:17	Bassam El-Khour Knut Sundell Anna Strandberg	<i>Risikfaktorer för normbrytande beteenden</i> Skillnader mellan flickor och pojkar i tonåren	80 kr
2005:18	Jan Blomqvist Irja Christophs	<i>Kan forskning påverka praktiken?</i> En utvärdering av olika sätt att återföra forskningsresultat inom missbrukarvården	80 kr
2005:19	Birgitta Petrell Jan Blomqvist Thomas Lundqvist	<i>Ut ur dimman</i> En uppföljning av Maria Ungdoms cannabisprogram	125 kr

## 2006

2006:1	Ollie Puhakka	<i>Missbrukare på Sergels Torg 2005</i>	100 kr
2006:2	Barbro Nordlöf	<i>Mödrahem i Stockholm 1910-1970</i>	200 kr
2006:3	Daniel Rauhut	<i>Den besvärliga fattigdomen</i>	200 kr
2006:4	Knut Sundell, Kjell Hansson, Cecilia André- Löfholm, Tina Olsson, Lars-Henry Gustle & Christina Kadesjö	<i>Multisystematisk terapi för ungdomar med allvarliga beteendeproblem</i> - resultat efter sex månader. (Rapporten kan beställas från Socialstyrelsens kundtjänst)	
2006:5	Agneta Hugemark	<i>Mellan marknad och politik</i> - om statlig styrning av marknaden för personlig assistans	100 kr
2006:6	Veronica Ekström	<i>Kompetensutvecklingsbehov för Ekonomiskt bistånd och Arbetsmarknadsverksamheter</i> – en utvärdering av projektet Profilen	100 kr
2006:7	Anders Ekstrand	<i>Hur mår Stockholms ungdomar?</i> - en studie av risk- och skyddsfaktorers betydelse för psykisk ohälsa	100 kr
2006:8	Hjärdis Gustafsson	<i>Klienten och handläggaren som individer</i> - utvärdering av projektet "Individen i fokus" Del 2	100 kr

2006:9	Daniel Rauhut Svante Lingärde Nina Alander Under medverkan av Carolin Holm	<i>Om barnfattigdom - ansvar, insatser och orsaker</i>	200 kr
2006:10	Nina Alander	<i>Bedrägeri och andra brott inom socialtjänsten i samband med ekonomiskt bistånd</i>	200 kr

#### **U-serien från 2006**

Nr 1	Anette Manoti	<i>Att arbeta som kontaktsekreterare - erfarenheter från kontaktsekreterare i Stockholms stad.</i>	100 kr
Nr 2	Pia Hallin	<i>Myndighetens ansikte – om socialarbetare i myndighetsrollen. DVD-film inklusive diskussionsunderlag. (Rabbaterat pris för enheter inom Stockholm Stad)</i>	900 kr (600 kr)
Nr 3	Karin Zachrisson	<i>Att arbeta som boudredare i Stockholms stad - om förhållningssätt och bemötande</i>	100 kr

<p style="text-align: center;"><b>FoU-rapporter beställs från</b>  <b>FoU-enheten, Stockholm stad e-post: <a href="mailto:fou.rapporter@stadshuset.stockholm.se">fou.rapporter@stadshuset.stockholm.se</a></b>  <b>fax: 08-508 35 900, tel: 08-508 35 851</b></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

