

LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan
Komparativ socialpolitik
HT 2001

”BARNETS BÄSTA”

**En fallstudie om hur barnkonventionen tolkas och implementeras i
Malmö och Helsingborg**

Författare: Linda Ekman
Handledare: Håkan Johansson

ABSTRACT

The main purpose of this essay was to study how the UN Convention on the Rights of the Child has been interpreted and implemented in the Swedish municipalities. This main purpose can be divided into two different parts.

1) To analyse how two municipalities handle the realization of the UN Convention on the Rights of the Child and to see if there are any existing differences between them. The municipalities that I chose were Malmö and Helsingborg.

2) To deepen the analysis by examining how the Swedish offices of family law stand on the issue of “the best interest of the child”.

The case study was based on a qualitative method. I combined studies of literature and documents with interviews. In the theoretical part I used three implementation perspectives: “street-level bureaucracy”, “top-down” and “bottom-up”. The main conclusions of my study are that the municipalities of Malmö and Helsingborg have used very different models to implement the UN Convention on the Rights of the Child. The offices of family law, though, are very similar in the way they define and relate to the principle of “the best interest of the child”.

Innehållsförteckning

	sida
Förord	4
1. Inledning	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Syfte och centrala frågeställningar	8
1.3 Metod och urval	9
1.3.1 Fallstudier	9
1.3.2 Studiens uppläggning	9
1.3.3 Resultatens tillförlitlighet	10
1.3.4 Urvalsmetoder	10
1.3.5 Analys och transkribering av intervjuer	11
1.3.6 Källkritik	11
1.3.7 Etiska överväganden	12
1.4 Fortsatt framställning	12
2. Implementeringsteorier	13
2.1 Top down eller bottom-up?	14
2.2 Street-level bureaucrats	15
3. FN: s konvention om barnets rättigheter	16
3.1 Bakgrund	16
3.2 Artikel 3 – “Barnets bästa”	17
4. Barnkonventionen förverkligas i Sverige	18
4.1 Lagändringar	18
4.2 Den nationella strategin	20
4.3 Barnkommitténs tolkning av “barnets bästa”	20
5. ”Barnets bästa” i den kommunala politiken	21
5.1 ”Barnets bästa” i Malmö kommun	21
5.2 ”Barnets bästa” i Helsingborgs kommun	24
5.3 Jämförande analys av kommunerna	26
6. ”Barnets bästa” i kommunala verksamheter	28
6.1 ”Barnets bästa” på familjerättsbyrån i Malmö	29
6.2 ”Barnets bästa” på familjerättsenheten i Helsingborg	32
6.3 Jämförande analys av familjerätterna	34
7. Implementeringsgången i kommunerna	36
8. Slutdiskussion	40
9. Källförteckning	42
10. Bilaga - Intervjuteman	44

Förord

Jag vill rikta ett varmt tack till informanterna på Familjerättsbyrån i Malmö och på Familjerättsenheten i Helsingborg för att de varit tillmötesgående och avsatt tid för intervjuer. Jag vill också tacka min handledare Håkan Johansson för många goda råd och ett stort engagemang under uppsatsskrivandet.

Tack!

Linda Ekman
Lund 2002

1. Inledning

1.1 Problemformulering

Länge var inställningen i Sverige att det var föräldrarnas och släktens sak att ta hand om barnen och samhället påtog sig inte något ansvar för detta. Men i takt med att kunskapen om barn och intresset för barns behov och rättigheter har ökat så har också samhällsansvaret ökat. Detta märks framförallt genom att vi fått en omfattande barnlagstiftning som stärker barns rättigheter. Denna utveckling kan ses i stora delar av världen, däremot har mänskliga rättigheter varit en *nationell* angelägenhet ända tills Förenta Nationerna bildades 1945. Som en följd av andra världskriget fanns en vilja att ytterligare förstärka samarbetet mellan världens alla länder och i FN-stadgan skrevs det in att världsfreden endast kunde tryggas om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekterades av alla stater. En särskild kommission fick i uppdrag att fortsätta arbetet och resultatet blev *FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*, som antogs den 10 december 1948.¹

Men trots att de dokument som finns om mänskliga rättigheter gäller för *alla* människor, så har internationella samfund ansett att det krävs särskilda internationella dokument som förbjuder *vissa handlingar* eller skyddar *vissa grupper* av människor. *Barn* är en sådan grupp som man önskat ge ett speciellt skydd. 1924 antog t.ex. Nationernas förbund en deklARATION med fem huvudprinciper om barns skydd och välfärd och 1959 antog FN en deklARATION för att ytterligare stärka barnets rättigheter. Men deklARATIONER är inte juridiskt bindande och innehåller inte någon kontrollmekanism, till skillnad från konventioner som är juridiskt förpliktigande för de nationer som ansluter sig till dem.²

1979 hade utsetts till ett internationellt barnår och det var då initiativet togs till ett folkrättsligt bindande dokument om barnets rättigheter. FN tillsatte en kommission som skulle utarbeta en konvention om barnets rättigheter och 10 år senare, den 20 november 1989, antogs den utan omröstning av FN:s generalförsamling. I barnkonventionen görs barnet för första gången till ett subjekt med rättigheter. Tidigare sågs barnet mera som ett objekt och barnets bästa underordnades någonting annat eller någon annan.³

¹ Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn*, s. 9

² Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn*, s. 12

³ SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet*, s. 127

I juni 1990 ratificerade Sverige FN:s konvention om barnets rättigheter och därmed blev Sverige bundet att respektera bestämmelserna och principerna i konventionstexterna. Det innebar bl.a. att man, enligt artikel 4,

”skall vidtaga alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention”.⁴

Konventionen tar alltså inte ställning till *hur* barnkonventionens rättigheter införlivas med den nationella lagstiftningen, utan överlämnar detta ansvar till staterna. I Sverige ansåg man inte att det var nödvändigt att ge konventionen status av nationell lag eftersom det ändå fanns en relativt omfattande barnrättslig lagstiftning. I en efterföljande utredning gjorde regeringen istället bedömningen att barnkonventionen skulle införlivas genom *transformering*. Det innebar att konventionen successivt skulle omarbetas till svensk författningstext.

Principen om barnets bästa återfinns i barnkonventionens artikel 3 och kan härledas ur tankarna att barn har fullt och lika stort människovärde som vuxna men att barn är sårbara och därför behöver särskilt stöd och skydd.⁵ ”Barnets bästa” är ett begrepp som funnits länge i nationell lagstiftning i flera länder (se sid.17), framför allt inom familjerätten. Det nya i barnkonventionen var att begreppet vidgades till att omfatta alla samhällsområden. Men ”barnets bästa” är en av barnkonventionens många relativt vaga formuleringar som ger möjlighet till många tolkningar. Det är dessutom inget statiskt begrepp, dvs. det varierar över tid, från ett samhälle till ett annat och från ett barn till ett annat utifrån varje barns individuella situation. Att avgöra vad som är barnets bästa är alltså svårt. Begreppets otydlighet samt kommunernas frihet att själva ansvara för förverkligandet kan leda till att det faktiska utfallet av implementeringen ser olika ut.⁶

För att förhindra att alltför stora skillnader uppstår inom landet så att barnkonventionen kommer alla barn och ungdomar tillgodo, samt för att uppfylla även administrativa och övriga åtgärder som krävs enligt artikel 4, antog riksdagen våren 1999 proposition 1997/98:182 - ”*En nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige*”. Tyngdpunkten i en sådan strategi skulle vara ett uppdrag till kommunerna att i särskilda barn- och ungdomshandlingsprogram redovisa hur barnkonventionens intentioner ska uppfyllas lokalt,

⁴ Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn*, s. 34

⁵ SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet*, s. 125

⁶ Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn*, s. 26

med tonvikt på barns och ungas inflytande. Det ansågs viktigt med väl utarbetade mål på lokal nivå eftersom det i Sverige är kommuner och landsting som svarar för den största delen av de samhällsinsatser som görs för barn och de har därigenom ansvar för att tillgodose de rättigheter barn har enligt barnkonventionen.⁷

I denna uppsats kommer jag att behandla barnkonventionens implementering i Sverige. Med utgångspunkt i begreppet ”barnets bästa” vill jag, nu när den nya lagtexten varit i bruk några år, se *hur* kommunerna hanterar förverkligandet av barnkonventionen samt *om* det finns några skillnader mellan kommunerna. Jag tänker därför studera kommunernas övergripande riktlinjer och åtgärder samt några kommunala verksamheter som arbetar med barn. De kommuner jag har valt är Malmö respektive Helsingborgs kommun och verksamheterna är deras familjerättsbyråer/enheter. Anledningen till att jag har valt att titta på hur man förverkligar barnkonventionen både övergripande i kommunerna och inom enskilda verksamheter är att jag vill se om kommunernas mål överensstämmer med det praktiska arbetet. Finns det någon implementeringsproblematik?

Familjerätten är relevant utifrån denna problemformulering därför att de arbetar med vårdnadstvister där barnet är den oskyldiga tredje parten som drabbas av en konflikt mellan dess föräldrar. Utredarna på familjerätten tvingas då definiera vad barnets bästa innebär i en sådan situation. Handläggaren skall balansera mellan dels de lagar/riktlinjer som styr utredningen och dels sin egen personliga bedömning av det enskilda barnets situation.

⁷ Proposition 1997/98:182, *En nationell strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*

1.2 Syfte och centrala frågeställningar

Det övergripande syftet för uppsatsen är att analysera hur barnkonventionen tolkas och implementeras i de svenska kommunerna. Detta övergripande syfte kan delas upp i två olika delar.

1) att analysera hur olika kommuner hanterar förverkligandet av barnkonventionen samt om det finns några skillnader mellan kommunerna. De kommuner jag har valt är Malmö och Helsingborg.

För att besvara denna del av syftet använder jag följande frågeställningar:

- Finns det fastställda riktlinjer för förverkligandet av barnkonventionen i de två kommunerna?
- Har konkreta åtgärder vidtagits i förhållande till barnkonventionen på en kommunövergripande nivå?

2) att fördjupa analysen genom att undersöka hur familjerätterna i respektive kommun förhåller sig till begreppet "barnets bästa".

För att besvara denna del av syftet använder jag följande frågeställningar:

- Finns det riktlinjer hos familjerätterna för hur man ska ta hänsyn till "barnets bästa" i arbetet?
- Har familjerätternas förhållningssätt till "barnets bästa" förändrats som följd av den ändrade lagstiftningen?
- Hur definierar man begreppet "barnets bästa" på familjerättsenheterna?

1.3 Metod och urval

1.3.1 Fallstudier

Fallstudier kännetecknas av en djupgående undersökning av en avgränsad aspekt av ett problem under en begränsad tidsrymd. Dessa fall, oftast ett eller två, får illustrera ett ämne som studeras analytiskt i detalj. Fallstudier hjälper till att koppla samman mikronivån, dvs. hur individer agerar, med makronivån, dvs. storskaliga sociala strukturer och processer.⁸

När man samlar in information till en fallstudie måste man nödvändigtvis göra ett urval och välja ett område att studera och bestämma sig för vilket material som ska presenteras i slutrapporten. Men det är svårt att via oberoende källor kontrollera informationen och därför finns det alltid en risk för snedvridna resultat. Detta är den vanligaste kritiken mot fallstudiemetoden. Kritikerna påpekar att det normalt sätt inte går att generalisera resultaten från fallundersökningar och ifrågasätter värdet att studera en enda händelse eller företeelse.⁹

Styrkan med fallstudiemetoden är att den gör det möjligt för forskaren att koncentrera sig på en speciell händelse eller företeelse och försöka få fram de faktorer som påverkar företeelsen i fråga. Den som använder sig av fallstudiemetoden vill belysa unika drag och egenskaper i t.ex. en organisation och visa på hur de påverkar genomförandet av idéer i ett system eller hur de påverkar det sätt varpå en organisation fungerar. En lyckad fallstudie kan ge läsaren en tredimensionell bild och illustrera relationer, mikropolitiska frågeställningar och maktmönster i ett visst sammanhang eller i en viss situation.¹⁰

1.3.2 Studiens uppläggning

Denna uppsats handlar om hur FN:s konvention om barnets rättigheter implementeras i Sverige. För att göra ämnet hanterbart, med tanke på uppsatsens omfång och den begränsade tid jag har haft, har jag valt att göra en kvalitativ, komparativ fallstudie av två kommuners tillvägagångssätt i förverkligandet av barnkonventionen för att erhålla en djupare förståelse av dess förverkligande på lokal nivå. En kvantitativ undersökning hade krävt betydligt mer resurser att genomföra, samtidigt är det inte heller säkert att det kvantitativa perspektivet skulle besvara mina frågeställningar eftersom de kräver ett mera djupgående förhållningssätt. Min fallstudie bygger dels på kommunövergripande riktlinjer och dels på två kommunala verksamheters riktlinjer i Malmö och Helsingborg.

⁸ Neuman, W. Lawrence (2000), *Social research methods*, s. 32-33

⁹ Bell, Judith (1995), *Introduktion till forskningsmetodik*, s. 15-17

¹⁰ Bell, Judith (1995), *Introduktion till forskningsmetodik*, s. 15-17

Jag började min studie med att samla in och läsa SOU-rapporter, propositioner, material från Barnombudsmannen m.m. för att lära mig mer om vad det finns för nationella riktlinjer i Sverige angående barnkonventionen som i sin tur styr kommunernas arbete. Vidare påbörjade jag materialinsamlingen från kommunerna. I Malmö hamnade jag till slut hos en tjänsteman på Stadskontoret som arbetade med dessa frågor i kommunen. Hon försåg mig med det material som den övergripande studien av Malmö grundar sig på. I Helsingborg var det svårare att komma i kontakt med någon som kunde eller ville hjälpa mig med materialinsamlingen. Där fick jag istället inhämta mitt material genom ett besök på Rådhuset och Skol- och fritidsnämnden. Därefter letade jag upp mötesprotokoll från kommunfullmäktige i respektive kommun. Avslutningsvis gjorde jag intervjuer på Familjerättsbyrå i Malmö och Familjerättsenheten i Helsingborg.

1.3.3 Resultatens tillförlitlighet

Med tanke på den begränsade tid och de resurser jag hade för att genomföra undersökningen samt att den endast omfattar två kommuner, kan jag inte dra några generella slutsatser om barnkonventionens förverkligande på kommunal nivå i Sverige utifrån de resultat jag fått. Att jag har använt mig av så få intervjupersoner påverkar naturligtvis också undersökningen. Jag kan inte heller vara säker på att de, i egenskap av kommunala tjänstemän, medvetet eller omedvetet förmedlat en förfinad bild av sin verksamhet. En av informanterna i Helsingborg hade dessutom endast arbetat med familjerätt några månader. Utöver de organisatoriska faktorer som jag nämner i analysen finns det dessutom också politiska och ekonomiska skillnader mellan de två kommunerna som jag inte tar hänsyn till men som kan ha inverkat på undersökningens resultat. Allt detta har säkerligen påverkat uppsatsens resultat.

I uppsatsens intervjudel utgår jag mycket ifrån begreppet ”barnets bästa” och hur familjerätterna tolkar det. Det jag vill mäta är alltså beroende av ett diffust begrepp vilket gör det svårt att fånga upp i undersökningen. Att jämföra deras intentioner utifrån ett sådant begrepp har naturligtvis sina brister och tolkningen av begreppet vållar många problem eftersom det är otydligt, kulturbundet och varierar över tid. Min avsikt är inte att vara moraliserande och bedöma vem som är ”bäst” på att se till barnets bästa, utan snarare att undersöka om det föreligger några skillnader i synsätt.

1.3.4 Urvalsmetoder

Anledningen till att jag valde just kommunerna Malmö och Helsingborg var dels utifrån ett personligt intresse och därför att de var lättillgängliga, men också därför att det är de två

största städerna i Skåne. Jag hade en personlig fundering om att det skulle finnas mer utvecklade handlingsplaner i stora kommuner därför att de t.ex. är mer bevakade av media och kanske därför är mer måna om att ta fram en sådan handlingsplan. Familjerätterna är också större i dessa kommuner jämfört med små kommuner där de ibland bara består av en familjerättssekreterare. En större enhet skulle ge mig tillgång till fler informanter som har olika arbetsuppgifter. Att jag valde familjerätterna berodde på att de, enligt föräldrabalken, alltid måste sätta barnets bästa i främsta rummet och definiera vad det innebär eftersom de arbetar med vårdnadsutredningar. Inom familjerätten är dessutom barnet inte anledningen till kontakten med myndigheten, som det t.ex. kan vara inom socialtjänsten vid LVU-utredningar.

Jag styrde själv urvalet av informanter på det sättet att jag vid första telefonsamtalet uppgav att jag gärna ville göra en intervju med arbetsledaren/verksamhetschefen samt en intervju med en familjerättssekreterare. Detta urval gjorde jag för att dels få ett mer övergripande organisationsperspektiv och dels få ett perspektiv från en person som möter många barn och ungdomar i sitt dagliga arbete. Jag valde dock inte exakt vilka informanter jag skulle träffa utan detta bestämdes av verksamheterna. Min önskan om att träffa personer med olika befattningar uppfylldes dock.

1.3.5 Analys och transkribering av intervjuer

I intervjuerna har jag inte använt mig av ett fast frågeformulär. Istället har jag utgått ifrån några begrepp och områden som jag sedan fört diskussioner kring med mina informanter. Anledningen till att jag har valt att inte använda fasta frågor är att (1) jag hade små förkunskaper om familjerätterna, (2) jag ville undvika att mina förutfattade meningar skulle styra intervjuerna, (3) begreppet ”barnets bästa” har en diffus karaktär som är svårt att ställa precisa frågor kring. Jag har spelat in intervjuerna på band för att helt och hållet kunna koncentrera mig på mina informanter och för att kunna återge deras uttalanden mer korrekt. Sedan har jag skrivit en ordagrann återgivning av deras svar, dock med en varsam redigering för att göra texten mer läsvärd.

1.3.6 Källkritik

Det material jag använt mig av i uppsatsen är dels olika dokument som barnkonventionen och informationsmaterial om den, lagtext, propositioner, statliga utredningar och betänkanden från den parlamentariska barnkommittén, men också rapporter från Barnombudsmannen, skrifter från Rädda Barnen, tidigare gjorda avhandlingar och uppsatser på ämnet samt teoretiskt material kring implementeringsproblematiken. I fallstudien har jag utgått ifrån beslut i

kommunfullmäktige, kommunala handlingsplaner, mål och riktlinjer samt de intervjuer jag gjort på familjerättsbyrå/enheten i respektive kommun. Jag har i mitt sökande efter material alltid försökt komma till den ursprungliga källan och därför bör materialen från barnombudsmannen, riksdagens arkiv, m.m. betraktas som tillförlitliga. Vid ett fåtal tillfällen har jag hämtat information från Internet, respektive kommuns hemsidor och Rädda Barnens hemsida. Dessa uppdateras dock regelbundet och informationen bör anses som aktuell.

S.k. "face-to-face" intervjuer har fördelen av en mycket hög svarsfrekvens och de tillåter också frågor som kräver längre svar, i motsats till t.ex. enkäter. Till nackdelarna hör dock den s.k. "intervjuareffekten", vilken innebär att jag som intervjuare genom t.ex. ledande frågor etc. kan ha påverkat informanterna.¹¹ Jag har dessutom mycket liten erfarenhet av att göra intervjuer, som är en ganska svår konst. Dessa brister kan naturligtvis ha påverkat utfallet av intervjuerna och resultaten i min undersökning.

1.3.7 Etiska överväganden

Jag har valt att hålla informanterna i mina intervjuer till viss del anonyma genom att inte utge deras namn eftersom det främst är familjerätternas åsikter som organisation jag är intresserad av och inte dem som personer. Dock är de inte fullständigt anonyma eftersom det framgår var och i vilken stad de arbetar samt vilken befattning de har. Men med tanke på den metod jag använt och uppsatsens syfte anser jag att detta hade varit svårt att dölja.

1.4 Fortsatt framställning

Jag kommer nu att börja själva avhandlingen med att i kapitel *två* beskriva olika teoretiska perspektiv på implementeringsprocessen. I kapitel *tre* ger jag en kort presentation av FN:s konvention om barnets rättigheter och tar där upp dess bakgrund och principer samt hur begreppet "barnets bästa" ska tolkas enligt konventionen. I kapitel *fyra* presenterar jag sedan hur barnkonventionen har påverkat den svenska lagstiftningen. Jag tar även upp de nationella riktlinjer som tagits fram för förverkligandet av konventionen och hur "barnets bästa" har diskuterats i den parlamentariska barnkommittén. Dessa tre kapitel har jag valt att ha med som en bakgrund till den analys jag sedan kommer att göra av Malmö respektive Helsingborg och deras sätt att förverkliga barnkonventionen i allt arbete som rör barn. Anledningen till att jag valt denna presentationsordning är att jag tror att det hjälper läsaren att se en tydligare koppling mellan min frågeställning (dvs. implementering som det problem jag studerar) och de teoretiska perspektiven, samt en tydligare koppling mellan diskussionen om "barnets

bästa” i barnkonventionen och det som följer sedan, dvs. analysen av barnkonventionen och frågan om ”barnets bästa” i kommunerna. Analysen är uppdelad i två delar. I kapitel *fem* kommer jag att analysera de övergripande riktlinjer som finns i kommunerna och vilka konkreta åtgärder som vidtagits i förhållande till barnkonventionen. Den andra delen, kapitel *sex*, består av en fördjupning där jag analyserar ”barnets bästa” i de kommunala verksamheterna utifrån de intervjuer som jag gjort på familjerättsbyrå/enheten i Malmö och Helsingborg. I kapitel *sju* anknyter jag sedan den föregående analysen till bl.a. de implementeringsteorier som jag presenterat tidigare i uppsatsen.

2. Implementeringsteorier

Barnkonventionen har sitt ursprung i en internationell överenskommelse som i sin tur ska ge upphov till nationella och lokala strategier i de länder som har ratificerat konventionen. Men just eftersom konventionen definierar barns rättigheter ur ett universellt perspektiv så kan implementeringen av dessa rättigheter vara problematisk på en nationell eller lokal nivå. Problemen kan vara av skilda slag:¹² T.ex. kan det uppstå tekniska problem med införlivandet av konventionstexten i den nationella lagstiftningen. Även kulturella aspekter kan påverka, liksom ekonomiska, sociala eller politiska aspekter såsom regeringens välvilja och finansiella resurser. Med detta som bakgrund är det relevant att anlägga ett implementeringsperspektiv på uppsatsen.

Anders Sannerstedt skriver i boken ”Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem” att implementering innebär att genomföra politiska beslut. Detta är ofta en komplicerad process där de ursprungliga intentionerna skall färdas genom en byråkrati som består av många olika aktörer och faktorer som kan påverka det slutliga utfallet. Problemet att politiska beslut ofta inte genomförs så som beslutsfattarna avsett är gammalt och välkänt, tidigare hade forskningen inom disciplinen mest inriktats på regeltillämpning och formell organisering. Det *politiska* i förvaltningens verksamhet framhävdes inte förrän i början av 1970-talet då Pressman & Wildavsky publicerade en banbrytande bok om politiska intentioner som inte blivit förverkligade. Sedan dess har kunskaperna om implementeringsproblemet ökat väsentligt. Sannerstedt nämner två roller i det politiska livet, *beslutsfattarrollen* och

¹¹ Neuman, W. Lawrence (2000), *Social research methods*, s.272

¹² Bartolomei & Hydén, eds. (1999), *The implementation of human rights in a global world*, s.51

verkställarrollen.¹³ Relationen mellan beslutsfattare och verkställare kan beskrivas i termer av *styrning* och *kontroll*. Beslutsfattarens styrning av verkställaren ska syfta till att påverka verkställandet av de fattade politiska besluten. I de följande avsnitten ska jag beskriva tre perspektiv på relationen mellan beslutsfattare och verkställare: *top-down*, *bottom-up* samt teorin om *street-level bureaucracy*.

2.1 Top-down eller bottom-up?

Top-down perspektivet kan beskrivas som det traditionella sättet att se på implementeringsprocessen. Det tar sin utgångspunkt i det auktoritativa politiska beslut som tagits i organisationens topp och urskiljer sedan en styrningskedja. Varje led i denna kedja ses som en styrning av de följande leden. Perspektivet utesluter dock inte en öppenhet för betydelsen av t.ex. närbyråkrater (närbyråkrater arbetar inom bl.a. sjukvården, polisen, socialtjänsten och skolan).¹⁴ Förespråkarna av *bottom-up* perspektivet kritiserar *top-down* teoretiker för att de kräver en kontroll av just de element som är svåra att kontrollera. *Bottom-up* perspektivet vill istället fokusera på aktörerna och förvaltningarna och deras interaktion för att bättre kunna identifiera vem som påverkar vad, hur och varför.¹⁵ *Bottom-up* perspektivet tar sin utgångspunkt i den situation där det offentliga tjänster överlämnas till mottagaren, t.ex. undervisningen i klassrummet. Implementerarna behöver här inte vara närbyråkrater, de kan också vara olika nätverk. Forskaren försöker sedan med en resonerande metod förklara varför verksamheten bedrivs på ett visst sätt.¹⁶

Det finns en rad skillnader mellan dessa båda perspektiv, bl.a. i deras syn på lagar som styrinstrument. I *top-down* perspektivet är det lagen som bildar utgångspunkten för analysen medan det i *bottom-up* perspektivet är en empirisk fråga om lagen över huvud taget har någon styrande inverkan. En annan skillnad är att *top-down* perspektivet tar sin utgångspunkt i *beslutsfattarnas avsikter*, *bottom-up* perspektivet utgår istället från *tillämparnas handlande*. *Top-down* perspektivet betonar också starkare styrningens och kontrollens bristande pålitlighet.¹⁷ Båda dessa modeller speglar alltså styrningsperspektiv, men de ska främst inte ses som teoretiska perspektiv utan som två olika strategier för hur implementeringsforskning bör bedrivas metodmässigt. Det ena rekommenderar forskaren att utgå ifrån det auktoritativa

¹³ Sannerstedt, Anders (1997), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 17

¹⁴ Sannerstedt, Anders (1997), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 22

¹⁵ Hill, Michael (1997), *The policy process in the modern state*, s. 139

¹⁶ Sannerstedt, Anders (1997), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 22

¹⁷ Sannerstedt, Anders (1997), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 23

politiska beslutet, medan det andra menar att man ska börja med en granskning av den faktiskt bedrivna verksamheten.¹⁸

2.2 Street-level bureaucrats

Det tredje perspektiv som jag ska ta upp här erbjuder ett klart nedifrån och upp perspektiv på implementering. I sin bok "Street-level bureaucracy" lanserade Michael Lipsky 1980 en kontrasterande teori till det traditionella styrningsperspektivet – teorin om *street-level bureaucrats* (jag kommer fortsättningsvis att använda ordet närbyråkrater vilket är Rothsteins översättning av begreppet). Denna teori handlar om dem som mer eller mindre professionellt arbetar med människor. Lipsky's huvudtes är att dessa närbyråkrater har så stor faktisk handlingsfrihet och handlingsförmåga i sin dagliga verksamhet att det i själva verket blir de, och inte politikerna, som utformar politiken inom sitt område. Orsaken till detta finns i verksamhetens natur, enligt Lipsky. I sitt arbete förutsätts närbyråkraterna ta individuella hänsyn: patienter, klienter, elever skall behandlas olika efter sina individuella förutsättningar och behov. Arbetet förutsätts också vara styrt av professionella normer om vad som är vedertagen kunskap. Dessa normer föreskriver också att verksamheten skall vara individuellt anpassad.¹⁹ Men som en följd av bl.a. hög arbetsbelastning, begränsade resurser och en omfattande sekretess tvingas närbyråkraterna skapa egna, lokala ideal, regler, målsättningar och rutiner för att klara av den stress de utsätts för.²⁰

Politiska beslutsfattare har svårt att styra och kontrollera en verksamhet som har dessa egenskaper. De saknar ofta den professionella kompetensen och de har svårt att hantera en situation som kräver ständiga prioriteringar och individuella hänsynstaganden. Men närbyråkrater känner sig ofta som "kuggar i ett hjul", begränsade av sin byråkratiska roll. Detta kan ses som en paradox till att allmänheten vanligtvis uppfattar dem som personer med stor bestämmanderätt eller t.o.m. med stor makt. Lipsky's förklaring till denna paradox är bl.a. att de personer som närbyråkraterna hjälper i sitt arbete ofta befinner sig i en utsatt position och i relation till dem så besitter tjänstemännen därför mycket makt. De kan trots allt fatta beslut som innebär stora förändringar i klientens liv.²¹ Det ligger inget orimligt i den höga grad av handlingsfrihet som närbyråkraterna ändå har. Den är viktig för deras arbetstillfredsställelse, yrkesstolthet, självrespekt och kreativitet. Det framstår dessutom som legitimt att det är den som besitter den professionella sakkunskapen som skall svara för

¹⁸ Sannerstedt, Anders (1997), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 23

¹⁹ Sannerstedt, Anders (1997), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 19

²⁰ Hill & Bramley (1986), *Bureaucrats and professionals in social policy delivery*, s. 167-171

²¹ Hill & Bramley (1986), *Bureaucrats and professionals in social policy delivery*, s. 167-171

innehållet i det löpande arbetet med människor, enligt Lipsky. Hans tes gäller dock främst innehållet i verksamheten, förutsättningarna för verksamheten har de politiska beslutsfattarna däremot goda möjligheter att påverka.²²

Implementeringsdiskussionen om uppifrån och ned eller nedifrån och upp handlar alltså snarare om forskningsmetod än om teoretiska modeller. Vilket perspektiv som är mest lämpligt beror huvudsakligen på vilket politikområde man studerar. Lipsky's teori om närbyråkrater gäller de politikområden som innebär professionellt arbete med människor. För andra politikområden kan nätverksperspektivet vara lämpligast och för åter andra kan ett traditionellt uppifrån perspektiv ge de bästa insikterna.

3. FN: s konvention om barnets rättigheter

3.1 Bakgrund

Idén till ett folkrättsligt bindande dokument om barnets rättigheter uppkom under det internationella barnåret 1979 efter ett initiativ från Polens regering, och efter tio års arbete så antog FN: s generalförsamling den 20 november 1989 *Konventionen om barnets rättigheter*. Det innebar början på en ny epok eftersom det var första gången som barns egna mänskliga rättigheter formulerades i ett internationellt bindande avtal. Konventionens definition av barn är enligt artikel 1

”varje människa under 18 år om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet”.²³

Barnkonventionen tillerkänner barn medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den bygger på fyra huvudprinciper: att barnet har rätt till likvärdiga villkor, att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut, att barnet har rätt till sitt liv och utveckling samt att barnet har rätt att säga sin mening och få den respekterad. Utöver de fyra huvudprinciperna innehåller barnkonventionen en rad sakartiklar som slår fast olika rättigheter.²⁴ I barnkonventionen görs barnet för första gången till ett subjekt med rättigheter. Tidigare sågs barnet mera som ett objekt och barnets bästa sattes i relation till någonting annat eller någon annan. Idag har 191 stater anslutit sig till konventionen, endast USA och Somalia

²² Sannerstedt, Anders (1997), i Bo Rothstein red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, s. 20

²³ SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet*, s. 61

²⁴ Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn*, s. 14-15

är ännu inte bundna av den. De stater som har ratificerat den är däremot skyldiga att vidta åtgärder för att rättigheterna ska genomföras och omfatta alla barn i landet. Detta preciseras i artikel 4. Det är staten som har det övergripande ansvaret för genomförandet, men det är arbetet på regional och lokal nivå som ytterst avgör hur barnkonventionens principer och krav får genomslag.²⁵

3.2 Artikel 3 – ”Barnets bästa”

”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.”

Detta är ett citat av barnkonventionens artikel 3.1. Barnets bästa är inget nytt begrepp i internationella deklARATIONER och konventioner. Olika variationer av principen har funnits ända sedan Nationernas Förbund 1924 fastslog fem huvudprinciper beträffande barns skydd och välfärd. Dock finns begreppet inte ordagrant återgivet i några andra FN-konventioner, men bl.a. FN-organen UNHCR och UNICEF har anammat principen i sina program. 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. Så har det t.ex. varit i så skilda länder som Sverige, Frankrike, Kanada, Indien och Zimbabwe.²⁶

Artikel 3 kan kallas en portalbestämmelse, dvs. att den ska vara vägledande vid tolkningen av konventionens övriga artiklar. Artikeln behandlar principen om att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid *alla* åtgärder som rör barn, inget annat dokument har den bredd som barnkonventionens artikel 3 har.²⁷ Denna princip kan härledas ur två fundamentala tankar: att barn har fullt och lika stort människovärde som vuxna men att barn är sårbara och därför behöver särskilt stöd och skydd. FN:s barnkommitté ansåg vid sitt uttalande att principen om barnets bästa alltid ska beaktas och väga mycket tungt och därmed så gott som alltid ha företräde. Barnets bästa måste alltid redovisas i beslutsprocessen och en prövning av barnets bästa ska göras innan beslut fattas som påverkar barn. Om prövningen kommer fram till att ett annat intresse än barnets bästa väger tyngre ska detta motiveras och redovisas.²⁸

²⁵ SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet*, s. 75

²⁶ SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet*, s. 126

²⁷ SOU 1997:116, *Barnets bästa i främsta rummet*, s. 126

I ett historiskt perspektiv hänger definitionen av barnets bästa samman med den vid varje tidpunkt rådande synen på barnet i samhället. I Sverige har vi kommit långt när det gäller barns rättigheter, men på många platser i världen saknar barn fortfarande en del av de grundläggande rättigheter som nämns i konventionen. Formuleringen i artikel 3 har därför kritiserats för att vara för allmänt hållen och för att den eftersträvar universella definitioner. Det har ofta lett till svårigheter med tolkningen i förhållande till kunskap om och hänsyn till kulturella föreställningar om barn och deras barndom. Det finns konflikter mellan olika politiska uppfattningar, akademiska konflikter mellan olika vetenskapliga skolor och konflikter mellan professionella och lekmän. Många använder begreppet barnets bästa för att hävda just sin ståndpunkt. Under arbetet med barnkonventionen framfördes också många förslag om att begreppet skulle preciseras och att räckvidden i artikel 3 på olika sätt skulle begränsas. Men arbetsgruppen kom till slut fram till en vid formulering för att den skulle kunna tillämpas på alla områden. De ansåg inte att det var möjligt att fastställa några kriterier på vad som är barnets bästa inom olika områden och kulturer. Den allmänt hållna definitionen tror man också har varit en av de faktorer som bidragit till att så många stater har ratificerat konventionen och därmed har den också fått en mycket stark rättslig tyngd och en stor politisk betydelse i det internationella samfundet. Det har därmed också utvecklats ett gemensamt globalt språk kring barns och ungas rättigheter och behov.²⁹

4. Barnkonventionen förverkligas i Sverige

4.1 Lagändringar

Som jag nämnde i inledningen är alla stater som ratificerat barnkonventionen, enligt artikel 4, skyldiga att vidta bl.a. lagstiftningsmässiga åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Det finns dock inga riktlinjer för hur införlivandet ska ske, det får avgöras av varje stat med utgångspunkt i dess rättstradition och rättsliga system. Hittills har inga konventionstexter inkommerats i svensk lag, dvs. de har inte fått status av nationell lag. Eftersom Sverige redan hade en mycket omfattande barnrättslig lagstiftning så beslutade riksdagen att det inte heller var nödvändigt för barnkonventionen, den skulle istället successivt omarbetas till svensk författningstext. Detta har bl.a. skett i socialtjänstlagen och föräldrabalken. I linje med detta föreslog regeringen i prop. 1996/97:124 att socialtjänstlagen

²⁸ Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn*, s. 24-26

²⁹ Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn*, s. 53

skulle kompletteras med ett barnperspektiv, vilket ledde till att det i 1 kap 2 § infördes en ny bestämmelse som syftar till att stärka barnens ställning inom socialtjänsten. Den nya bestämmelsen svarar mot artikel 3 i FN: s barnkonvention och lyder

”När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver”,³⁰

En bestämmelse om barns rätt att komma till tals beträffande åtgärder som rör dem infördes i 3 kap § 5 2st. Den lyder:

”När en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad”.³¹

Att frågor om vårdnad m.m. skall avgöras efter vad som är bäst för barnet är ingen nyhet i föräldrabalken, redan före 1998 års reform angavs det i flera av bestämmelserna. Men det fanns däremot ingen övergripande regel om barnets bästa, vilket vårdnadstvistutredningen saknade. För att ytterligare betona principen om barnets bästa samt för att svara mot innehållet i artikel 3 i FN: s konvention om barnets rättigheter så föreslog utredningen att det skulle införas en ny inledande bestämmelse, 6 kap § 2a.³² Den lyder:

” Barnets bästa skall komma i främsta rummet vid avgörande enligt detta kapitel av alla frågor som rör vårdnad, boende och umgänge”.³³

I lagen anges dock inte närmare vad som skall anses vara barnets bästa.³⁴ Föräldrabalkens regler om vårdnad och umgänge m.m. ändrades den 1 oktober 1998, samtidigt gjordes nämnda ändringar i socialtjänstlagen. Portalparagrafen i föräldrabalken ska vara avgörande vid domstolens tillämpning av bestämmelserna i kapitel 6. Syftena med reformen var att³⁵ (1) betona vikten av samförståndslösningar i frågor som rör barnen, (2) underlätta för föräldrar att i så stor utsträckning som möjligt komma överens om hur frågor om vårdnad, boende och umgänge skall lösas, (3) skapa en ordning där frågor om vårdnad m.m. kan hanteras i mindre konfliktskapande former och utanför domstolarna, (4) bereda vägen för en ökad användning av gemensam vårdnad samt (5) betona principen om barnets bästa.

³⁰ Sveriges rikes lag, Socialtjänstlagen 1 kap 2 §

³¹ Sveriges rikes lag, Socialtjänstlagen 3 kap 5 § 2st

³² Nilsson, Anna (1997), *Förändrad svensk familjerättslagstiftning 1998?*, s. 20

³³ Sveriges rikes lag, Föräldrabalken 6 kap 2a§

³⁴ Wickström, Anita (1998), *1998 års vårdnadsreform och socialtjänsten* s. 17

4.2 Den nationella strategin

För att barnkonventionen skulle få genomslag på alla nivåer i samhället och inte enbart i lagstiftningen så ansåg den parlamentariska Barnkommittén och Barnombudsmannen (BO) att det fanns ett behov av en nationell strategi för det fortsatta arbetet med barnkonventionen. I Sverige ligger stora delar av det samhällsliga ansvaret för barn hos kommunerna och därigenom har de ansvar för att tillgodose de rättigheter barn har enligt konventionen. Det är på den lokala nivån som barnkonventionen ska förvandlas från ord till handling. Barnkommittén och BO menade därför att tyngdpunkten i en nationell strategi skulle vara ett uppdrag till kommunerna att i särskilda barn- och ungdomshandlingsprogram redovisa hur barnkonventionens intentioner skulle uppfyllas lokalt, med tonvikt på barns och ungas inflytande. I proposition 1997/98:182 – *”Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter”*, betonade regeringen att barnkonventionen skulle vara ett aktivt instrument och genomsyra allt statligt beslutsfattande som rör barn. Målsättningen för den nationella strategin var att barnkonventionen på olika sätt skulle tas upp i utbildningar för de yrkesgrupper som arbetade med barn. Kommuner och landsting skulle erbjuda sin personal fortbildning samt inrätta system för att kunna följa hur barnens bästa förverkligats i det kommunala arbetet. Inriktningen på verksamheten skulle utgå från barnkonventionen. Regeringen nämnde också olika sätt som detta kunde göras på t.ex. genom barn- och ungdomsplaner, barnbilagor till budgeten, barnkonsekvensanalyser och checklistor. Men detta var bara förslag, vilket sätt kommunerna valde ville regeringen inte styra. Utvecklingen av barnplanerna skulle ske efter lokala beslut och någon lagstiftning på området är ännu inte aktuellt.³⁶

4.3 Barnkommitténs tolkning av ”barnets bästa”

I SOU 1997:116 anger barnkommittén att en kombination av vetenskap och beprövad erfarenhet samt att låta barn själva komma till tals är en önskvärd metod för bedömning av vad som är barnets bästa. Under de senaste decennierna har kunskaper och forskning om barns behov utvecklats och man brukar nu skilja på sådana behov som har en grundläggande betydelse för ett barns utveckling och andra behov som också är avgörande, men inte på samma djupa och avgörande sätt. I delrapporten *”Barnkonventionen och utlänningslagen”*³⁷, tog barnkommittén upp några grundläggande behov som man anser bör ingå i en bedömning

³⁵ Wickström, Anita (1998), *1998 års vårdnadsreform och socialtjänsten* s. 14

³⁶ Proposition 1997/98:182, *En nationell strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*

³⁷ SOU 1996:115, *Barnkonventionen och utlänningslagen*

av barnets bästa: barnets behov av omvårdnad och skydd, barnets behov av sina föräldrar samt att barn behöver respekt för sin integritet.

Att se till barnets bästa innebär också att det måste anläggas ett barnperspektiv i alla beslut som rör barn. Det räcker alltså inte att man gör någonting som man som vuxen anser vara till barnets bästa. Att bedöma barnets bästa är alltså att se olika beslutsalternativ med barns ögon, dvs. ur barnets synvinkel. Det handlar om att försöka ta reda på hur barn uppfattar och upplever sinsituation och eventuella förändringar genom att lyssna till barnet och respektera det som en individ med egna rättigheter och uppfattningar.

Sammanfattningsvis kan sägas att det aldrig fastställdes några tydliga riktlinjer eller regler för vad barnets bästa skulle innebära, däremot gjordes det försök att skapa vissa riktlinjer. I arbetet med barnkonventionen på den nationella nivån skapades alltså övergripande målsättningar och ideal, men de preciserades aldrig även om det gjordes försök att definiera, precisera och skapa instrument för vad innebörden av barnets bästa verkligen skulle vara. I slutändan lämnades det dock ett stort utrymme för kommunala tolkningar.

5. ”Barnets bästa” i den kommunala politiken

Jag ska nu inleda min analys av hur barnkonventionen har tolkats och implementerats i Malmö och Helsingborg. Jag har valt att dela upp analysen i två delar, precis som syftesformuleringen. I detta kapitel ligger analysen på en *övergripande* nivå då jag behandlar det material och den information som jag har samlat in om barnkonventionen och ”barnets bästa” i den kommunala politiken. Jag presenterar kommunerna var för sig och avslutar med en jämförande analys. I den andra delen, kapitel 6, gör jag sedan en analys av ”barnets bästa” på en *verksamhetsnivå* utifrån de intervjuer jag har gjort på familjerätterna i respektive kommun. I analysen nedan ingår de beslut som tagits i kommunfullmäktige i respektive stad efter det att barnkommitténs huvudbetänkande kom 1997 samt de konkreta åtgärder som vidtagits i form av t.ex. olika projekt.

5.1 ”Barnets bästa” i Malmö kommun

Jag ska nu övergå till att beskriva hur man i Malmö har gått tillväga i arbetet med att implementera FN:s konvention om barnets rättigheter.

I Malmö började det hela med ett samarbete mellan fyra olika frivilligorganisationer efter ett initiativ från ett av kommunalråden i staden. Detta projekt ledde sedan fram till en rad andra beslut och åtgärder som jag tar upp senare, men först ska jag presentera projektet lite närmre eftersom det har haft stor betydelse för implementeringsprocessen av barnkonventionen i Malmö.³⁸ Projektet kallades "Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling". Planeringen av projektet startade hösten 1997 med syftet att kommunen skulle ta ytterligare ett steg mot konventionens införlivande i den kommunala verksamheten och medverkade gjorde BRIS region Syd, Rädda Barnens Malmöförbund, Röda Korsets Malmöhusdistrikt och Malmö kommuns Hem och skola distrikt. Projektet finansierades av pengar som regeringen avsatt ur Allmänna Arvsfonden i just detta syfte och pågick mellan mars 1998 och april 2000.³⁹ Kortfattat var projektets syfte⁴⁰ att öka kunskapen om och skapa möjligheter för införlivandet av FN:s barnkonvention bland kommunpolitiker och tjänstemän, samt att ge barn och unga kunskap om sina rättigheter och skyldigheter och skapa möjligheter för dem att göra sin röst hörd. För att uppnå detta formulerades även tre delmål⁴¹ som riktade sig till 1) förtroendevalda samt tjänstemän i ledande ställning, 2) elevråden på högstadiet och gymnasiet och barn och unga i Malmös skolor, 3) arbetsledare, handläggare och personal i kommunala förvaltningar. Projektet är som sagt avslutat men det förde med sig en rad olika resultat.⁴² T.ex. en ny plan för individ- och familjeomsorgen där det ingick ett avsnitt rörande implementeringen av barnkonventionen inom IOF-verksamheten, i ett program för all skolverksamhet fastslogs att barnkonventionen skulle gälla för all verksamhet med barn och ungdom i Malmö och ett centralt ungdomsråd med tio representanter utsedda med en från varje stadsdels ungdomsråd inrättades i februari 2000. Men det som framförallt lyfts fram i rapporterna⁴³ är att projektet fört med sig en ökad medvetenhet om barns rättigheter hos stadens politiker vilket de nämnda åtgärderna kan vara en följd på. Det negativa var att en del aktiviteter riktade till barn och ungdomar inte blivit av och att intresset i stadsdelarna har varierat mycket – en del hade på olika sätt arbetat med barnkonventionen redan tidigare, medan andra visade ett svalt intresse.

³⁸ Hagberg, Joo, Panican, Samuelsson, Sundell, Szalai (1999). "Projekt Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling. En utvärdering."

³⁹ Slutrapport Projekt: "Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling" s. 1

⁴⁰ Slutrapport Projekt: "Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling" s. 2

⁴¹ Slutrapport Projekt: "Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling" s. 2-3

⁴² Slutrapport Projekt: "Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling" s. 8-9

⁴³ Slutrapport Projekt: "Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling" och "Projekt Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling. En utvärdering."

Projektet har också lett fram till att kommunfullmäktige tagit beslut att utveckla en metod för förverkligandet av barnkonventionen, främst i politiska beslut, som ska vara gemensam för hela kommunen. I Malmö beslutade man sig i juni 1999 för att utarbeta handlingsplaner och barnchecklistor som ska användas i alla beslut som rör barn och unga. I protokollet från kommunfullmäktige 1999-06-23 står det att *”kommunfullmäktige har beslutat att uppdra åt kommunstyrelsen att återkomma till kommunfullmäktige med förslag om en handlingsplan för förverkligandet av FN: s barnkonvention”*⁴⁴. Kommunstyrelsen ansåg dock inte att det behövdes en särskild handlingsplan för förverkligandet av barnkonventionen eftersom stadsdelarna kontinuerligt arbetade med att leva upp till de av kommunfullmäktige antagna planer och program som hade anknytning till barnkonventionen.⁴⁵ Däremot ansåg man att den barnchecklista som projektet hade tagit fram borde testas under en försöksperiod, vilket kommunfullmäktige tog beslut om i februari 2001: *”Kommunfullmäktige beslutar att godkänna i ärendet redovisade förslag till checklistor att användas av samtliga nämnder och stadsrevisionen i Malmö stad under en försöksperiod under tiden 1 oktober, 2001 - 30 september, 2003, att medge respektive nämnd att avgöra vilket av förslagen till checklista den vill använda under denna tid, att uppdra åt kommunstyrelsen att utarbeta tillämpningsanvisningar för respektive checklista, samt att uppdra åt kommunstyrelsen att utvärdera förverkligandet av FN: s konvention om barnens rättigheter samt att göra en utvärdering av användandet av checklistorna våren 2003.”*⁴⁶

Barnchecklistorna bygger på artiklarna 3 och 12 i barnkonventionen som handlar om ”barnets bästa” respektive barnets rätt att uttrycka sina åsikter. De frågor som utgår ifrån barnkonventionen lyder: *”Har barnets bästa satts i främsta rummet?”* Samt: *”Har barn och unga fått möjlighet att uttrycka sin mening och har denna tillmätts betydelse?”* I checklistorna ingick också s.k. hälsokonsekvensbeskrivningar som skulle belysa hälsokonsekvenserna för barn och ungdomar inför ett politiskt beslut.⁴⁷

I Malmö har arbetet med att förverkliga barnkonventionens intentioner om bl.a. ”barnets bästa” främst handlat om att öka kunskapen om barns rättigheter hos kommunpolitiker, tjänstemän, allmänheten och barnen. Barnkonventionen har, kanske tack vare projektet ”Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling”, medvetandegjorts hos kommunens

⁴⁴ www.malmo.se, Protokoll från kommunfullmäktige 1999-06-23

⁴⁵ Stadskontoret SDF Anna Follrud/Carl-Erik Blomqvist, tjänsteutlåtande 2001-01-16, Förverkligandet av FN: s barnkonvention med förslag till barnchecklista

⁴⁶ www.malmo.se, Protokoll från kommunfullmäktige 2001-02-28

⁴⁷ Stadskontoret SDF Anna Follrud/Carl-Erik Blomqvist, tjänsteutlåtande 2001-01-16, Förverkligandet av FN: s barnkonvention med förslag till barnchecklista

politiker och i stadsdelarna i olika utsträckning. Som en följd har beslut tagits om att ta hänsyn till barnkonventionen i alla nämnder och styrelser – i deras beslut och i deras verksamhet. Man valde att göra detta genom att använda sig av regeringens förslag om att utarbeta handlingsplaner och barnchecklistor som ska användas i alla beslut som rör barn och unga. Genom den barnchecklista som utvecklats måste beslutsfattarna direkt motivera på vilket sätt de tagit hänsyn till ”barnets bästa”.

5.2 ”Barnets bästa” i Helsingborgs kommun

Historien om barnkonventionen i Helsingborg börjar i november 1997 då kommunfullmäktige enligt protokollet beslutade *”att ansluta sig till FN: s barnkonvention samt uppdra åt nämnder och styrelser att redovisa på vilket sätt man tagit hänsyn till FN: s barnkonvention i sin verksamhet”*.⁴⁸ Även här har man, tidigare än i Malmö, alltså tagit beslut om att ta hänsyn till barnkonventionen i alla nämnder och styrelser. Helsingborg har däremot inte beslutat om några konkreta modeller (såsom t.ex. barnchecklistor) för hur arbetet skall redovisas, utan har gett ett uppdrag till nämnder och styrelser att på *något* sätt redovisa hur man har tagit hänsyn till barnkonventionen, samt att varje beslut ska prövas i förhållande till densamma: *”Kommunfullmäktige har sammanfattningsvis beslutat att samtliga nämnder och styrelser inför varje beslut prövar det i förhållande till FN: s barnkonvention”*⁴⁹.

Under arbetets gång har jag dock fått uppfattningen att besluten däremot inte verkar ha följts eftersom kommunstyrelsen i juni 2000 fick uppmana förvaltningar och nämnder att följa de tidigare besluten från 1997 och 1999: *”Förvaltningar och nämnder får i uppdrag av Kommunstyrelsen att tidigare beslut (-97 och -99) följs, om beaktande och redovisning av hur barnkonventionen efterlevs”*⁵⁰. Jag har också försökt få tag på någon redovisning av arbetet med barnkonventionen som kommunfullmäktige uppmanar till, främst från skol- och fritidsnämnden, men fått svaret att någon sådan inte gjorts. Det verkar alltså som att kommunfullmäktiges beslut inte har följts när det gäller att redovisa resultaten. Det behöver dock inte innebära att man inte tagit hänsyn till barnkonventionen, men det är svårare att kontrollera på vilket sätt samt vad det i så fall har fått för resultat. Utifrån protokoll från kommunfullmäktige har jag dock kunnat utläsa att detta är en punkt som den politiska oppositionen (bl.a. (mp) och (s)) i Helsingborg kritiserar. Hösten 1999 svarade ordföranden i kommunfullmäktige (m) på sådan kritik. Han ansåg att den typen av redovisningar måste bygga på ett långsiktigt arbete som kan vara svårt att implementera och redovisa från

⁴⁸ www.helsingborg.se, Protokoll från kommunfullmäktige 1997-11-25

⁴⁹ www.helsingborg.se, Protokoll från kommunfullmäktige 1999-11-23

november 1997 till hösten 1998. Hans tolkning av beslutet var att ”FN: s barnkonvention skall genomsyra all verksamhet i staden, och att detta förklarligt nog tar tid att genomföra. Dock har den nuvarande majoriteten särskilt tagit fasta på arbetet med att implementera FN: s barnkonvention och barnperspektivet som ett av flera centrala begrepp i stadens strategiska arbete under de kommande åren”.⁵¹

En del av stadens strategiska arbete baseras på det dokument som kallas ”Strategisk inriktning 1999-2002”. I det kan man under rubrik ”3. Staden” läsa att ”Helsingborg ska fokusera på FN:s barnkonvention som grund för reella förbättringar för barn”.⁵² Sådana riktlinjer är något som jag funnit i flera dokument ifrån Helsingborg, bl.a. ”Skol- och fritidsnämndens målprogram”. Det är Helsingborgs Stads samlade styrdokument på kommunal nivå för de olika verksamheter som ingår i skol- och fritidsnämndens uppdrag. I målprogrammet kan man läsa att det ”bygger på FN: s barnkonvention, samt de av riksdag och regering beslutade styrdokumenterna /.../ Målprogrammet beskriver genom vilket förhållningssätt och med vilka prioriteringar staden avser att förverkliga de nationella målen”.⁵³ Ett annat dokument som nämner barnkonventionen är skol- och fritidsnämndens ”Uppdrag 2002 socialtjänsten barn och ungdom 0 - 20 år” till socialtjänsten. I inledningen står det att ”Arbetet skall bedrivas i enlighet med gällande nationella och kommunala styrdokument samt FN: s Barnkonvention. Utförarstyrelserna skall verka för att all organisation och planering ska stödja ovan nämnda mål och vision och åtar sig att med god kvalitet bedriva verksamhet enligt ovan.”⁵⁴

I Helsingborg har man alltså inte arbetat fram någon specifik metod för implementeringen av barnkonventionen. De åtgärder som jag har funnit att man har vidtagit där gällande barnkonventionen ligger på en ännu mer övergripande nivå, som omnämnande av konventionen i de kommunövergripande dokument som jag nämnt ovan.

Utöver dessa beslut och formuleringar i dokument så pågår det just nu ett projekt i Helsingborg som har anknytning till barnkonventionen. Det heter ”Barns Behov i Centrum” (BBiC) och dess syfte är att förbättra arbetsmetoder, arbetsmaterial och datasystem för att stärka barns rättigheter i enlighet med FN: s barnkonvention så att barnets bästa beaktas i alla stadier av planering och beslut av insatser. Detta projekt drivs dock inte av Helsingborgs kommun utan av Socialstyrelsen. Det är verksamt i sju kommuner som alla har fått ansöka om

⁵⁰ www.helsingborg.se, Protokoll från kommunfullmäktige 2000-06-14

⁵¹ www.helsingborg.se, Protokoll från kommunfullmäktige 1999-08-24

⁵² Kommunstyrelsens förvaltning, Helsingborg. *Strategisk inriktning 1999-2002*.

⁵³ Skol- och fritidsnämnden, *Skol- och fritidsnämndens målprogram 1999-2002*

att få vara med. Helsingborg deltar sedan september 1999. Målsättningen är att utveckla ett enhetligt system för den sociala barnvården. Det pågående utvecklingsarbetet med BBiC fortsätter kontinuerligt och kommer kanske att leda till ett alltmer systemiserat socialt arbete riktat till barn och ungdomar i Helsingborg.⁵⁵ I ”Kvalitetsredovisning Individ- och familjeomsorg, barn och ungdomar 0 – 20 år 2000”, redovisas hur arbetet med BBiC har utvecklats hittills. Det tar bl.a. upp att implementeringsläget för BBiC i vissa stycken har varit svårbedömt pga. svårigheter att få fram material från England och Socialstyrelsen och de generella svårigheter i utvärderingsarbetet som verksamheterna kämpar med. Implementeringen av projektet har inte skett i den takt som planerats i handlingsplanen som ligger till grund för projektet. En utveckling av den kvantitativa mätningen av arbetet är nödvändigt för att få ett bättre grepp om implementeringen. Dock nämns också det positiva att trots problemen så har verksamheterna arbetat vidare och utvecklat framförallt utredningar och uppföljningar enligt BBiC utifrån de grundprinciper och synsätt som systemet anger.⁵⁶ Angående BBiC går det också att läsa i socialtjänstens uppdrag 2002, som jag nämnde tidigare, att det där ingår en generell uppdragsinriktning som beskriver BBiC-systemets betydelse för socialtjänsten barn och ungdom.⁵⁷ Målet är att full implementering av BBiC-systemet ska vara genomfört i december 2003.

5.3 Jämförande analys av kommunerna

I dagsläget finns det ingen lagstiftning gällande hur kommunerna ska gå till väga i implementeringen av barnkonventionens intentioner, och de riktlinjer som regeringen har utarbetat är ganska vaga. Detta har gjort att det i princip är upp till kommunerna att fritt välja en egen modell vilket syns tydligt i den analys jag gjort ovan av respektive kommun, de skiljer sig åt på ett flertal punkter. Men en likhet är dock att det finns en medvetenhet om barnkonventionen hos politikerna i båda kommunerna, vilket kan ses på att frågan har kommit upp till beslut i kommunfullmäktige i både Malmö och Helsingborg. Tidsmässigt var Helsingborg, som tog det första beslutet i november 1997, före Malmö där det dröjde till juni 1999. I Malmö pågick dock ett projekt baserat på barnkonventionen, på initiativ av ett kommunalråd, sedan hösten 1997.

⁵⁴ Skol- och fritidsnämnden, *Socialt uppdrag 2002, Socialtjänsten barn och ungdom 0-20 år*

⁵⁵ www.helsingborg.se

⁵⁶ Skol- och fritidsnämnden, Helsingborg. *Kvalitetsredovisning Individ- och familjeomsorg, barn och ungdomar 0-20 år Helsingborgs stad verksamhetsåret 2000*

⁵⁷ Skol- och fritidsnämnden, Helsingborg, *Socialt uppdrag 2002, Socialtjänsten barn och ungdom 0-20 år*

Men beslut ska inte bara fattas utan också efterlevas. När det gäller beslutens genomslagskraft så kan jag konstatera att man i Malmö har följt kommunfullmäktiges uppdrag och utarbetat barnchecklistor samt att dessa ska användas under en försöksperiod. I Helsingborg däremot verkar besluten inte ha haft samma genomslagskraft eftersom kommunstyrelsen i juni 2000 fick uppmana förvaltningar och nämnder att följa de tidigare besluten från 1997 och 1999. Anledningarna till denna implementeringsproblematik kan naturligtvis vara många. Det kan t.ex. vara ett resultat av de meningsskiljaktigheter som verkar finnas mellan den politiska majoriteten och oppositionen kring förverkligandet av barnkonventionen. En annan orsak som kan ha underlättat i Malmö är att de har arbetat fram en metod för hur man skall gå till väga i beslut som rör barn och unga – barnchecklistorna. Att ha tillgång till ett konkret formulär underlättar kanske redovisningen av besluten i förhållande till barnkonventionen. I Helsingborg däremot har kommunfullmäktige inte beslutat att arbeta fram någon specifik metod för detta, vilket kanske försvårar redovisningen för nämnder och styrelser.

I Malmö verkar det som att frågan om ”barnets bästa” redan var förankrad ute i vissa stadsdelar och att det pågick ett lokalt arbete anknutet till barnkonventionen eftersom någon handlingsplan inte togs fram av denna anledning. Barnchecklistor finns däremot för att användas under en försöksperiod från 1 oktober, 2001 till 30 september, 2003. Hur de i verkligheten fungerar vet jag inte, det är ju inte självklart att det är en effektiv metod.

En sådan lokal förankring som finns i Malmö verkar inte finnas på samma sätt i Helsingborg. De åtgärder som jag har funnit att man har vidtagit där gällande barnkonventionen ligger på en annan nivå. Det handlar mer om omnämnande av konventionen i kommunövergripande dokument som säger att hänsyn skall tas till konventionen, t.ex. ”Strategisk inriktning 1999-2002”, ”Skol- och fritidsnämndens målprogram” och ”Uppdrag 2002 Socialtjänsten barn och ungdom 0-20 år”. Detta behöver dock inte innebära att frågan om barnets bästa inte har något inflytande på ”lägre” nivåer i kommunen eftersom de verksamheter som styrs av dessa dokument ska ta hänsyn till och arbeta efter de riktlinjer som finns där, bl.a. ”barnets bästa”.

En annan åtgärd med anknytning till barnkonventionen är att det i båda kommunerna pågår det eller har det pågått projekt med anknytning till barnkonventionen som båda har/har haft icke-kommunala huvudmän som samarbetar/t med kommunerna. I Malmö var det fyra frivilligorganisationer, efter initiativ från ett kommunalråd, som drev projektet ”Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling” (1998-2000), och i Helsingborg driver

Socialstyrelsen ett projekt som kallas ”Barns Behov i Centrum” (1999- ca 2003). Projektens syfte skiljer sig dock åt. I Malmö var syftet främst att sprida kunskap om barnkonventionen bland kommunpolitiker, tjänstemän samt barn och ungdomar för att skapa möjligheter för införlivandet av FN: s barnkonvention. Men Socialstyrelsens projekt i Helsingborg (och sju andra kommuner) syftar främst till att förbättra arbetsmetoder, arbetsmaterial och datasystem för att stärka barns rättigheter i enlighet med FN: s barnkonvention så att barnets bästa beaktas i alla stadier av planering och beslut av insatser. I Malmö handlade det alltså främst om att sprida kunskap medan det i Helsingborg handlar om metodutveckling.

Utifrån det material jag har funnit om barnkonventionen och frågan om ”barnets bästa” i de båda kommunerna kan jag konstatera att ”barnets bästa” har en mer central roll och är mer förankrad i kommunens politik i Malmö. Där verkar det också som om det finns mer lokala initiativ och lokala projekt för att vidareutveckla arbetet med barnets bästa. I Helsingborg har frågan inte fått samma förankring hos kommunens politiker utan man tvistar snarare om man verkligen har infört dessa principer i politiken. Skillnaden mellan de två kommunerna illustreras även av hur de har försökt att utveckla olika projekt. I Helsingborg är det Socialstyrelsen som driver projektet medan ”Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling” mer byggde på lokala initiativ och kanske därför fick bättre förankring.

Att förverkliga barnkonventionens intentioner och frågan om ”barnets bästa” är dock ett långsiktigt arbete och båda kommunerna kan nu sägas vara i ett inledningsskede. Eftersom riktlinjerna från regeringen är vaga och begreppet ”barnets bästa” är otydligt så krävs det tid och erfarenheter för kommunerna innan de hittar rätt väg.

6. ”Barnets bästa” i kommunala verksamheter

För att fördjupa min analys och för att få en bild över hur implementeringen av barnkonventionen i de kommunala verksamheterna har fungerat, så valde jag att också genom intervjuer, undersöka familjerätternas förhållningssätt till ”barnets bästa” utifrån några olika perspektiv. De var: organisationen (för att få en inblick i omorganisationer, personalomsättning, arbetssätt och utbildning), lagstiftningsreformernas konsekvenser, definitionen av ”barnets bästa” samt om det förändrats över tid och sist riktlinjer och metoder

utifrån ”barnets bästa” att använda i arbetet. Jag kommer först att redovisa resultaten från Malmö, sedan från Helsingborg för att avslutningsvis göra en jämförande analys.

6.1 ”Barnets bästa” på familjerättsbyrån i Malmö

I Malmö berättade sektionschefen om hur familjerättsliga frågor varit organiserade där ur ett historiskt perspektiv. Familjerätten i Malmö började med en gammal barnavårdsmannabyrå som sedan på 60-talet lades ut på varje distrikt. Men det blev så pass hög arbetsbelastning att barnavårdsmannen inte hann med. Framförallt hade han/hon som uppgift att fastställa faderskap när mamman var ogift. Barnavårdsmannen hade ett personligt uppdrag men i den allmänna arbetsbördan som låg på socialsekreterarna så lades dessa ärenden åt sidan. Det uppkom då en del klagomål och JO-anmälningar varpå man bestämde att man skulle samla ihop alla dessa ärenden för att de skulle hanteras på en byrå och då bildades den nuvarande familjerättsbyrån 1970. Familjerättsbyrån är en självständig byrå som servar hela kommunen men administrativt tillhör den Rosengårds stadsdelsförvaltning, de har dock delegation från varje stadsdel. Så bor t.ex. mamma och barn i Kirseberg så jobbar de enligt delegation från Kirsebergs stadsdel. Organisationen består av en byråchef, en sektionschef samt en ställföreträdare för sektionschefen och 14 familjerättssekreterare som alla är socionomer. De har lite olika uppgifter, men man samordnar dem så att alla har minst 2-3 olika områden. Utredningsuppdrag till tingsrätten ligger på de flesta och en del har huvudsakligen faderskap. Familjerättsbyrån tar även hand om dödsboanmälningar.⁵⁸

Alla som arbetar på familjerättsbyrån är socionomer och många har också vidareutbildat sig, ett flertal är fil mag. i socialt behandlingsarbete. Personalen har också gått 5 poäng i krigsmedling i samarbete med Göteborgs universitet och har haft möjlighet att ta del av alla de befintliga utbildningar som finns och därför är de ganska välutbildade. Det är många som också har gått i psykoterapi, egen handledning.

Organisationen och personalsituationen på familjerättsbyrån i Malmö kännetecknas framförallt av en långvarig stabilitet då de inte berörts av några omorganisationer sedan 1970 och t.ex. sektionschefen har arbetat där ända sedan dess, som arbetsledare de senaste tio åren. Samtliga i personalen har också vidareutbildning i bl.a. behandlingsarbete och deras arbetssätt präglas av att alltid försöka arbeta i team för deras egen och klienternas skull.

⁵⁸ Familjerättsbyrån Malmö

Under 1990-talet hände en hel del viktiga förändringar inom det familjerättsliga området. Förutom barnkonventionen, som trädde i kraft i Sverige för tolv år sedan 1990, så skedde en stor reform 1998 med ändringar i bl.a. socialtjänstlagen och föräldrabalken. Bl.a. infördes portalparagrafer som säger att hänsyn alltid ska tas till "barnets bästa". I intervjuerna ställde jag därför frågor kring *om* den nya lagstiftningen fått genomslagskraft och *om* deras förhållningssätt till barnets bästa förändrats som en följd av detta.

Familjerätternas arbete styrs till största delen av föräldrabalken, men även av socialtjänstlagen (uppföljningsansvar i alla ärenden, adoptioner, tidiga samtal, anmälningsskyldighet) och ärvdabalken (dödsbon). En av de nyheter som infördes i föräldrabalken var bl.a. att föräldrar har rätt att, efter en viss prövning om deras överenskommelse är till barnets bästa, teckna juridiskt bindande avtal om vårdnad, boende och umgänge på en familjerättsbyrå. Men om familjerättssekreterarna är mycket osäkra så får de inte godkänna avtalet utan då måste föräldrarna gå till tingsrätten istället. Sektionschefen beskrev i intervjun att avsikten med denna förändring var att försöka lyfta bort ärenden från domstolarna så att föräldrarna själva skulle fatta beslut. Tankegången i lagstiftningen var också den att som regel är det föräldrarna som vet bäst vad som är bäst för barnen och då skulle man kunna hantera sådana här ärenden i största möjliga utsträckning utanför domstolen.

En annan förändring var införandet av en portalparagraf i föräldrabalkens 6:e kapitel om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid avgörande av alla frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Jag frågade om reformen 1998 har fått några konsekvenser för familjerätterna. I Malmö menade de att barnet har lyfts fram även tidigare men inte i samma utsträckning och att barnet tar en stor plats idag. De påpekade också att åldern är viktig att tänka på när man träffar barn. Det står i lagstiftningen att man ska försäkra sig om att barnet blir hört, men det betyder inte för den sakens skull att barnet får lov att bestämma, ansåg de. Däremot måste barnet synas i utredningen och det är mycket viktigt att familjerättssekreteraren i utredningen kan förmedla det som barnen har sagt i barnsamtalen.

"Barnets bästa" är, som jag nämnt tidigare men som inte nog kan poängteras, ett mycket otydligt begrepp som varken FN eller den svenska barnkommittén velat definiera närmare. För mig var det därför intressant att fråga familjerättssekreterarna och cheferna hur de såg på begreppet. Vad är "barnets bästa" för dem? Och tycker de att det har förändrats över tid?

Jag fick lite tvetydiga svar när det gäller detta i Malmö. Den första reaktionen var att deras definition av vad som är "barnets bästa" inte hade förändrats. Utifrån deras ärenden vill de att barnen ska ha en så bra kontakt som möjligt med båda föräldrarna, trots att de bor var för sig. Men det perspektivet ansåg de fanns på familjerättsbyrå även tidigare. De tillade dock snart att de trodde att definitionen hade tydliggjorts mer och framförallt såg de en förändring hos föräldrarna som hade blivit mer medvetna om den nya lagstiftningen och vad den innebär. Den nya lagstiftningen trodde de också var ett resultat av en förändrad syn på "barnets bästa" i samhället. De exemplifierade det med att det t.ex. har blivit tydligare att barnet ska ha tillgång till båda föräldrarna vilket också har gjort att papporna strider mycket mer nu för umgänge och boende än de gjorde för kanske 10-15 år sedan. Enligt dem ska det idag mycket starka skäl till om man inte ska få umgänge, oavsett konflikten mellan föräldrarna. Umgänget anses så bra för barnet att t.ex. pappan får umgänge om det inte är extrema fall. Sammanfattningsvis så tyckte både familjerättssekreteraren och sektionschefen i Malmö att lagändringarna var mycket positiva eftersom de stärker föräldrarnas rätt till barnet och barnets rätt till sina föräldrar. Att ansvarsfrågan (man är två) betonas mer idag ansåg de också vara positivt och att föräldrarna tar mer ansvar idag. I Malmö handlade alltså definitionen av "barnets bästa" mycket om dess rätt till kontakt med båda föräldrarna. Något som de ansåg var viktigt att tänka på var också att barnet sitter i en lojalitetskonflikt mellan sina föräldrar. Deras viktigaste uppgift var därför att vara varsamma eftersom de är inne i barnets liv en väldigt kort tid, barnet ska ju leva vidare med föräldrarna. För att främja rättssäkerheten för barnet och föräldrarna hade de tillgång till utbildning, handledning och de arbetade alltid två i ärendena.

Att arbeta med barn som befinner sig i en vårdnadstvist mellan sina föräldrar och i det arbetet bedöma vad som är bäst för just det barnet föreställer jag mig vara ganska svårt. Därför tyckte jag det var intressant att se om familjerätterna hade några uttalade riktlinjer och metoder för hur de skulle ta hänsyn till barnets bästa i arbetet. Sammanfattningsvis kan man säga att det var "både och". Med det menar jag att det fanns utbildningar etc. som var tillgängliga för alla, men samtidigt ansåg de att det gällde att hitta en metod som "passade en själv". I Malmö ansåg de att utbildning och fortbildning var en viktig metod. De hade tillgång till utbildningar på olika nivåer, bl.a. i barnsamtal. De betonade också att alla på familjerättsbyrå hade gått på så mycket utbildning som det finns kring barnsamtal och barns utveckling och utvecklingspsykologi. En annan viktig väg för dem var, som jag nämnde ovan, att hitta en

metod eller modell som man själv är förtrogen med och det fanns det lite olika där. T.ex. att rita, samtala med större barn och att spela enkla spel och prata under tiden. På familjerättsbyrån träffade de alltid barnen i ett särskilt barnrum, men också först och främst i deras hemmiljö.

Några fastställda, skriftliga riktlinjer för hur man ska ta hänsyn till barnets bästa i arbetet finns alltså inte, men genom bl.a. utbildningar och handledning främjar man ”barnets bästa” och familjens rättssäkerhet. Däremot var det viktigt för dem att hitta en ”egen” metod som man är väl förtrogen.

6.2 ”Barnets Bästa” på familjerättsenheten i Helsingborg

I Helsingborg berättade verksamhetschefen om familjerättsenhetens organisation. Enligt honom så har Helsingborg haft en hel del omorganisationer på nämnder och styrelser i flera olika varianter. Däremot har familjerätten alltid varit samlad utifrån att man serverar hela stan, men för ca åtta år sedan var den uppdelat lite grovt på utredningar och faderskap. Därefter har allt varit samlat på ett ställe, men man har flyttat mellan olika huvudmän i de olika organisationerna. Innan fanns det sex stycken servicenämnder i Helsingborg och då låg familjerättsenheten under en servicenämnd, men servade alla de andra också i familjerättsliga ärenden. Idag tillhör de uppifrån skol- och fritidsnämnden. Det är deras nämnd och egentligen är det en uppdragsnämnd. I Helsingborg finns det uppdragsnämnder och utförarstyrelser. Nämnden ger uppdraget och en styrelse utför det. Skol- och fritidsnämnden är alltså uppdragsnämnden som styr allt barn- och ungdomsarbete 0-20 år. Det mesta arbetet görs på två styrelser – Norr och Söder – men familjerättsenheten lyder direkt under skol- och fritidsnämnden. Det betyder att skol- och fritidsnämnden som uppdragsnämnd har gett ett uppdrag till sig själva. Enligt det normala borde det ha varit en styrelse som de lydde under. Familjerättsenheten har 11 anställda – en chef, två assistenter och åtta familjerättssekreterare som alla är socionomer. En familjerättssekreterare, som arbetar med utredningar, jobbar ensam, men är det svåra samtal i en utredning kan hon dock alltid ha någon med sig i det samtalet. I samarbetsamtal är de däremot, med vissa undantag, alltid två. Verksamhetschefen berättade också att personalen har tillgång till utbildning kontinuerligt. Deras inriktning har varit att det är bättre att de går många på en utbildning än få på många olika för att få ungefär samma kunskap och värdegrund och samma sätt att tänka. Han menade att det finns ett värde i det för då kan en utbildning leva vidare i verksamheten. Det har dels varit endagsutbildningar, och dels har det varit utbildningar som har rört samarbetsamtal och utredningar som större

delen av gruppen har gått. Just nu försöker man se om de kan skapa en egen utbildning som skulle vända sig till alla påenheten så att de skulle kunna fördjupa sig tillsammans.⁵⁹

I föräldrabalken, som familjerätterna arbetar efter, har begreppet ”barnets bästa” funnits även innan vårdnadsreformen 1998, dock inte i portalparagrafen. Men trots att begreppet inte var nytt för dem så ansåg de att reformen lett till förändringar. Verksamhetschefen var övertygad om att det som skrevs in i lagen 1998 har haft betydelse. Han exemplifierade det med att när de t.ex. pratar med tingsrätten så vet alla att det är barns bästa de ska ta hänsyn till. Han tyckte också att det har fått en relativt snabb genomslagskraft eftersom det inte är så många år sedan reformen genomfördes, men han betonade också att de alltid har talat om barns bästa, men att det blir mer tydligt när det är skrivet i lagen.

Angående förändringarna så ansåg de i Helsingborg också att bland det tydligaste är att de i vartenda ärende funderar över om det ska vara ett barnsamtal eller inte, hur mycket ska de träffa barnet och hur mycket de ska jag träffa barnet ensamt. Och de ärenden där man inte träffar barnen har man noga övervägt och man vet varför man inte träffar barnet. I Helsingborg använde de sig dessutom både av föräldrabalkens övergripande paragraf och barnkonventionen i bedömning och sammanfattning av beslut.

Även i Helsingborg fick jag lite tvetydiga svar på frågan om deras syn på ”barnets bästa” har förändrats över tid. Den spontana reaktionen var även här ett nej, men när de resonerade kring frågan ansåg de ändå att samhällets syn hade förändrats och att barnet synliggörs mer i utredningarna. När det gäller samhällets sätt att fungera trodde familjerättssekreteraren att det var lättare för en 25 år sedan om man var mamma att få barnet boende hos sig och växelvis boende var i det närmaste otänkbart för ungefär lika lång tid sen. Det är nyare. Hon nämnde också att det även är en stor skillnad i vårdnadsfrågor. Den var ofta enskild tidigare, men nu är det generellt gemensam vårdnad och det ansåg hon vara mycket positivt.

Att barnet synliggörs mer idag förklarade verksamhetschefen. Idag bedömer de vad som är bäst för barnet och de ska inte tänka på att vara rättvisa mot föräldrarna. Utredningen handlar genuint om barnet och de brukar nu välja att beskriva barnet först i utredningarna, barnets situation och föräldrarnas syn på sitt barn och de barnsamtal de har haft. Det lägger de i början på utredningen. En annan konsekvens är att han generellt trodde att man i vårdnadsutredningar kan se mycket mindre av förädrabeskrivningar, miljöbeskrivningar, historieber beskrivningar hos föräldrarna och mycket mer beskrivningar av hur barnen har det.

⁵⁹ Familjerättsenheten, Helsingborg

Han ansåg också att barnen tar upp mer utrymme textmässigt i en utredning än föräldrarna. Att den nya lagtexten har förändrat föräldrarnas inställning höll han dock inte med om, men alla föräldrar säger, även om de tvistar, att de gör det för barnets bästa. Sen ställde han sig frågan om man har en känsla för vad barnets bästa är i en krissituation för det stämmer inte alltid med deras synpunkter.

I Helsingborg handlade frågan om vad som är ”barnets bästa” om den grundläggande rättigheten att ha kontakt med båda föräldrarna, den ansåg de vara otvistbar förutom i extrema förhållanden. Ett barns bästa definierades också som att slippa ryckas upp från fungerande levnadsförhållanden, att slippa vara med om föräldrarnas konflikter, att vara fri att älska båda sina föräldrar samt att slippa välja mellan föräldrarna. Att tillgodose barnets grundläggande behov och att ta tillvara dess intressen betonades också

I Helsingborg hade man inte heller några skrivna riktlinjer, men det fanns andra metoder att ta till såsom handledning och även här tyckte man att det var viktigt att hitta en metod som är ”din egen”. För sin egen skull och för klienternas rättsäkerhet använde man sig av regelbunden extern handledning, handledning med gruppen, diskussioner och utbildning. Ett förhållningssätt fanns det däremot nerskrivet vilket betonade hänsynen till ”barnets bästa”, samförståndslösningar, att sätta barnen i fokus, att bekräfta föräldrarna samt att ge rådgivning.

6.3 Jämförande analys av familjerätterna

Gemensamt för familjerättsenheten i Helsingborg och familjerättsbyrå i Malmö är deras arbetsuppgifter. De sysslar med fastställande av faderskap, utredningar, upplysningar, samarbetsamtal, adoptioner, yttrande i namnfrågor, yttrande i äktenskapsdispens, godkännande av avtal och kontaktpersonsverksamhet. Men organisationerna skiljer sig i övrigt åt på ett flertal punkter. I Malmö har t.ex. familjerättsbyrå organisatoriskt sett likadan ut ända sedan 1970, delar av personalen har arbetat där länge och man har haft samma arbetsledare de senaste tio åren. Det har alltså funnits en kontinuitet där sedan 1970-talet, både organisatoriskt och personalmässigt sett. Familjerättsenheten i Helsingborg har också haft ett kommunövergripande ansvar länge, men bara de senaste åtta åren har allt varit samlat på ett ställe. Dessutom har det varit många omorganiseringar av nämnder och styrelser i Helsingborg vilket lett till att familjerättsenhetens huvudmän har skiftat ett flertal gånger. Verksamhetens chef har inte heller arbetat där så länge, två år. Men de allra flesta har varit där

tio år eller mer. Det finns alltså en viss skillnad mellan de två kommunerna vad gäller familjerätternas kontinuitet i organisationen och bland personalen.

Arbets sättet är ganska likt i de två kommunerna. I Malmö är man numera alltid två i alla ärenden vilket man också försöker vara i Helsingborg, men där har man valt att lägga alla utredningar på en nyligen inhyrd personal som arbetar själv. Däremot finns det alltid möjlighet för henne att diskutera eller få hjälp av någon annan i svåra samtal. Andra metoder i arbetet att säkra klienternas rättsäkerhet och barnets bästa liknar också varandra. Det handlar bl.a. om utbildning, handledning och diskussioner. Något som också var genomgående var betoningen på att hitta en modell eller metod som ”passar en själv”, vilket ibland borde stå i konflikt med att arbeta för klientens rättsäkerhet. Socialsekreterarna försvarar sitt eget handlingsutrymme med att de ansåg att det inte är möjligt att skapa för mycket rutiner och riktlinjer i arbetet. Att hitta en metod som ”passar en själv” innebar snarare att man som socialsekreterare skall skapa sig ett personligt förhållningssätt. Detta förhållningssätt kan liknas vid det som Michael Lipsky kallar ”street-level bureaucracy” – alltså att det är familjerättssekreterarna som har ett stort inflytande över arbetets utformning.

Att vårdnadsreformen och införandet av en portalparagraf om barnets bästa i socialtjänstlagen har inneburit en förändring var man överens om både i Malmö och i Helsingborg. Båda kommunerna ger uttryck för att barnets bästa har fått ett större genomslag, även om de också betonar att de även tidigare har arbetat utifrån det (vilket inte är så konstigt!). Detta har alltså blivit en allt viktigare fråga vilket syns bl.a. i att de träffar barnen mer, har fler barnsamtal, lyfter fram barnen mer än föräldrarna i utredningarna och använder sig av barnkonventionen och portalparagraferna i sina bedömningar. Samtliga anser också att de förändringar som gjorts i vårdnadsfrågor är mycket positiva, t.ex. att föräldrar kan skriva avtal på familjerättsbyrå och därmed slipper gå till domstol, att båda föräldrarnas ansvar lyfts fram och att barnets rätt till båda föräldrarna betonas.

På frågan om hur de på familjerätterna definierade begreppet ”barnets bästa” och om de ansåg att definitionen har förändrats över tid, var de också mycket eniga. Både i Malmö och i Helsingborg var den första reaktionen att någon förändring inte skett, vilket kanske kan bero på att de inte ville att det skulle uppfattas som om de inte tagit hänsyn till ”barnets bästa” tidigare, vilket är förståeligt. Familjerätterna har säkert sedan lång tid arbetat med det de ansåg vara ”barnets bästa” för ögonen. Detta för oss över på deras fortsatta resonemang då det

faktiskt framkom att de ansåg att förändringar hade skett vilka berodde på en förändrad samhällssyn på barns rättigheter. Idag synliggörs barnen mycket mer i utredningar och vårdnadstvister. Tidigare (för ca tio år sedan) var man mer inriktad på föräldrarna medan det idag är barnens rätt som är viktigast. De betonar också *båda* föräldrarnas ansvar tydligare idag. I Malmö, men inte i Helsingborg, tyckte de även att föräldrarnas inställning hade förändrats, dvs. idag tar båda föräldrarna större ansvar. I Helsingborg menade de att föräldrarna inte alltid ser vad som är ”barnets bästa” när de är mitt uppe i en kris.

Båda kommunerna hade däremot liknande svar när det gäller hur de definierar ”barnets bästa” idag. De lyfte bl.a. fram barnets rätt till båda sina föräldrar, att slippa se föräldrarna bråka om det, att slippa ryckas upp från en fungerande omgivning och att slippa välja mellan sina föräldrar. Att barnets grundläggande behov och intressen tillgodoses var också viktigt (naturligtvis).

Sammanfattningsvis så kan jag konstatera att det finns vissa skillnader mellan kommunerna, men de är mycket små främst är de ett uttryck för att det funnits en mer stabil organisation i Malmö än i Helsingborg. Men det är främst likheterna som jag nämnt ovan som är stora – ”barnets bästa” har fått ett större genomslag och kommer tydligare till uttryck, vilket inte är helt förvånande. Att det blivit en viktigare fråga verkar vara en konsekvens av att de nya lagarna har haft betydelse. ”Barnets bästa” har fått en tydligare profil i det kommunala sociala arbetet.

7. Implementeringsgången i kommunerna

Min ambition i valet av uppsatsämne var inte bara att jämföra hur man i Malmö och Helsingborg har bestämt sig för att förverkliga barnkonventionens intentioner, utan också att undersöka om det föreligger någon implementeringsproblematik. Utifrån det material jag funnit om barnkonventionen i Malmö och Helsingborg kunde jag konstatera att arbetet har satts igång i båda kommunerna om än på olika sätt och med olika framgång, men medvetenheten finns där hos kommunernas politiker, vilket också Barnombudsmannen (BO - kvinnan Lena Nyberg) bekräftar i sitt utvecklings- och uppföljningsarbete.⁶⁰ Enligt BO är medvetenheten om barnkonventionen stor i Sverige bland politiker, beslutsfattare och tjänstemän. Men trots en positiv utveckling har barnkonventionen ännu inte blivit ett självklart redskap i planering och beslut inom något samhällsområde, arbetet befinner sig

fortfarande i ett mobiliseringsskede. Bristerna ligger i kunskaper om *hur* arbetet ska göras. En annan svaghet som BO framförde i årsrapporten 1999⁶¹ var att många kommuner väljer en enskild metod istället för att ta fram en långsiktig strategi. Detta känner jag igen från Malmö där man har valt barnchecklistan som enda metod, visserligen bara under en försöksperiod, men det är nu det svåra arbetet börjar med att verkligen använda den och få det att fungera. Helsingborg har å andra sidan inte valt någon kommunövergripande metod alls, kanske kan projektet Barns Behov i Centrum leda till en positiv utveckling. I båda kommunerna har ”barnets bästa” alltså blivit till en fråga, men sedan har denna fråga hanterats på olika sätt i politiken. Att det är skillnader på ett politiskt plan är kanske inte så konstigt med tanke på att ”barnets bästa” nyligen blivit en politisk fråga för kommunerna att hantera.

På ett verksamhetsplan är likheterna mer tydliga. Dessa kan förstås mot bakgrund av att verksamheten varit stabil under lång tid. Både i Malmö och i Helsingborg har man arbetat inom samma ramar och med samma personal under en längre tid. Den praktiska verksamheten har också andra regler och ideal och tidsperspektiv än den politiska arenan. Men stabiliteten har inte förhindrat att förändringar kommit till stånd, snarare tvärtom kanske. Förändringen är likartad både i Malmö och i Helsingborg dvs. ”barnets bästa” har fått en betydligt mer central plats i deras arbete. Det finns ett starkare fokus på barnen.

Om jag så skulle försöka studera implementeringsgången i de två kommunerna utifrån de modeller jag presenterade i kapitel två Utgår jag ifrån ett top-down perspektiv så kan jag konstatera att förverkligandet av barnkonventionen i både Malmö och Helsingborg är ett resultat av politiskt fattade beslut som sedan ska genomföras i praktiken. I Helsingborg har processen fastnat på vägen mellan kommunfullmäktige och nämnderna vilket gjort att besluten inte fått någon genomslagskraft. När detta fenomen uppstår kan det ofta bero på att besluten har en dålig förankring nedåt, vilket verkar stämma i Helsingborg där de kommunala verksamheterna blivit tilldelade en uppgift utan att ha informerats om vad den innebär. I Malmö har man däremot sett till att förankra frågan genom att sprida information och kunskap om barnkonventionens intentioner nedåt i leden, via projektet ”Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling” innan kommunfullmäktige fattade några beslut. Kanske var det därför lättare att sedan genomföra de politiska besluten om att utarbeta en barnchecklista och få

⁶⁰ Barnombudsmannen 2001, *Båda är bäst typ. En rapport från barnens myndighet.* s.90

⁶¹ Barnombudsmannen 2001, *Båda är bäst typ. En rapport från barnens myndighet.* s.98

stadsdelarna att pröva denna under en två års period. Hur detta sedan fungerar är en annan fråga, processen kan ju även fastna längre ned i leden.

Ur ett bottom-up (eller nätverks) perspektiv har man alltså i Helsingborg inte tagit hänsyn till olika aktörer som ska delta i implementeringsprocessen vilket ofta kan leda till konflikter och problem eftersom aktörerna kan ha motstridiga intressen. I Malmö har man däremot låtit politiken implementeras genom ett samspel mellan olika aktörer i den kommunala organisationen där de som kommer att beröras av besluten fått vara delaktiga i processen.

I kapitel två beskrev jag också Michael Lipsky`s implementeringsteori om närbyråkraters inflytande i utformningen av politiken. Under mina intervjuer på familjerätterna försökte jag anknyta till denna teori för att se hur de uppfattade sin roll. Lipsky menar att närbyråkraterna har så stor handlingsfrihet att det blir de som utformar politiken. Orsaken är att de förutsätts ta individuella hänsyn till sina klienter samtidigt som arbetet också skall vara styrt av professionella normer om vad som är vedertagen kunskap. I intervjuerna frågade jag om informanterna upplevde att deras egna erfarenheter påverkade deras tolkning av lagtexten. Från samtliga fick jag svaret att de trodde att deras bakgrund och erfarenheter påverkade arbetet – *”...historien har betydelse...”*. De ansåg dock att det var viktigt, när man arbetar med familjerätt, - *”... att man har förmågan att frigöra sig själv som person från en historia...”*. Till sin egen hjälp samt för klientens rättssäkerhet tog informanterna också upp ett flertal instrument som de använder sig av – *”...för att klienten inte ska råka ut för mina egna subjektiva värderingar...”*. Regelbunden handledning, vidareutbildning, att arbeta två i alla ärenden, gå till lagtexten och förarbetena samt använda litteratur var sådana instrument som nämndes. Men de tyckte också att man kunde använda sig av sina erfarenheter, t.ex. om man har mycket erfarenhet av att arbeta med barn. Och trots alla instrument de tar till hjälp under arbetet så är det till slut en person som ska fatta ett beslut. Men de påpekade också att de bara gör bedömningar och att det är tingsrätten som fattar besluten.

Det verkar alltså som man på familjerätterna försöker minska det personliga inflytandet. Men under intervjuerna framkom också en annan aspekt av problematiken såsom Lipsky ser den och som jag nämnde i analysen. Genomgående pratade man om hur viktigt det är, när man arbetar med barn, att – *”...hitta en modell eller metod som du själv är förtrogen med/.../du får liksom ta av tårtan, välja det som kan kännas bra för dig...”*. Att bedöma hur detta påverkar t.ex. en utredning är svårt, men det ger ändå utrymme för att skapa egna rutiner och man kan fråga sig om och hur det påverkar klienternas rättssäkerhet. Denna kunskapssyn,

att erfarenhet och de ”egna metoderna” inger en legitimitet för handlingen hos tjänstemännen utan att för den delen minska deras personliga makt är ett klart bevis på Lipsky’s tes. Det innebär också att det kanske blir de rådande värderingarna i samhället som förs in i verksamheterna när det till viss del saknas en kunskapsbaserad metodik. Men att det finns brister på metoder och kunskap om hur man ska arbeta med barn i verksamheter, kanske i högre grad inom socialtjänsten än inom familjerätten (diskussionen följer nedan), är inte så underligt eftersom detta länge varit ett förbisett fält inom forskningen. Kanske kan det tolkas som ett uttryck för ett bristande intresse hos vuxna och att barn uppfattas som dåliga eller otillförlitliga informanter.⁶² Under de senaste 20 åren har det också samtidigt som förberedelserna för barnkonventionens genomförande, genomförts forskningsarbeten vars samlade bild visar att barnet är alltför lite synligt i barnavårdsutredningar. Det intryck jag har fått från familjerätterna om barnets plats i vårdnadsutredningar har dock speglats av att barnet idag tar en mycket stor plats och är väldigt synligt. Kanske har medvetenheten varit större inom familjerätten, där begreppet ”barnets bästa” funnits tidigare, än inom socialtjänsten där begreppet infördes i portalparagrafen först 1998. En fallstudie⁶³ om omhändertagande av barn i socialtjänsten i en medelstor svensk kommun har gjorts vid Linköpings universitet av docent Ann-Christin Cederborg (Institutionen för beteendevetenskap) och doktorand Yvonne Karlsson (Institutionen för utbildningsvetenskap). Resultatet av deras undersökning visar att barnen som omhändertagits uppfattat sin deltagarstatus som låg både under tiden för utredningen och efteråt och därmed har inte deras perspektiv tillvaratagits av de personer som ska bevaka deras intressen. Författarna diskuterar även vad det beror på att barnperspektivet kan vara så begränsat inom socialtjänsten. De lyfter bl.a. fram bristande kunskaper om barn samt att de barn som kommer i kontakt med socialtjänsten har låg status i vårt samhälle. Vidare diskuterar de om det kan bero på att det inom socialtjänsten kan finnas en rädsla för att barnen inte vill flytta ifrån sina föräldrar vilket kan vara svårt att hantera, eller att socialsekreterare är osäkra på om den information de skulle få från barnet skulle kunna tjäna som beslutsunderlag när socialnämnden och länsrätten ska göra en bedömning. Författarna avslutar sedan med att påpeka att kravet på att lyfta fram barnets egen beskrivning bör bli tydligare inom socialvården, annars är det svårt att avgöra om det är vuxna som tolkat barnets behov eller om det är barnets egna utsagor som beskrivningarna utgår ifrån. Utifrån den ringa omfattning som min undersökning har samt att den inte alls är inriktad på socialtjänsten så kan jag naturligtvis inte dra några slutsatser om barnperspektivet är tydligare inom

⁶² FoU-Södertörn, Skriftserie nr 11/00, *Barnets perspektiv i barnavårdsutredningen – hörs barnets röst?*

⁶³ Socialvetenskaplig tidskrift nr 3 2001, *Omhändertagande med barnets perspektiv*

familjerätten än inom socialtjänsten, men det är dock ett intressant ämne för en framtida undersökning.

Avslutningsvis kan jag ur ett implementeringsperspektiv å ena sidan se att lagen har haft en effekt på kommunernas politiska verksamhet, även om det varit av skiftande art, alltså en *top-down* fråga. Sedan kan man också se det ur ett *street-level* eller *bottom-up* perspektiv då det redan finns rutiner, informella regler och organisationer inom kommunerna. Familjerättssekreterarna ger även uttryck för en vilja att upprätthålla en viss distans till formella regler eftersom de uttryckligen säger att det krävs att man hittar ett personligt förhållningssätt i arbetet. Det är praktikerna som skapar socialt arbete och innebörden av barnets bästa. Denna spänning mellan *top-down* och *bottom-up* är nog central i merparten av offentlig politik och framför allt i socialt arbete. De uppgifter som socialarbetare arbetar med är av den karaktären att det blir ofrånkomligt att det skapas variationer. Regler för arbetet finns men samtidigt verkar socialt arbete och socialarbetare vilja behålla makten över sitt handlingsutrymme.

8. Slutdiskussion

I inledningen anlade jag delvis ett internationellt perspektiv på barnkonventionen och principen om ”barnets bästa” och detta vill jag nu återkoppla till. Ur detta perspektiv har Sverige länge haft en mycket omfattande barnrättslig lagstiftning och barn har här betydligt större chanser att få en god uppväxt än i många andra länder. Att förverkliga barnkonventionens intentioner i Sverige har inte inneburit ett helt nytt sätt att se på barns rättigheter, mycket av det som uttrycks i artiklarna var redan självklart för många i Sverige. Men ratificeringen av barnkonventionen har ändå inneburit en betydligt större medvetenhet kring barns rättigheter och större vikt läggs vid att vara lyhörd inför barns åsikter och behov.

Alla länder som ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter är skyldiga att var femte år rapportera till FN hur man lyckas i efterlevnaden av konventionen och Sverige har fått en del kritik både från FN och från organisationer som t.ex. Rädda Barnen. Den senaste rapporten lämnades hösten 1997. Rädda Barnen skriver i sin kritik⁶⁴ att de flesta barn i Sverige har det bra, men att det är oroväckande att så många barn faller utanför det som barnkonventionen

62 www.rb.se, Rädda Barnens rapport till FN om barns rättigheter i Sverige 1998-03-12

föreskriver och det som kan anses vara en miniminivå för trygghet och rättigheter. Detta beror bland annat, enligt Rädda Barnen, på konsekvenserna av de ekonomiska nedskärningarna under 1990-talet, en ökad social utslagning och även på en bristande politisk vilja. Rädda Barnen ansåg också att det saknades ett övergripande barnperspektiv i de ekonomiska besluten samt att kunskapen om barnkonventionen var mycket bristfällig. Men i nästa rapport, som ska komma hösten 2002, kanske vi kan se förbättringar. Sedan 1997 har den parlamentariska barnkommitténs slutbetänkande kommit och lagändringar har genomförts. Som jag beskrivit ovan så saknas fortfarande metoderna, men medvetenheten verkar finnas där. Men, med risk för att bli tjatig, så är "barnets bästa" ett mycket otydligt begrepp som är tidsbundet, kulturbundet och bygger på mycket personliga värderingar. Att försöka förverkliga detta på internationell, nationell och regional nivå är ett mycket ambitiöst projekt och en god tanke, men räcker det?

9. Källförteckning

Monografier

Bell, Judith (1995), *Introduktion till forskningsmetodik*, Andra upplagan, Lund: Studentlitteratur,

Hill, Michael (1997), *The policy process in the modern state*, tredje upplagan, London: Prentice Hall

Neuman, W. Lawrence (2000), *Social research methods. Qualitative and quantitative approaches*, fjärde upplagan, Boston, Mass.: Allyn & Bacon

Wickström, Anita (1998), *1998 års vårdnadsreform och socialtjänsten*, Stockholm: Norstedts juridik AB,

Antologier

Bartolomei & Hydén, eds. (1999), *The implementation of human rights in a global world*, Dept. Of Sociology, Lund University

Sannerstedt, Anders (1997) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo red., *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS Förlag

Officiella tryck

Statens Offentliga Utredningar 1997:116, Socialdepartementet (1997), Barnkommitténs huvudbetänkande, *Barnets bästa i främsta rummet - FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige*, Stockholm: Fritzes

Statens Offentliga Utredningar 1996:115, Socialdepartementet, *Barnkonventionen och utlänningslagen*, Stockholm: Fritzes

Proposition 1996/97:124, Socialdepartementet, *Ändring i socialtjänstlagen*, www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm

Proposition 1997/98:182, Socialdepartementet, *En nationell strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm

Sveriges Rikes Lag (1999), Socialtjänstlagen, *Lag 1997:313*, Stockholm: Norstedts juridik,

Sveriges Rikes Lag (1999), Föräldrabalken, *Lag 1998:319*, Stockholm: Norstedts juridik,

Informationsmaterial och rapporter från Barnombudsmannen

Barnombudsmannen (1999), *Mänskliga rättigheter för barn Ett informationsmaterial om FN:s konvention om barnets rättigheter*, Stockholm: Förlagshuset Gothia AB,

Barnombudsmannen (2001), *Båda är bäst typ. Rapport från barnens myndighet*. Stockholm: Bomastryck

Tidskriftsartiklar

Socialvetenskaplig tidskrift (nr 3 2001) Ann-Christin Cederborg & Yvonne Karlsson, *Omhändertagande med barnets perspektiv*, Huddinge: Forsa

FoU – Södertörn (2000), *Barnets perspektiv i barnavårdsutredningen – hörs barnets egen röst?*, Skriftserie nr 11/00, Stockholm: Tryck Repro Print AB,

Uppsats och utvärdering från Socialhögskolan i Lund

Nilsson, Anna (1997), *Förändrad svensk familjerättslagstiftning 1998? Ett antal socialsekreterares upplevelser kring vårdnadstvistutredningens förslag till ändringar i föräldrabalkens kapitel 6 Om vårdnad och umgänge*, c-uppsats, Socialhögskolan, Lund

Hagberg, Joo, Panican, Samuelsson, Sundell, Szalai (1999), *Projekt Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling. En utvärdering*. Utvärdering i kursen ”Socialt förändringsarbete” vid Socialhögskolan i Lund

Ur kompendium

Hill/Bramley (1986), *Analysing social policy, Bureaucrats and professionals in social policy delivery*, Blackwell

Material från kommunerna

Stadskontoret SDF Anna Follrud/Carl-Erik Blomqvist, tjänsteutlåtande 2001-01-16, *Förverkligandet av FN: s barnkonvention med förslag till barnchecklista*

BRIS Region Syd, Malmö kommuns Hem och Skola, Rädda Barnens Malmöförbund, Röda Korsets Region Syd (2000), *Slutrapport projekt ”Barnkonventionen i Malmö – från avtal till handling”*

Kommunstyrelsens förvaltning, Helsingborg. *Strategisk inriktning 1999-2002*

Skol- och fritidsnämnden, Helsingborg. *Målprogram & skolplan 1999-2002*

Skol- och fritidsnämnden, Helsingborg. *Kvalitetsredovisning Individ- och familjeomsorg, barn och ungdomar 0-20 år Helsingborgs stad verksamhetsåret 2000*

Skol- och fritidsnämnden, Helsingborg. *Socialt uppdrag 2002, Socialtjänsten barn och ungdom 0-20 år*

Familjerättsbyrå i Malmö

Familjerättsbyrå i Helsingborg

Internet

<http://www.regeringen.se/propositioner/index.htm>

www.rb.se - Rädda Barnens rapport till FN om barns rättigheter i Sverige 1998-03-12

www.malmo.se - Kommunfullmäktiges protokoll

www.helsingborg.se - Kommunfullmäktiges protokoll

10. Bilaga - Intervjuteman

Organisation

- familjebyråns/enhetens organisation nu och ur ett historiskt perspektiv
- personal (utbildning, etc.)
- arbetssätt

Lagstiftning

- lagar och paragrafer som styr arbetet
- vårdnadsreformens konsekvenser

Barnets bästa

- definition av begreppet
- definition av begreppet ur ett historiskt perspektiv
- riktlinjer i arbetet utifrån barnets bästa
- arbetsmetoder utifrån barnets bästa

Implementering

- Lipsky's tes
- påverkar personliga erfarenheter och värderingar besluten