

Barnkonventionen

– en viktig fråga utan efterfrågan

En studie av implementeringen av barnets rättigheter i skånska
kommuner

Olivia Morell

Abstract

This thesis examines the implementation of the Convention on the Rights of the Child on a local level, focusing on Swedish municipalities in Skåne County. The study is based on interviews with officials responsible for questions concerning public health and children's rights in 13 municipalities. In addition to the interviews, the thesis analyses official documents concerning the implementation of children's rights in the studied municipalities. The theoretical framework for the analysis consists of Anders Sannerstedt's theory on implementation and Erik Hysing's and Jan Olsson's theory on the role of officials in the political process.

A conclusion of the analysis is that the municipalities are in different phases in terms of the implementation and that the question is commonly monitored in the context of public health in the municipal organisation. The analysis furthermore demonstrates that both the institutional and actor-oriented aspects of implementation are central in terms of local implementation and that both perspectives are necessary in order to understand the implementation of the Convention in the municipal organisation. The official has an important role in the implementation of children's rights. However, their ability to work on the issue is dependent on the existence of comprehensive decisions and a strategic children's rights work in the municipality. A recurring implementation problem identified in the study identified is the lack of demand in terms of work on children's rights both from senior officials and on a political level. In combination with insufficient awareness, a lack of resources and an otherwise high workload, this complicates the children's rights work for local officials on all levels.

Nyckelord: Aktivist, aktörsperspektiv, Barnkonventionen, barnrättsstrateg, barnets rättigheter, handlingsplan, implementering, kommun, kunskapsutveckling, närbyråkrat, politiskt beslutsfattande, strategi, tjänstemän

Antal ord: 9 957

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Material och metod.....	2
1.2.1	Metod	2
1.2.2	Material	3
1.2.3	Avgränsningar	4
1.3	Disposition	5
2	Teori	6
2.1	Implementeringsproblematik och styrningsmodeller.....	7
2.2	Aktivism och närbyråkrati i den kommunala organisationen	8
2.2.1	Aktivisten	8
2.2.2	Närbyråkraten.....	9
2.3	Uppsatsens teoretiska ramverk.....	9
3	Resultat och analys	11
3.1	Tillämpningens organisering.....	11
3.1.1	Det politiska beslutet.....	11
3.1.2	Ansvarsfördelning	14
3.1.3	Resursfrågan.....	16
3.2	Aktörerna i tillämpningen	19
3.2.1	Aktivisten	19
3.2.2	Närbyråkraten.....	20
3.2.3	Tillämparens intresse.....	22
4	Slutdiskussion	24
5	Referenser	26
6	Bilagor	30

1 Inledning

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) antogs av generalförsamlingen 1989 och är en av FN:s sju kärnkonventioner. Konventionen består av 54 artiklar och är den konvention som flest stater har anslutit sig till, med sina 196 ratificeringar. Vid ratificeringen av konventionen blir den juridiskt bindande för den ratificerande staten, vilken har åtagit sig att infria konventionens artiklar. (UNICEF Sverige 2015a) Enligt det svenska rättssystemet gäller dock inte internationella konventioner automatiskt som övrig svensk lag vid en ratificering, vilket har medfört att Barnkonventionen sällan tillämpas i svensk domstol. Efter den svenska ratificeringen 1990 har främst två metoder använts för implementeringen av Barnkonventionen. I vissa fall har *normharmonin* konstaterats, vilket innebär att svensk lag anses överensstämma med Barnkonventionens artiklar. *Transformeringsmetoden*, vilken innebär en justering av lagstiftning med syfte att uppfylla en konventions principer, har dock varit vanligast förekommande i det svenska fallet. (UNICEF Sverige 2011, s. 14)

I *SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag* ges förslag på en inkorporering av Barnkonventionen i svensk lag 2018. Förslaget följer den barnrättighetsutredning som initierades genom *direktiv 2013:35* och som genom ett tilläggsdirektiv (Dir. 2015:17) gavs mandat att utreda hur en inkorporering av konventionen kan genomföras. Redan genom ratificeringen 1990 åtog sig Sverige att följa Barnkonventionens artiklar på alla samhällsnivåer, men i och med lagförslaget aktualiseras frågor om införlivandet av konventionen och tillgodoseendet av barnets rättigheter i kanske ännu högre utsträckning.

Som ett led i arbetet med införlivandet av Barnkonventionen antogs av riksdagen år 2010 en nationell strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (S2010.026). Strategins syfte är att fungera som en ”utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa barnets rättigheter” (S2010.026, s. 3). Den nationella strategin möjliggjorde en nystart för det skånska barnrättsarbetet (Kommunförbundet Skåne 2015b). Kommunförbundet initierade 2011 Barnrättsforum Skåne, ett forum med syfte att stödja och samordna det regionala arbetet med barnets rättigheter. Tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har Kommunförbundet Skåne därtill genomfört en utbildningssatsning i Skåne län, vilken har resulterat i Skåne som en av de första regionerna i Sverige att ha en utbildad barnrättsstrateg i varje kommun. (Kommunförbundet Skåne 2015b) Kartläggningar av det svenska implementeringsarbetet visar dock på fortsatt stora skillnader mellan olika kommuner och brister i implementeringen överlag, vilket Sverige fått kritik för inte minst av svenska barnrättsorganisationer (Ericson 2014). I den här uppsatsen görs en undersökning av implementeringen av Barnkonventionen i skånska kommuner, utifrån ett institutionellt perspektiv och ett aktörsperspektiv.

1.1 Syfte och frågeställning

Sverige närmar sig en inkorporering av Barnkonventionen i svensk lag, samtidigt som kommunerna fortfarande halkar efter i sin implementering av barnets rättigheter. Syftet med den här uppsatsen är att undersöka vilka institutionella och aktörmässiga faktorer som påverkar implementeringen av Barnkonventionen på den kommunala nivån. Kommunernas barnrättsarbete analyseras utifrån ett teoretiskt ramverk med utgångspunkt i Anders Sannerstedts implementeringsteori samt Erik Hysing och Jan Olssons aktörsperspektiv. Således avses följande frågeställning besvaras inom ramen för denna uppsats:

Hur kan implementeringen av Barnkonventionen i de skånska kommunerna förstås utifrån ett institutionellt perspektiv och ett aktörsperspektiv?

1.2 Material och metod

Barnkonventionen är ur ett implementeringsperspektiv speciell på grund av att konventionen ännu inte inkorporerats i svensk lag och därmed har en annan status än till exempel socialtjänstlag och skollag. Sveriges ratificering 1990 innebär att konventionens artiklar måste följas såväl på statlig som på regional och kommunal nivå, varför Barnkonventionen fortfarande är intressant att studera ur ett implementeringsperspektiv.

Studien bygger i huvudsak på två typer av material, intervjuer och offentliga dokument, men lägger störst tonvikt vid de intervjuer som gjorts med tjänstemän från 13 skånska kommuner. Skåne som geografisk avgränsning har relevans med avseende på den utbildningsåtgärd som genomförts i Skåne län, där Sveriges Kommuner och Landsting och Kommunförbundet Skåne mellan 2012 och 2016 utbildat barnrättsstrateger i samtliga skånska kommuner. Detta har bidragit till ett kunskapslyft i fråga om barnets rättigheter och till att ett aktivt implementeringsarbete påbörjats i flera kommuner (Kommunförbundet Skåne 2015a), vilket gör de skånska kommunerna särskilt intressanta att studera utifrån ett institutionellt och ett aktörorienterat perspektiv.

1.2.1 Metod

I den här uppsatsen studeras, liksom tidigare nämnt, implementeringen av Barnkonventionen på kommunal nivå. För detta har utarbetats ett analytiskt ramverk utifrån Sannerstedts implementeringsteori samt Hysing och Olssons tjänstemannaperspektiv. För analysen av tillämpningens organisering i

kommunerna har tre ”kategorier” hämtats från Sannerstedt: *Det politiska beslutet, resursfrågan* och *top-down-/bottom-up-/nätverksperspektivet*. För den aktörsorienterade analysen tillämpas två tjänstemannatyper, *aktivisten och närbyråkraten*, hämtade från Hysing och Olsson, samt den aktörsorienterade *intressekategorin* från Sannerstedt.

Analysens empiriska material utgörs av intervjuer samt av offentliga dokument, i form av till exempel handlingsplaner, policydokument och strategier, som berör implementeringen. Det empiriska materialet ligger till grund både för studien av de skånska kommunernas implementering av Barnkonventionen och för den aktörsorienterade analysen. Intervjuer har gjorts med tjänstemän i 13 skånska kommuner som besvarat den förfrågan som skickats till samtliga 33 skånska kommuner. Intervjumaterialet kan sägas bestå främst av kommuner som i någon mån har en vilja att beskriva sitt material och sitt arbete, vilket kan innebära en skevhet i urvalet. I detta fall kan denna skevhet vara till hjälp vid identifieringen av faktorer som påverkar implementeringens genomslag. Därtill kan fallen, trots att urvalet baseras på de kommuner som besvarat förfrågan, anses betydelsefulla och varierande i avseendet att de visar upp markanta skillnader i nivå av implementering. Ett så stort urval av kommuner som möjligt inom ramen för uppsatsen har eftersträvat, i syftet att ge en övergripande bild av barnrättsarbetet i de skånska kommunerna. De 13 kommunerna utgör mer än en tredjedel av kommunerna i Skåne län och kan därtill anses vara geografiskt, politiskt, storleksmässigt och ekonomiskt spridda. Tjänstemännen som deltagit i intervjustudien har avidentifierats och anges med ett nummer från 1-13. Detta dels med hänsyn till intervjupersoner som efterfrågat anonymitet och dels eftersom omnämmandet av enskilda tjänstepersoner och deras befattningar inte kan anses tillföra särskilt värde till studien. Däremot görs hänvisningar till de offentliga dokument som berör implementeringen av barnets rättigheter i kommunerna.

Intervjuerna består av semistrukturerade frågor (se Bilaga 1) som formulerats i förväg men som varierar något beroende av kommunernas respektive förutsättningar och faser vad gäller implementeringen av barnets rättigheter. Formuleringen av frågorna varierar även utefter intervjupersonernas svar. Samtliga frågor har öppna svarsalternativ. Den intervjuemetod som använts kan sägas fokusera både på insamling av objektiv information om kommunernas arbete och på intervjupersonernas egen förståelse för och upplevelse av barnrättsarbetet i respektive kommun. (Teorell – Svensson 2007, s. 89-90)

1.2.2 Material

Intervjustudie

Det huvudsakliga empiriska materialet utgörs av 45-60 minuter långa intervjuer med tjänstemän från kommunerna. Syftet med intervjustudien är att få en djupare inblick i kommunernas arbete med Barnkonventionen och en förståelse för hur och varför kommunerna arbetar med barnets rättigheter. Genom intervjuer kan information inhämtas som inte finns tillgänglig via kommunernas webbsidor, exempelvis vad gäller initiativtagare och barnrättsarbetets faktiska genomslag. De

personer som intervjuats har någon form av övergripande ansvar för frågan i sin kommun, eller kan anses ha god förståelse för kommunens förutsättningar och egenskaper i detta sammanhang.

Kommunala dokument

Förutom intervjuerna analyseras handlingsplaner, strategier, policydokument, handledningsdokument och liknande dokument som antagits av skånska kommuner och som berör kommunens arbete med Barnkonventionen. Samtliga dokument har olika utformning och syftesformuleringar. Vissa har antagits av kommunfullmäktige, medan andra har godkänts av kommunstyrelsen. I vissa fall baseras inte dokumenten på politiska beslut. Endast de dokument som berör barnrättsarbetet i de 13 studerade kommunerna används i uppsatsen.

Offentligt tryck

Även offentligt tryck i form av en strategi för implementeringen av Barnkonventionen, *S2010.026: Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*, används i denna uppsats. Strategin föreslogs i proposition 2009/10:232 och är den av riksdagen senast antagna officiella strategin för implementeringen av Barnkonventionen i Sverige. Den är avsedd att fungera som en ”utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa barnets rättigheter” och är således riktad till kommuner, landsting, statliga myndigheter, regering och riksdag. (S2010.026) Strategin ligger till grund för många av de kommunala dokument som ingår i uppsatsens empiriska dokument, varför den är relevant att beakta vid analysen av politiska beslut om implementeringen av Barnkonventionen i de skånska kommunerna.

1.2.3 Avgränsningar

För att möjliggöra generaliserande slutsatser om Sveriges implementering av Barnkonventionen är det inte tillräckligt att analysera implementeringen i enstaka kommuner eller landsting. Inte heller är det tillräckligt att enbart studera anpassningen av svensk lagstiftning efter konventionen eftersom ansvaret för implementeringen till viss del ålagts kommuner, landsting och statliga myndigheter. Införlivandet av Barnkonventionen sker även inom de ordinarie verksamheternas lagrum (till exempel Skollagen och Socialtjänstlagen). Många av de rättigheter som fastslås i konventionens artiklar har således relevans på kommunal nivå, där bland annat socialtjänst och skola verkar. Även vad gäller utbudet av kultur- och fritidsaktiviteter för barn, möjligheten att påverka i frågor som rör barnet samt förmedlingen av konventionens principer och bestämmelser till barn och vuxna kan kommunerna sägas ha ett ansvar. Följaktligen kan en studie av implementeringen på kommunal nivå sägas ha relevans för att söka förstå hur införlivandet av Barnkonventionen fungerar i praktiken. Den implementering som studeras inom ramen för den här uppsatsen är främst den som sker strategiskt, både på lednings- och förvaltningsnivå i kommunerna. Analysen behandlar delvis närbyråkraternas roll i implementeringen, men utgår

från det empiriska materialet bestående av offentliga dokument och intervjuer med tjänstemän som i majoriteten av fallen arbetar på en strategisk nivå. Ingen ingående analys görs således av implementeringen i enskilda förvaltningar.

För denna uppsats har, liksom tidigare nämnts, samtliga 33 kommuner i Skåne län studerats i ett initialt läge. I syfte att få en djupare inblick i den kommunala implementeringen av Barnkonventionen har tretton intervjuer genomförts med tjänstepersoner i skånska kommuner, samt en telefonintervju med en sakkunnig i barnets rättigheter vid SKL. Det material som studerats närmare är hämtat från eller berör dessa 13 kommuner. Undersökningen kan därmed inte sägas ge en generell förståelse för hur implementeringen sker på kommunal nivå i Sverige, men kan dock visa på gemensamma drag i de skånska kommunerna som kan appliceras på andra fall. Materialet är hämtat från kommuner med olika egenskaper och förutsättningar och som befinner sig i olika skeden i sitt barnrättsarbete, i syfte att ge en helhetsbild av det skånska barnrättsarbetet snarare än att jämföra olika kommuner i detta avseende.

Avgränsningar har även varit nödvändiga i fråga om vilka aspekter av implementeringen som har studerats. De frågor som står i centrum för analysen berör ansvaret för implementeringen, initiativet till barnrättsarbetet, barnrättsstrategernas roll, barnrättsarbetets upplägg och omfattning samt vilka implementeringsverktyg, handlingsplaner och andra dokument som finns i respektive kommun. Analysen innehåller därmed ingen fördjupning i hur enskilda sakartiklar implementeras i kommunerna, utan fokuserar snarare på implementeringen i sig.

1.3 Disposition

Efter det inledande kapitlet ges i teorikapitlet en överblick över tidigare bidrag till implementeringsforskning generellt och forskningen om implementering av barnets rättigheter i synnerhet. Därefter presenteras ingående det teoretiska ramverk som används i uppsatsen.

Efter teorikapitlet följer uppsatsens resultat och analys. Detta kapitel delas in i två delar, varav den första med fokus på ett institutionellt perspektiv och tillämpningens organisering. Den andra delen av analysen utgår från ett aktörsperspektiv, i detta avsnitt analyseras implementeringen i de skånska kommunerna utifrån Hysing och Olssons tjänstemannatyper aktivisten och närbyråkraten.

Därefter följer uppsatsens sista kapitel som utgörs av en kort sammanfattning av och slutdiskussion om uppsatsens resultat och analys, samt en kort diskussion kring vidare forskning.

Som bilagor ligger de frågor som utgjort den ursprungliga intervjumallen samt en sammanställning av kommunernas barnrättsarbete utifrån några av de centrala aspekterna för implementeringen som studerats. Sammanställningen är tydligt kopplad till uppsatsens resultat och ger en överblick över implementeringen i de respektive kommunerna.

2 Teori

Tidigare implementeringsforskning om barnets rättigheter och Barnkonventionen tenderar att i högre utsträckning fokusera på konventionens status i lagstiftning och policy än på implementering av barnets rättigheter på lokal nivå (se t.ex. Jørgensen – Leth – Montgomery 2011; Desmet 2012) Studier om barnets rättigheter på lokal nivå fokuserar ofta på Barnkonventionens artikel 12 om barns inflytande och delaktighet (se t.ex. Stern 2007)

Implementeringen av barnets rättigheter på regional nivå har studerats av Elizabeth Englundh, fil. Dr i pedagogik, som 2008 publicerade sin avhandling *Folkrätt för barn som pedagogiskt åtagande: statligt ansvar – regionalt lärande?* Studien visar på ett ömsesidigt beroende i fråga om kunskaps- och implementeringsprocesser, samt en begränsning i handlingsutrymme hos individer på grund av deras position i organisationen. Avhandlingen är intressant eftersom den bland annat indikerar att verksamhetschefer i den studerade organisationen har stor makt att prioritera åt sina underanställda. Detta aktörsperspektiv återfinns bland annat i de teorier som används i den här uppsatsen och som presenteras nedan.

Lennart Lundquists klassiska begreppsapparat *förstå, kan och vill* används flitigt i studier av implementering i olika sammanhang (se t.ex. Vedung 1998; Sannerstedt 2001). Lundquist menar att den politiska maktens styrning på ett aktörsplan kan delas in i två kategorier, dels de styrande och dels de styrda. Den första kategorin handlar om möjligheter och prioriteringar för de styrande, medan den andra kategorin fokuserar på tillämparens egenskaper och dennes roll i implementeringsprocessen. (Lundquist 1992, s. 75) Tillämparens förståelse, kunskap och vilja påverkar implementeringen. Med *förstå* avses tillämparens tolkning av ett beslut och insikt i vad som förväntas göras. Att tillämparen *kan* genomföra ett beslut är beroende av dennes befogenheter och tillgång till de verktyg och resurser som krävs för implementeringen. Slutligen krävs också en *vilja* hos tillämparen att implementera de beslut som tagits, politiskt eller av högre tjänstemän. (Lundquist 1992, s. 76)

I den här uppsatsen används ett teoretiskt ramverk som bygger på en kombination av Sannerstedts (2001) implementeringsteori, vilken delvis utgår från Lundquists teori, och teorier av Hysing och Olsson, vilka kompletterar analysen med ett tydligt aktörsfokus. I Sannerstedts förklaring av implementeringsproblematiken kan identifieras både institutionella och aktörsorienterade perspektiv som båda är relevanta i fråga om barnrättsarbetet på den kommunala nivån. Därtill kan de tre olika implementeringsperspektiven *top-down*-, *bottom-up*- och *nätverksperspektivet* rymmas inom ramen för Sannerstedts teori. Hysing och Olssons (2012) aktörsperspektiv, med fokus på aktivisten och närbyråkraten, kan användas som ett komplement till denna teori. Det teoretiska

ramverket, vilket redogörs för tydligare nedan, är utformat för att kunna tillämpas i analysen av implementeringen barnets rättigheter på kommunal nivå, varför Vedungs implementeringsteori blir överflödigt i detta sammanhang.

2.1 Implementeringsproblematik och styrningsmodeller

Implementeringsproblemet, enligt Anders Sannerstedts definition, uppstår när genomförandet av politiska beslut inte sker i enlighet med beslutsfattarnas intention. I sin tolkning utgår han från Lundquists *styrningsmodell*, enligt vilken det är möjligt att urskilja två roller i ett politiskt sammanhang – *beslutsfattarrollen* och *verkställarrollen*. Den senare ska tillämpa, genomföra eller implementera politiska beslut. Beslutsfattaren *styr* och *kontrollerar* verkställandet. Sannerstedt skiljer här på indirekt och direkt styrning, där den direkta styrningen karaktäriseras av att beslutsfattaren ger direkta order, medan den indirekta styrningen kan ske genom informella upplysningar om hur det politiska beslutet bör genomföras, genom beslut om organisering av verkställandet, genom att resurser tilldelas verkställandet, genom regler för verkställande procedurer eller genom tillsättande av verkställande personer. Kontrolleringen sker genom att beslutsfattaren tar del av information om tillämpningen. (Sannerstedt 2001, s. 19-20)

I Sannerstedts förklaring av implementeringsproblemet utgår han från Lundquists teori om att tillämparen ska förstå, kunna och vilja genomföra ett beslut. Därutöver nämner han ett antal faktorer som kan påverka implementeringen negativt: motstridande och vaga beslut, brist på meningsskapande, otillräckliga resurser, ointresse eller ovilja hos tillämparen, ointresse eller ovilja hos omgivningen, olika tillämparorganisationer samt tillämpning i komplexa organisationer. (Sannerstedt 2001, s. 28-43)

Sannerstedts definition av en lyckad implementering kan sägas vara när implementeringsprocessen och utfallet av ett politiskt beslut överensstämmer med beslutsfattarnas vilja. Enligt Sannerstedt måste det även ställas krav på *reliabilitet* och *rationalitet*, detta enligt Lundquists definition, för att en demokratiskt rättfärdigad implementeringsprocess ska kunna garanteras. (Sannerstedt 2011, s. 19-21; 28) Sannerstedt skiljer här även på tre typer av styrning, *top-down*, *bottom-up* och det han benämner *nätverksperspektivet*. Top-downstyrningen är sprungen ur ett rationalistiskt synsätt och innebär att politiker genom sitt beslutsfattande och initiativtagande står i centrum i styrningskedjan, samt använder förvaltningen som ett verktyg för implementeringen. (Sannerstedt 2001, s. 24-25) I bottom-upstyrningen är det istället tjänstemannen, eller tillämparen, och dennes agerande som står i centrum. Sannerstedt utgår här ifrån Lipskys (1980) teori om *street-level bureaucracy*, vilken bygger på idén om tjänstemannens, eller närbyråkratens, handlingsfrihet och inflytande över sitt eget arbete och därmed över implementeringen av politiska beslut i sin egen verksamhet. (Sannerstedt

2001, s. 24-25) Den tredje typen av styrning fokuserar på nätverkens roll i implementeringsprocessen. Enligt Sannerstedt bildas nätverk av olika typer av aktörer, vilka har ett intresse för en viss fråga eller en relevant position i förhållande till denna. (Sannerstedt 2001, s. 23-24)

I den här uppsatsen används Sannerstedts teori om implementeringsproblemet i analysen av den kommunala implementeringen och utgår främst från följande kategorier: *Det politiska beslutet, resursbrist och implementeringen, tillämparens intresse och omgivning* samt *tillämpningens organisering*. Även de tre styrningsmodellerna top-down, bottom-up och nätverksmodellen används för att beskriva implementeringen i de olika kommunerna. Sannerstedts kategorier har i syfte att appliceras på analysen av kommunernas barnrättsarbete modifierats och utarbetats i ett teoretiskt ramverk, inom vilket de kompletteras av Hysing och Olssons aktörsperspektiv.

2.2 Aktivism och närbyråkrati i den kommunala organisationen

Erik Hysing och Jan Olsson analyserar tjänstemän i politiken och problematiserar deras roll i demokratin. De delar in tjänstemän i sex olika kategorier: Byråkraten, den politiserade tjänstemannen, närbyråkraten, entreprenören, direktören och aktivisten. (Hysing – Olsson 2012, s. 9-10) Hysing och Olsson menar att kategorierna ska betraktas som roller vilka tjänstemän ikläder sig i olika sammanhang. En individ kan enligt detta synsätt inte bestämt sägas vara en byråkrat, närbyråkrat eller aktivist, utan snarare anamma de egenskaper som identifierats för de olika tjänstemannatyperna beroende på situation. (Hysing – Olsson 2012, s. 45) I denna uppsats används främst Hysings och Olssons kategorier närbyråkraten och aktivisten, eftersom det är de kategorier som tydligast kan urskiljas inom ramen för det kommunala barnrättsarbetet i de skånska kommuner som är föremål för undersökningen.

2.2.1 Aktivisten

Aktivisten är ”en tjänsteman som utifrån ett personligt engagemang agerar inifrån offentlig verksamhet för att förbättra samhället.” (Hysing – Olsson 2012, s. 106) Hysing och Olssons definition av aktivisten är en tjänsteman vars engagemang inte endast utgår från principer om *hur* något ska göras, utan även tar ställning till *vad* som ska göras. Aktivisten har kunskaper, eller andra resurser, som möjliggör dennes politiska inflytande, och finner viktiga nätverk både utanför och inifrån den offentliga förvaltningen. Denna tjänstemannatyp arbetar för att förändra samhället med utgångspunkt i sina egna visioner och värderingar, men agerar till skillnad från aktivister i civilsamhället utifrån sin position i förvaltningen.

Ett exempel på denna tjänstemannatyp är så kallade *femokrater*, ett begrepp som har sitt ursprung i en australiensisk kontext. Femokrater är tjänstemän som arbetar för att förändra policyer med utgångspunkt i feministiskt ideologi samt för att förbättra jämställdheten på olika politikområden inom den offentliga förvaltningen. (Hysing – Olsson 2012, s. 106-107)

Hysing och Olsson menar att det finns en tydlig gråzon mellan vad som är personliga och vad som är professionella värderingar, och att det i vissa fall kan vara riskfyllt att tillkännage sitt personliga engagemang som tjänsteman. Aktivismen i den offentliga förvaltningen uttrycker sig därför ofta genom att tjänstemannen håller sig inom ramen för sina professionella ideal och samtidigt lyckas övertyga politiker och viktiga samhällsaktörer i fråga om de personliga värdena. Därtill är förekomsten av personliga nätverk och kontakter, indelat av Hysing och Olsson i primära faktorer såsom *närvaro*, *resursmobilisering* och *styrning från bakom kulisserna*, samt etableringen av tjänstemannens expertis viktiga faktorer i fråga om tjänstemannaaktivismen. (Hysing – Olsson 2012, s. 107-111; 113)

2.2.2 Närbyråkraten

Närbyråkraten, eller gräsrotsbyråkraten, är ”en tjänsteman som i sin tjänsteutövning interagerar direkt med medborgare och som har visst handlingsutrymme att på egen hand påverka hur lagar, regler och policyer tillämpas i enskilda situationer och fall”. (Hysing – Olsson 2012, s. 70) Som exempel på närbyråkrater nämner Hysing och Olsson (2012, s. 70) tjänstemän verksamma på vårdcentraler, skolor, hälso- och miljötillsynsenheter, socialkontor, försäkringskassor och andra offentliga förvaltningar. De kännetecknas av en direktkontakt med befolkningen och ett ”individuellt handlingsutrymme i sin tjänsteutövning” (Hysing – Olsson 2012, s. 70). Närbyråkrater har, trots sin begränsade formella makt, inflytande över tillämpning och upprätthållande av de lagar och regler som styr verksamheten inom vilken de befinner sig. Därtill har de en maktposition gentemot befolkningen i och med sitt mandat att besluta om fördelningen av sanktioner och förmåner i individuella fall, till exempel vad gäller betyg, bidrag och böter. Samtidigt, menar Hysing och Olsson, befinner sig närbyråkraten i många fall långt ner i hierarkin och måste förhålla sig till de krav som ställs från befolkningen, andra närbyråkrater, högre tjänstemän, politiker och från sig själva. När de samtidigt måste röra sig med begränsade resurser uppstår vad Hysing och Olsson kallar ett *närbyråkratens dilemma*. (Hysing – Olsson 2012, s. 70-71; 75)

2.3 Uppsatsens teoretiska ramverk

Det teoretiska ramverk som används i analysen består av två kategorier: *Tillämpningens organisering* och *aktörsperspektivet*. Tillämpningens organisering

utgår från Sannerstedts teori och fokuserar främst på de institutionella aspekterna av implementeringen, däribland det politiska beslutet, ansvarsfördelning samt resursfrågor. Även Sannerstedts implementeringsperspektiv top-down-, bottom-up- och nätverksstyrning finns närvarande i analysen. Aktörsperspektivet utgår huvudsakligen från Hysing och Olssons två tjänstemannatyper aktivisten och närbyråkraten, samt från Sannerstedts teori om tillämparens intresse, och syftar till att förstå den kommunala implementeringen ur ett tjänstemannaperspektiv. Lundquists begreppsapparat förstå, kan, vill, och i viss utsträckning Lipskys teori om gräsrotsbyråkrater, genomsyrar också analysen. Det analyskapitel som följer organiseras således enligt följande modell:

Analys del 1	Analys del 2
Tillämpningens organisering	Aktörerna i tillämpningen
Politiskt beslut	Aktivisten
Ansvarsfördelning	Närbyråkraten
Resursfrågor	Tillämparens intresse

3 Resultat och analys

Undersökningen av barnrättsarbetet i de 13 kommunerna utgår från uppsatsens empiriska material, det vill säga främst från intervjumaterialet men även från offentliga dokument insamlade från några av kommunerna. Den implementering som kan urskiljas i materialet analyseras med utgångspunkt i det teoretiska ramverk som presenterades i föregående kapitel. Analysens första del fokuserar således på *tillämpningens organisering*, medan den andra delen utgörs av en fördjupad analys av *aktörerna i tillämpningen*.

3.1 Tillämpningens organisering

I den här delen av undersökningen analyseras kommunernas barnrättsarbete utifrån ett institutionellt perspektiv, med inriktning på tre aspekter av implementeringen utifrån Sannerstedts teori. I avsnittet om *det politiska beslutet* analyseras förekomsten och utformningen av, samt vagheten hos, det politiska beslutet. I detta avsnitt analyseras även övriga former för kommunernas implementering, avgränsat till ansvarsfördelning samt forum för barn- och ungdomsinflytande. Under avsnittet om *ansvarsfördelning* analyseras kommunernas fördelning av ansvaret för implementeringen, liksom initiativet till barnrättsarbetet och barnrättsstrategernas roll i implementeringsprocessen. Inom ramen för avsnittet *resursfrågor* analyseras tillgången till resurser i form av tid, kunskap och material samt ekonomiska medel. Kapitlet genomsyras av kommunernas barnrättsarbete utifrån Sannerstedts styrningsperspektiv top-down, bottom-up och nätverksperspektivet, samt reliabilitet och rationalitet som två aspekter på styrningen.

3.1.1 Det politiska beslutet

Av de kommuner som deltagit i studien har endast sex stycken tagit ett politiskt beslut om att arbeta verksamhetsövergripande med barnets rättigheter, och i ytterligare några kommuner är liknande beslut planerade (se Bilaga 2). De beslut som finns i dessa kommuner är i regel utformade som ungdomspolitiska planer, strategier för att stärka barnets rättigheter eller handlingsplaner. Många av de handlingsplaner och strategier som finns i kommunerna är därtill utformade i enlighet med den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige (S2010.026) och från Barnkonventionens huvudprinciper. Till detta hör att en majoritet av de politiska beslut som fattats i kommunerna har fattats någon gång

under perioden efter att den nationella strategin framtoqs. I enstaka fall har beslut om att följa Barnkonventionens principer fattats innan 2010 (se t.ex. Bjuvs kommun; Simrishamns kommun 2014; Tomelilla kommun).

Regeringens nationella strategi för att stärka barnets rättigheter (S2010.026) fastslår att offentliga aktörer i samband med samtliga beslut och åtgärder ska beakta ett så kallat *barnperspektiv*, såväl som ett *barnrättsperspektiv*. Detta innebär att beslutsfattare alltid ska överväga om en åtgärd eller ett beslut berör barn, och om så är fallet på vilket sätt barnet eller barnen berörs. Vid bedömningen att barn berörs av åtgärden eller beslutet ska en så kallad *barnkonsekvensanalys* (S2010.026, s. 3-4; 7) göras. Detta innebär en utvärdering av ”vilka faktiska konsekvenser beslut och åtgärder har fått för barn” (S2010.026, s. 8) med utgångspunkt i Barnkonventionens bestämmelser, vilket gäller både generella beslut och beslut som rör det enskilda barnet. Den nationella strategin består av följande nio principer för implementeringen av barnets rättigheter på samtliga samhällsnivåer i Sverige med utgångspunkt i Barnkonventionen:

1. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen.
2. Barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang.
3. Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem.
4. Barn ska få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken.
5. Föräldrar ska få kunskap om barnets rättigheter och erbjudas stöd i sitt föräldraskap.
6. Beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i berörda verksamheter.
7. Aktörer inom olika verksamheter som rör barn ska stärka barnets rättigheter genom samverkan.
8. Aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn.
9. Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv.

(S2010.026)

Utöver den nationella strategin och Barnkonventionens principer integreras även kommunens värdegrund eller vision i dokumenten i enstaka fall (se t.ex. Tomelilla kommun 2014; Simrishamns kommun 2014).

Några av dokumenten specificerar hur arbetet ska utformas, verksamhetsövergripande och på förvaltningsnivå, samt ställer krav på uppföljning (se t.ex. Simrishamns kommun 2014). Andra dokument innehåller enbart generella ställningstaganden om att kommunen ska arbeta med frågan (Intervju 10 2016). I de dokument som ger tydligare direktiv för hur kommunens barnrättsarbete ska föras finns ofta formuleringar om ansvarsfördelning, vari förvaltningar åläggs att ta fram egna handlingsplaner, arbetssätt för implementeringen eller dylikt, anpassade till den enskilda verksamheten (se t.ex. Simrishamns kommun 2014; Bjuvs kommun).

Vissa av de tjänstemän som intervjuats finner de kommunala besluten otydliga och menar att principerna i den nationella strategin (S2010.026) är abstrakta i sin formulering. Därmed är det svårt att urskilja huruvida kommunen lever upp till sina åtaganden eller ej:

[...] det är väldigt svårt att tillämpa ett sådant beslut, att följa regeringens strategi, för det är så himla stort och liksom ett beslut som består av principer, man kan läsa in precis vad som helst i det. Vi skulle lika bra kunna säga ”check, check, check, det här gör vi”, eller om någon annan läser det; ”vi gör inte nånting av det här”. (Intervju 3 2016)

Detta kan ses som en indikation på vaga beslut som en del i implementeringsproblematiken, i enlighet med Sannerstedts (2001, s. 30-32) teori. Den nationella strategin togs fram med syftet att ”vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa de rättigheter barn har.” (Prop. 2009/10:232, s.1) De specificeringar av respektive princip som finns i propositionen saknas närmast uteslutande i de kommunala strategierna och handlingsplanerna (se t.ex. Tomelilla 2014). Eftersom den nationella strategin riktar sig till aktörer i olika typer av organisationer krävs generella formuleringar som sedan kan tolkas inom ramen för den verksamhet i vilken den appliceras. Detta i likhet med ramlagar såsom socialtjänstlagen, vilken Sannerstedt menar är tänkt att ”brytas ner till mer konkreta, operationella mål”. (Sannerstedt 2001, s. 30) Sannerstedt menar vidare att denna preciseringsprocess inte sällan ter sig problematisk, samtidigt som vaga beslut kan vara sprungna ur en ambition att skapa bred enighet i en politisk förhandlingsprocess. De vaga besluten kan på så vis anses fördelaktiga framför tydligt preciserade beslut som riskerar att inte få samma stöd politiskt. Vidare kan alltför snäva preciseringar fastställda på nationell nivå försvåra den lokala implementeringen, inte minst i samband med plötsliga samhällsliga förändringar som politiken inte förutsett under policyprocessen. (Sannerstedt 2001, s. 30-32)

Ingen av de intervjuade kommunerna tar helt avstånd från barnrättsarbete, trots att ett par av tjänstemännen uppger att deras kommun inte arbetar aktivt eller strategiskt med barnets rättigheter i enlighet med Barnkonventionen och den nationella strategin i nuläget. (Intervju 2 2016; Intervju 5 2016) I dessa kommuner finns en ambition att påbörja ett sådant arbete, enligt intervjupersonernas uppfattning. Bland de kommuner som inte formellt beslutat att arbeta med frågan, men där ett sådant arbete initierats i vissa kommunala verksamheter, nämns andra tillvägagångssätt än övergripande strategier och handlingsplaner som metoder för implementering. Däribland barnkonsekvensanalyser och forum för barn och ungas inflytande. I en majoritet av dessa kommuner är dock formella beslut under utveckling. (Se t.ex. Intervju 9 2016; Intervju 13 2016)

Flera av de tjänstemän som intervjuats anser att det saknas ett strategiskt, verksamhetsövergripande barnrättsarbete i kommunen, däribland i några av de kommuner som har beslutat att arbeta med frågan och som har tagit fram strategier eller handlingsplaner i detta syfte:

Alltså det är ju inget motstånd, men det är mer det här strategiska sammanhållna arbetet för kommunen som kanske jag upplever inte funkar optimalt. Som tanken med barnrättsstrategerna var ju att de ska kunna bevaka frågan i sin verksamhet och så, men det blir alltså när någon person som har väldigt mycket i sin tjänst ska få en uppgift utöver allt annat och en uppgift vars resultat, det är ju inte efterfrågat... Deras chefer ger inte dem någon extra tid att jobba med detta för att de är barnrättsstrateger, då blir det ju hela tiden underprioriterat [...] så som det ser ut idag liksom. Och då faller ju det i glömska [...]. (Intervju 3 2016)

I flera kommuner där ett politiskt beslut om att arbeta med barnets rättigheter finns, anser intervjupersonen att frågan inte prioriteras i någon större utsträckning bland tjänstemän och politiker i kommunen, samt att det finns påtagliga brister i implementeringen. Några av intervjupersonerna menar att det politiska beslutet inte följs i alla verksamheter, utan att det krävs andra åtgärder för att åstadkomma ett gediget barnrättsarbete, däribland en integrering av barnrättsarbetet i organisationens ordinarie mål- och styrning, förekomsten av ett strategiskt arbete, utbildade barnrättsstrateger, nätverk för arbetet med barnets rättigheter samt forum för barn- och ungdomsinflytande. (Intervju 1 2016; Intervju 4 2016; Intervju 7 2016) I flera kommuner, även där det fastslås i den beslutade strategin, policyn eller handlingsplanen att samtliga förvaltningar ska ta fram egna handlingsplaner eller metoder för implementeringen, upplever intervjupersonerna att många förvaltningar inte lyckats med detta. (Intervju 4 2016; Intervju 7 2016; Intervju 11 2016)

3.1.2 Ansvarsfördelning

Ett återkommande implementeringsproblem som kan identifieras i ett flertal av kommunerna är bristen på en tydlig ansvarsfördelning vad gäller arbetet med barnets rättigheter, inte minst i fråga om ansvar för att kommunens beslut om implementering efterföljs (se Bilaga 2). I enstaka kommuner ställs formella krav på förvaltningarna att arbeta utifrån ett barnrättsperspektiv eller dylikt, samt att kontinuerligt redovisa detta arbete. I andra kommuner läggs ansvaret på kommunledningskontoret eller motsvarande verksamhet, vilket innebär att ansvaret i förlängningen faller på tjänstemän med en befattning som till exempel utvecklings- eller folkhälsostrateg. Enligt enstaka tjänstemäns tolkning av besluten vilar ansvaret på kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen, beroende på var beslutet fattats. I vissa kommuners strategier eller handlingsplaner för implementeringen av barnets rättigheter saknas helt skrivelser om ansvarsfördelning. (Se Bilaga 2)

Flera av tjänstemännen har en strategisk roll i sin kommun, ofta med ett ansvar för utvecklings- eller folkhälsoarbetet, för att utveckla barnrättsarbetet samt för att stötta och vägleda förvaltningarna i detta arbete. 11 av 14 intervjuade tjänstemän är dessutom utbildade barnrättsstrateger, eller utbildar sig vid tidpunkten för intervjun till barnrättsstrateger (se Bilaga 2). Vissa anser att det

förefaller logiskt att ansvaret för barnrättsarbetet vilar hos dem själva. De framhåller dock att det yttersta ansvaret för implementeringen ändå vilar på förvaltningarna, och på de närbyråkrater som arbetar närmast den berörda målgruppen. Därför är det av stor vikt att förvaltningscheferna möjliggör för detta arbete och att det finns en efterfrågan både från politiskt håll och från högre ledningsnivå. (Intervju 1 2016; Intervju 3 2016; Intervju 7 2016; Intervju 8 2016)

Utbildade barnrättsstrateger ska enligt Kommunförbundet Skåne finnas i samtliga skånska kommuner, och i de kommuner som deltagit i studien finns minst en sådan (se Bilaga 2). En stor majoritet av de intervjuade tjänstemännen upplever att de barnrättsstrateger som finns i kommunen saknar mandat och avsatt tid för att arbeta med barnrättsfrågor. Inte heller har det i alla kommuner funnits någon strategi bakom vilka personer som deltagit i utbildningen. (Se t.ex. Intervju 3 2016; Intervju 11 2016). I enstaka kommuner finns aktiva nätverk av tjänstemän från några eller samtliga av kommunens olika förvaltningar som arbetar med implementeringen av barnets rättigheter. (Intervju 6 2016; Intervju 8 2016; Intervju 12 2016) I en av kommunerna har det tidigare funnits ett sådant nätverk men som i dagsläget är vilande, dels på grund av en brist på efterfrågan av barnrättsarbetet från kommunledningen och politiken (Intervju 3 2016).

En annan viktig princip som återkommer i intervjuerna och som kan ses som ett exempel på svårigheterna med ett strategiskt barnrättsarbete i relation till ansvarsfördelningen är den om barn och ungas inflytande, enligt artikel 12 i Barnkonventionen. En stor del av kommunerna har någon form av forum för barn- och ungdomsinflytande. Ungdomsråd eller ungdomsfullmäktige återfinns i ett flertal av kommunerna, men med en skillnad i aktivitetsgrad och i hur forumen används i praktiken i ordinarie beslutsprocesser. Ungdomsråd där barn och unga från de lokala skolornas elevråd finns representerade kritiserar av flera intervjupersoner för dess bristande mångfald och tillgänglighet:

Jag tror att det är lite som att [...] men nu har vi ett ungdomsinflytande. Det är ju lätt att det blir så tyvärr, istället för att se det som att det här är en form av ungdomsinflytande, men det här är inte alla ungdomar. Oftast när man är med i ett ungdomsråd så eller elevråd så är man väldigt driven och engagerad, och då når man liksom inte... [...] Tio ungdomar i ett ungdomsråd kan ju aldrig representera 3000 ungdomar, alltså det funkar inte. (Intervju 10 2016)

Kommuners trögrörliga karaktär kan anses försvåra införlivandet av barn och ungas delaktighet och inflytande. (Sannerstedt 2001, s. 41) I kommuner som ännu saknar forum för inflytande upplevs att inhämtandet av barn och ungas åsikter är alltför komplicerat för att kunna tillämpas i alla ärenden och beslut på förvaltningsnivå. Ungdomsrådets till antalet begränsade sammanträden innebär en påfallande begränsning av deras inflytande och ställer höga krav på de berörda förvaltningarna och tjänstemännen som är ansvariga för att inhämta barn och ungas åsikter. Denna problematik förklaras på följande sätt av en av intervjupersonerna:

[...] vi måste kunskapsutveckla våra förvaltningar då som finns, som skriver fram ärenden, som skriver fram våra tjänsteskrivelser, för att de också ska se att vi måste höra barn och unga, eller vad är det för konsekvenser detta får för barn och unga[...]. Men då måste de ju också liksom kunna få tag på barn och unga till exempel att höra, och det måste vara smidigt, det kan inte vara att man ska vänta tre månader på nästa ungdomsfullmäktige. Alltså, det går inte. (Intervju 12 2016)

Detta exempel visar på en otydlighet i vad tjänstemännen förväntas göra för att tillgodose barnets rättigheter utifrån politiskt beslutade premisser, förenat med institutionella brister i fråga om mekanismer för inflytande och delaktighet. Tillämpningens organisering på kommunal nivå kan i många fall förenklat påstås karaktäriseras av ett slags top-downstyrning, enligt Sannerstedts (2001, s. 24-25) definition. Den otydliga ansvarsfördelningen, förenat med beslut om implementering från politiker och högre chefer som i ett initialt läge ställer krav på förvaltningarna men sedermera brister i sin efterfrågan av barnrättsarbetet, medför att barnrättsarbetet många gånger står och faller med tjänstemännen i förvaltningarna. (Se t.ex. Intervju 7 2016; Intervju 3 2016)

Samtidigt initieras inte barnrättsarbetet uteslutande på en politisk nivå. Tvärtom kan många gånger ett initiativtagande urskiljas från tjänstemän på olika nivåer som grunden för en kommuns barnrättsarbete, i enlighet med ett bottom-upperspektiv. I en majoritet av intervjuerna framhävs tjänstemannens förståelse, kunskap och vilja i förhållande till barnrättsarbetet som avgörande för implementeringens omfattning och kvalitet. (Intervju 4 2016; Intervju 5 2016)

Barnrättsstrategernas plats i implementeringsprocessen kan på liknande sätt beskrivas i termer av Sannerstedts nätverksperspektiv, där tjänstemän och politiker på olika nivåer i egenskap av barnrättsstrateger har ett gemensamt intresse och mål. Satsningarna på att utbilda barnrättsstrateger från SKL och Kommunförbundet Skåne, och det regionala nätverk av barnrättsstrateger som tillkommit i samband med detta, verkar ha bidragit till att ett barnrättsarbete har initierats i vissa kommuner. (Intervju 9 2016) Nätverken kan anses möjliggöra ett strategiskt arbete förankrat i olika delar av den kommunala organisationen, såväl politiskt som på gräsrotsnivå i förvaltningarna. Med hänsyn även till kommunernas skilda implementeringsprocesser och stadier i barnrättsarbetet kan slutsatsen dras att samtliga tre av Sannerstedts perspektiv har relevans i fråga om kommunernas tillämpning av barnets rättigheter.

3.1.3 Resursfrågan

Resursfrågan är närvarande i intervjuerna med tjänstemännen i de olika kommunerna och fokuserar på tid och kunskap, snarare än ekonomiska resurser som ett implementeringsproblem. Tidsbristen är återkommande i diskussionen både om intervjupersonens eget strategiska barnrättsarbete och i fråga om barnrättsarbetet på förvaltningsnivå. Flera av de intervjuade tjänstepersonerna menar att de saknar tid och mandat att arbeta med frågorna i den utsträckning de

skulle vilja, och anser att de behöver ett större utrymme i sin tjänst att sätta sig in i frågorna och arbeta strategiskt mot förvaltningarna. Denna problematik känns igen i Sannerstedts resonemang kring resursbrist som ett implementeringsproblem (Sannerstedt 2001, s. 35-36). Som svar på frågan om hur stor del av tjänsten som utgörs av arbetet med barnrättsfrågor svarar en tjänsteman enligt följande:

Just nu är det faktiskt noll, skulle jag nog säga, för att det finns så mycket annat som tar plats. Jag skulle vilja, om jag liksom tänker på min tjänst så tänker jag att det är sådär 70 procent egentligen, men jag inser att det inte är det så. Och jag hoppas det förändras när det finns tydliga mål för arbetet. (Intervju 7 2016)

I intervjupersonernas arbete ingår oftast många andra uppdrag, vilket medför att de måste prioritera bland frågorna. Barnrättsarbetet är till exempel ofta endast en liten del av det generella folkhälsoarbetet i kommunerna, för vilket flera intervjupersoner är ansvariga. Endast ett fåtal av dessa anser sig ha ett tydligt mandat att arbeta med frågorna inom ramen för sin tjänst, och en majoritet anser sig inte ha någon avsatt tid specifikt för arbetet med barnets rättigheter:

Och sen så blev det då automatiskt att jag skulle jobba vidare med det, men som en pytteliten del av allt annat jag bevakar. Jag har väl inte direkt någon tid avsatt för att jobba med de här frågorna så det blir ju lite pö om pö, eller ja... När det är aktuellt. Och är det inte så efterfrågat och det är mycket andra saker som är betydligt mer efterfrågade så blir det ju inte jätteprioriterat heller, alla gånger. (Intervju 3 2016)

Även i fråga om närbyråkraternas barnrättsarbete är frågan om tid närvarande, flera tjänstemän framhåller den hårt pressade situationen för närbyråkraterna i kombination med otydliga direktiv som ett vanligt implementeringsproblem. En del av tjänstemännen menar att det är av vikt att förvaltningscheferna möjliggör ett aktivt barnrättsarbete genom att avsätta tid för sina anställda att sätta sig in i frågorna och tillämpa de eventuella strategier och handlingsplaner som finns i kommunerna. (Se t.ex. Intervju 1 2016; Intervju 3 2016; Intervju 6 2016) I vissa fall lyfts instabil ledning, omorganiseringar och problem med att mobilisera personal som orsaker till att barnrättsarbetet inte når ut i organisationen. (Se t.ex. Intervju 2 2016; Intervju 8 2016)

En annan resursfråga som lyfts är den om kunskap och material. Bristen på kunskap och konkreta implementeringsverktyg anses av flera intervjupersoner vara ett återkommande problem när förvaltningarna ska arbeta med barnets rättigheter. (Se t.ex. Intervju 1 2016; Intervju 8 2016) Kunskapsutvecklingen lyfts fram av en majoritet av de intervjuade tjänstemännen som en nyckelfaktor i implementeringen, och anses vara en av de grundläggande åtgärderna för att barnrättsarbetet i en kommun ska fungera. Därtill visar undersökningen av kommunernas implementering att kunskapsutveckling, vid sidan om upprättandet av inflytandeforum, är ett av de första steg som planeras i de kommuner som är i en uppstartsfas vad gäller barnrättsarbetet. (Intervju 8 2016; Intervju 9 2016; Intervju 12 2016)

Den ekonomiska frågan är inte den mest utmärkande i diskussionen om implementeringsproblematiken, ekonomiska medel nämns sällan som ett problem för implementeringen av barnets rättigheter i kommunerna. Ett par av intervjupersonerna menar dock att det är av stor vikt att barnrättsarbetet finns närvarande i kommunens ordinarie budgetarbete, och ser detta som nästa steg i sitt eget barnrättsarbete. På samma sätt anses det fördelaktigt att ha en hel tjänst avsatt specifikt för barnrättsarbetet:

Det räcker inte med att ha bara en vilja och ett gott hjärta, utan du måste också ha kunskap liksom om barn va. För det är ju också liksom viktigt att satsa på att de har, du vet att de har en bra lön och att de får mandatet och så va. [...] Och att det blir bra lön och det är ett viktigt jobb, det kan inte bara va liksom nu ska vi ha någon på 20 000 som gör det lite grann. Alltså förstår du vad jag menar, det måste vara någon med utbildning och någon som kan driva frågorna va, alltså som kan frågorna. (Intervju 8 2016)

Samtidigt uttrycker en annan tjänsteman att det inte i första hand krävs ekonomiska medel för att barnrättsarbetet ska fungera, utan att det finns andra komponenter som är betydligt mer centrala för implementeringsarbetet. (Intervju 1 2016)

Enligt Sannerstedt sätter beslutsfattaren upp ambitiösa mål med intentionen att tillämparna utifrån de resurser som finns tillgängliga ska göra sitt bästa för att uppfylla dessa. En bristande måluppfyllelse bör i dessa fall inte i första hand ses som ett implementeringsproblem. (Sannerstedt 2001, s. 36) De resursbrister som återfinns i majoriteten av kommunerna kan i enlighet med Sannerstedt (2001, s. 36) tänkas bidra till att barnrättsarbetet bedöms i termer av målsättning eller riktmärken snarare än som operationella mål avsedda att uppnås till fullo. Den långsamma utvecklingen vad gäller arbetet med barnets rättigheter i kommunerna, liksom de återkommande bortprioriteringarna av frågan, innebär i praktiken att målen inte uppfylls och att de därmed är av mindre tvingande karaktär. Samtidigt som passiviteten i vissa kommuner kan tolkas som en indikation på att målen uppfattas som mindre tvingande, kan en uppfattning urskiljas bland de intervjuade tjänstemännen att barnets rättigheter ska tillgodoses av kommunerna och att denna implementeringsprocess inte ska skilja sig från andra sådana. Olika uppfattningar vad gäller målens tyngd kan urskiljas i de respektive kommunerna, vilket medför en otydlighet som kan förstås som ett problem i sig vad gäller implementeringen. Detta eftersom det försvårar för tillämparnas förståelse för och tolkning av målen i relation till den egna verksamheten. Med förslaget Barnkonventionen som svensk lag aktualiseras denna problematik ytterligare.

3.2 Aktörerna i tillämpningen

I detta avsnitt görs en fördjupad analys av kommunernas implementering utifrån ett aktörsperspektiv. Tjänstemännens roll i det kommunala barnrättsarbetet analyseras med utgångspunkt i två av Hysing och Olssons teoretiska tjänstemannatyper, *aktivisten* respektive *närbyråkraten*. Därtill görs en analys av implementeringen utifrån Sannerstedts teori om tillämparens intresse, där fokus främst ligger på tjänstemannens intresse i förhållande till efterfrågan om att arbeta med barnets rättigheter från politiken och högre tjänstemannanivå.

3.2.1 Aktivisten

Flera karaktärsdrag hos Hysing och Olssons så kallade tjänstemannaaktivist kan urskiljas dels bland de tjänstemän som intervjuats och dels hos andra tjänstemän som omnämns i intervjuerna. I flera kommuner där ett barnrättsarbete har initierats för att sedan falla i skymundan antyds att det har funnits en person som engagerat sig i frågan och såväl initierat någon form av strategiskt arbete som genomfört utbildningar och byggt nätverk för barnrättsarbetet i kommunen. När dessa personer sedermera har försvunnit ur organisationen har också barnrättsarbetet i stor utsträckning avstannat. Nedan ges två exempel på aktivister, enligt Hysing och Olssons definition, vars arbete haft en inverkan på barnrättsarbetet i kommunen.

Ett exempel på en sådan tjänstemannaaktivist, som rekryterats till sin tjänst med anledning av sitt engagemang och som märkbart lyckats mobilisera ett nätverk, återfinns i en av de studerade kommunerna. (Hysing – Olsson 2012, s. 110-111; 114) Kommunen kan sägas tillhöra en av de studerade kommunerna som i störst utsträckning arbetar med barnets rättigheter utifrån de kategorier som presenterades i föregående avsnitt. Den berörda tjänstemannen har vid sidan om sin tjänst engagerat sig i barnrättsfrågor i civilsamhället, och har utvecklat ett nätverk inom den egna kommunen såväl som med yttre aktörer. (Hysing – Olsson 2012, s. 110-113) Tjänstemannen kan därutöver sägas ha ett slags expertis i frågan om barnets rättigheter och en förmåga att engagera andra som kan ses som en värdefull resurs i kommunens barnrättsarbete. (Hysing – Olsson 2012, s. 106) I detta fall kan tjänstemannaaktivisten sägas ha haft en betydande roll i kommunens arbete med barnets rättigheter och bidragit till utvecklingen av detta.

I en annan kommun finns tydliga exempel på tjänstemannaaktivistens betydelse för implementeringsarbetet i ett initialt läge, där arbetet inte hunnit förankras i den resterande organisationen. I intervjun ges exempel på hur det funnits en tjänsteman med en strategisk roll som engagerat sig i och till stor del lett barnrättsarbetet i kommunen. Här har tjänstemannaaktivisten haft en central roll i arbetet med att ta fram en övergripande policy för barnrättsarbetet. Därtill framgår av intervjun att aktivisten i detta fall hade ett relativt stort handlingsutrymme och möjlighet utforma arbetet med policyn i enlighet med sina personliga värderingar och visioner, samt utifrån sin kunskap på området (Hysing

– Olsson 2012, s. 106-107). Den enskilda tjänstemannens drivkraft resulterade i ett slags passivitet från den resterande organisationen:

[...] som jobbade innan mig med den här [policyn], hon hade en jättebra process när den togs fram och involverade jättemånga unga och liksom så. Så processen med att ta fram denna var nog väldigt bra och liksom genomarbetad och hon tog nog in många ungdomar liksom och lyckades säkert nå dem också som har svårt att göra sin röst hörd. Men sen stannade den liksom [...]. Den har liksom, det har varit mycket eldsjäl i den [...] och inte resurser avsatta och inga tydliga mandat och roller liksom och ingen struktur för att implementera den. Och det håller ju en viss period, och när den personen är kvar som håller upp arbetet, men sedan faller det ju när den personen slutar om det inte är uppbyggt ordentligt liksom. (Intervju 7 2016)

Detta exempel visar på att aktivisten kan ha en avgörande betydelse för arbetet med barnets rättigheter och i att driva implementeringen framåt, men att det samtidigt krävs tydliga strukturer för implementeringen av barnets rättigheter i kommunen för att arbetet ska få genomslag. Därtill hör att tjänstemannen inte är ensam i sitt arbete med barnets rättigheter, utan att förståelse, förmåga och vilja genomsyrar kommunen på alla nivåer.

3.2.2 Närbyråkraten

På kommunal nivå kan närbyråkraten sägas ha ett särskilt inflytande över huruvida barnets rättigheter faktiskt tillgodoses, eftersom dessa tjänstemän är de som i störst utsträckning har en direktkontakt med barnen och deras föräldrar. Ett återkommande inslag i intervjumaterialet berör de förutsättningar som närbyråkraterna har att aktivt arbeta med implementeringen av barnets rättigheter i den dagliga verksamheten. Flera faktorer kan urskiljas som påverkar närbyråkraternas förutsättningar att implementera ett barnets rättigheter i kommunerna. I flera intervjuer nämns bristande kunskap om Barnkonventionen och barnets rättigheter som ett hinder för närbyråkraternas implementering:

Alltså jag tror bara att det är en ganska så stor okunskap, alltså jag tror inte att man över huvud taget reflekterar i frågan. Och jag tror att det är lite olika, att det beror nog på tjänstepersonen i fråga. Är det någon som har haft intresset eller engagemanget så kanske man tänker till extra, men inte generellt sätt. (Intervju 12 2016)

Vissa intervjupersoner menar att frågan om barnets rättigheter är en naturlig del av det dagliga arbetet för de tjänstemän som arbetar med barn inom till exempel skola, socialtjänst och omsorg. (Intervju 1 2016; Intervju 9 2016; Intervju 13 2016) Denna uppfattning bygger dels på idén att arbetets karaktär och barnens närvaro automatiskt resulterar i att närbyråkraterna utgår från ett barnrättsperspektiv. Dels bygger uppfattningen på att närbyråkraterna i sin

tjänsteutövning måste förhålla sig till de lagar och regler som styr verksamheten. Här används ofta socialtjänstlagen som ett exempel, vilken anses bygga på de centrala principer som återfinns i Barnkonventionen. Även den lagstadgade likabehandlingsplanen (SFS 2008:567, 3 kap. 16 §) används återkommande som ett exempel på hur barnrättsperspektivet redan finns närvarande i skolans dagliga verksamhet. Samma uppfattning återfinns i intervjupersonernas dialog med närbyråkraterna i den kommunala förvaltningen. En majoritet av tjänstemännen menar dock att det inte är tillräckligt att förhålla sig till dessa lagar och ramverk, utan att det krävs ett aktivt arbete med barnets rättigheter för att implementeringen ska få genomslag:

Sen vet jag inte, sen tror jag att det till viss del kan vara så att i förvaltningar där det finns väldigt många barn, att man tänker att man har ett barnrättsperspektiv, men kanske inte riktigt... Alltså, jag tänker att, jag ser barn varje dag så att jag vet vad som är bra för barnet, lite grann det här. Trots att det kanske inte är så, så att det kan nog vara olika. (Intervju 12 2016)

Trots de många regler och lagar som styr närbyråkratens arbete kan denna sägas ha ett visst handlingsutrymme, vilket kan härledas till vad Hysing och Olsson menar är en svårighet att ”etablera detaljerade regler inom den moderna välfärdsstaten” (Hysing – Olsson 2012, s. 72). De vaga beslut som i analysens första del konstaterades präglade barnrättsarbetet i många av kommunerna är ett exempel på den styrning som närbyråkraten har att förhålla sig till. I många fall möjliggör detta en bred tolkning av vilken implementering som krävs för att tillgodose barnets rättigheter i den ordinarie verksamheten. De många krav som ställs på närbyråkraten resulterar i att denne måste prioritera mellan olika frågor, även om bortprioriteringen strider mot deras ideal (Lipsky 1980). Vissa tjänstemän menar också att de politiska beslut som tagits i kommunen om implementeringen av barnets rättigheter är alltför ambitiösa, så till vida att de ställer krav på samtliga tjänstemän att ta hänsyn till barn och ungas åsikter i samtliga ärenden och beslut. När de styrdokument som finns i kommunerna inte är förankrade i de enskilda förvaltningarna samt i deras respektive verksamheter och arbetsmetoder utgör de en börda som blir för tung för tjänstemännen att hantera. (Se t.ex. Intervju 1 2016; Intervju 11 2016) Detta är ett exempel på närbyråkratens dilemma, vilket präglar de tjänstemän som förväntas uppfylla krav från högre tjänstemän, från politiken och från befolkningen (Hysing – Olsson, 70-71; 75).

Liksom tidigare nämnts tvingas närbyråkraterna prioritera bort frågan om barnets rättigheter om implementeringen inte efterfrågas från förvaltningschefer, från kommunledningen eller från politiskt håll och om inga resurser finns avsatta för detta arbete. (Intervju 11 2016) Englundhs (2008) slutsats om att verksamhetschefer har relativt stort utrymme att prioritera i arbetet för sina underanställda, men inte i sitt eget arbete, är särskilt intressant i detta avseende eftersom det indikerar att beslut om implementering i viss mån måste ske top-down för att arbetet med barnets rättigheter ska kunna nå ut till alla delar av organisationen.

3.2.3 Tillämparens intresse

Barnets rättigheter är sällan en fråga som tjänstemän och politiker direkt motsätter sig att arbeta med. Majoriteten av de intervjuade tjänstemännen upplever att det inte finns något motstånd mot att arbeta med barnrättsfrågor i kommunen, däremot upplevs stora skillnader i intresset hos tjänstemän och politiker på alla nivåer i organisationen. Förklaringen från flera tjänstemän är att detta tyckts bero delvis på en bristande kunskap om frågan i allmänhet och ur ett förvaltningsperspektiv i synnerhet. (Intervju 7 2016; Intervju 8 2016; Intervju 12 2016) I Sannerstedts förklaring av implementeringsproblematiken ligger fokus i fråga om tillämparens intresse främst på tillämparens motstånd mot ett politiskt beslut. (Sannerstedt 2001, s. 37-39) I fråga om Barnkonventionen kan inget sådant motstånd identifieras i kommunerna. Eventuella interna motsättningar rör snarare hur och i vilken utsträckning kommunen och dess förvaltningar ska arbeta med barnets rättigheter. I förhållande till detta är förhandlingsrelationen mellan beslutsfattare och tillämpare särskilt intressant. (Sannerstedt 2001, s. 38-39)

Vad gäller det politiska intressets betydelse finns olika uppfattningar bland intervjupersonerna. Några av tjänstemännen menar att det är av vikt att det finns ett politiskt intresse för barnrättsfrågan för att ett övergripande och strategiskt arbete med barnets rättigheter ska vara möjligt i kommunen. En intervjuperson hävdar att en av grundförutsättningarna för implementeringen är ”att det finns några politiker som är intresserade och som lyfter frågan. Är där ingen som lyfter frågan så händer ingenting.” (Intervju 6 2016)

Ett tydligt samband går att identifiera mellan det politiska intresset och implementeringens genomslag i kommunens verksamheter. I en kommun har initiativet till arbetet med barnets rättigheter till en början kommit från politiskt håll, samt påskyndats genom nätverk utanför den kommunala organisationen. I samband med en satsning på arbetet med Barnkonventionen och barnets rättigheter utbildades barnrättsstrateger, och särskilda medel avsattes för implementeringen. Både på politisk nivå och på tjänstemannanivå har således tillräckliga förutsättningar funnits för att uppfylla kraven för både kategorierna förstå och kan, utifrån Lundquists begreppsapparat (Lundquist 1992, s. 76). Även ett intresse och en vilja att arbeta med barnrättsfrågan verkar ha funnits i alla led i detta skede. Efter att det politiska beslutet som var målet för satsningen hade fattats upplever intervjupersonen att implementeringsarbetet avsvalnade. Detta i samma veva som ett nytt kommunalråd tillträdde, vars intresse för frågan inte är lika starkt som det tidigare kommunalrådets. Intervjupersonen menar att kommunens implementering av barnets rättigheter till stor del styrs av det politiska intresset för frågan, vilket i stor utsträckning tycks ha varit bunden till enskilda politiker på ledningsnivå:

[...] jag tror att engagemanget kan ha varit ganska så personbundet till det förra kommunalrådet och att det nya, [...], kanske inte brinner så mycket specifikt för just den här frågan. (Intervju 3 2016)

Generellt sett verkar det finnas en bristande efterfrågan om ett arbete med barnets rättigheter från politiskt håll, och att det intresse som finns i många fall är personbundet till enskilda politiker. Detta problem känns igen av flera av de intervjuade tjänstemännen, vilka menar att deras uppdrag att arbeta med barnets rättigheter måste vara förankrat i politiken för att arbetet ska vara utförbart. (Se t.ex. Intervju 3 2016; Intervju 6 2016) Samtidigt poängterar intervjupersonen i fallet ovan, liksom flera andra av de intervjuade tjänstemännen, att det politiska intresset och det politiska beslutet endast är en del av implementeringsprocessen. Även förvaltningarnas mottagande och intresset hos chefer på förvaltningsnivå och på högre nivå är av stor betydelse för implementeringen:

Tyvär så tror jag det är väldigt, ja det är beroende av personer helt enkelt, som brinner kanske mer eller mindre för en fråga. Så jag måste förhålla mig till politiken och så men, alltså att arbeta med folkhälsa är jättebrett, jag kan ju också välja att inrikta mig mer på saker som jag tycker är viktiga och brinner extra mycket för och så för att detta kan jag. (Intervju 3 2016)

Intervjustudien har, liksom tidigare nämnts, visat att kunskapen om och intresset för att arbeta med barnets rättigheter varierar både bland tjänstemän och politiker i kommunerna. Enligt en majoritet av intervjupersonerna finns en vilja hos tillämparna att arbeta med frågan om barnets rättigheter, samtidigt som de menar att den faktiska tillämpningen i förvaltningarna i många fall är bristande eller obefintlig. Det har också varit möjligt att urskilja olika uppfattningar om huruvida tjänstemännen i förvaltningarna faktiskt arbetar med frågan eller ej, samt otydliga politiska beslut och brist på resurser som återkommande problem i tjänstemännens tillämpning. Sammanfattningsvis tycks det finnas ett glapp i den kommunala organisationen, där det politiska beslutet om att arbeta med barnets rättigheter inte når hela vägen ut i förvaltningarna. Förhållandet mellan beslutsfattare och tillämpare är således en intressant aspekt att belysa. Sannerstedt menar att förhållandet mellan dessa olika aktörer inte är hierarkiskt, utan bör förstås som ett slags förhandlingsrelation som ska bygga på ömsesidig respekt. (Sannerstedt 2001, s. 38-39) Detta resonemang kan appliceras på den kommunala organisationen, i vilken politiska beslut om att arbeta med barnets rättigheter sällan är förankrade på förvaltningsnivå och därför upplevs abstrakta och ogenomförbara inom ramen för den verksamhet i vilken tillämparna befinner sig. Oenighet mellan beslutsfattare och tillämpare vad gäller formerna för tillämpningen utgör ett centralt implementeringsproblem i sammanhanget. För att en förhandlingsrelation mellan dessa aktörer i fråga om barnrättsarbetet ska vara möjlig krävs det, liksom tidigare poängterats, grundläggande kunskap och ett intresse och för frågan inte bara på tjänstemannanivå utan även från politiskt håll.

4 Slutdiskussion

Vid ratificeringen av Barnkonventionen 1990 åtog sig Sverige att följa konventionens principer, vilka ska genomsyra både svensk lag och offentlig verksamhet på alla samhällsnivåer. (Barnombudsmannen, 2015). Förslaget att inkorporera Barnkonventionen i svensk lag 2018 aktualiserar frågor om konventionens införlivande och tillgodoseendet av barnets rättigheter i än högre utsträckning. Samtidigt visar observationer och kartläggningar av implementeringsarbetet på lokal nivå på brister i tillgodoseendet av barnets rättigheter och på stora skillnader bland kommunerna i detta avseende.

Syftet med den här uppsatsen har varit att undersöka vilka institutionella och aktörmässiga faktorer som påverkar implementeringen av Barnkonventionen i skånska kommuner. Det material som analyserats utgörs huvudsakligen av intervjuer med tjänstemän i 13 kommuner samt offentliga dokument som berör kommunernas arbete med barnets rättigheter. Med utgångspunkt i ett teoretiskt ramverk utformat efter Sannerstedts implementeringsteori och Hysing och Olssons tjänstemannaperspektiv har följande frågeställning besvarats:

Hur kan implementeringen av Barnkonventionen i de skånska kommunerna förstås utifrån ett institutionellt perspektiv och ett aktörsperspektiv?

Uppsatsens resultat och analys har bekräftat de stora skillnaderna kommuner emellan vad gäller barnrättsarbetet, samt visat att flera komponenter är centrala för implementeringen av barnets rättigheter på kommunal nivå. Däribland förekomsten av ett strategiskt arbete, verksamhetsövergripande beslut med förankring i alla delar av organisationen och kunskapsutveckling.

Barnrättsstrategier ska ha utbildats i samtliga kommuner i Skåne län mellan 2012 och 2016. I en majoritet av de kommuner som deltagit i undersökningen tycks det inte ha funnits någon strategi bakom vilka personer som gått den fyra dagar långa utbildningen. Därtill saknar de flesta barnrättstrateger, i synnerhet de som befinner sig på förvaltningsnivå, mandat och avsatt tid för att arbeta med frågorna i sina respektive verksamheter. Många av intervjupersonerna anser att barnrättsstrategerna kan utgöra en viktig resurs för kommunen, men att det saknas tid och resurser för att deras kunskap ska kunna tillvaratas i organisationen.

De intervjuade tjänstemännens uppfattning är att kommunerna har en positiv inställning till frågan om barnets rättigheter och att både tjänstemän och politiker anser att barnrättsarbetet är viktigt. Trots detta upplever många att det saknas en efterfrågan om barnrättsarbetet både från politiskt håll och från en högre tjänstemannanivå. Detta försvårar för det strategiska arbetet och får till följd att barnrättsarbetet inte kan prioriteras av tjänstemännen i förvaltningarna. De många

gångar ambitiösa målen, som enligt intervjupersonerna är avsedda att uppfyllas, innebär i praktiken att verksamheterna brister i sin tillämpning. Olika uppfattningar om målens karaktär kan urskiljas bland politiker och tjänstemän inom de respektive kommunerna. Denna otydlighet kan ses som ett problem i sig vad gäller implementeringen av barnets rättigheter, eftersom det innebär en svårighet för tillämparna att ta till sig och tolka målen.

Barnrättsarbetet organiseras på olika sätt i kommunerna. Sannerstedts olika implementeringsperspektiv, top-down-, bottom-up- och nätverksperspektivet, kan urskiljas i olika kommuner och i vissa kommuner kan fler än ett perspektiv identifieras.

Slutligen kan konstateras att tjänstemannen har en central roll i det kommunala arbetet med barnets rättigheter och att implementeringen till stor del är beroende av att tjänstemannen förstår, kan och vill arbeta med frågan. Dock ska de institutionella faktorerna inte underskattas. Verksamhetsövergripande beslut om att arbeta utifrån Barnkonventionen som är integrerat i den ordinarie verksamheten och strategiskt arbete förankrat i hela alla delar av organisationen är också av vikt för implementeringens genomslag. Det är avsaknaden av dessa delar som gör att kommunerna fortfarande halkar efter i sin implementering. Det institutionella perspektivet och aktörsperspektivet kan därmed påstås komplettera varandra. Ingetdera kan enskilt användas för att fullt ut förstå implementeringen av barnets rättigheter i skånska kommuner, de institutionella faktorerna och tjänstemannens roll och egenskaper är ömsesidigt beroende av varandra för att Barnkonventionen och barnets rättigheter ska kunna genomsyra den kommunala organisationen

För vidare forskning vore det intressant att göra en fördjupad studie av kommunernas implementering av konventionen. En studie med jämförande karaktär, där kommunernas egenskaper i relation till implementeringen undersöks närmare, skulle med fördel kunna komplettera den här studien. Det vore därutöver intressant att lyfta Barnkonventionens särskilda ställning ur ett implementeringsperspektiv, i egenskap av internationell överenskommelse ratificerad av den svenska staten. Konventionens svagare rättsliga ställning kan tänkas ha en negativ inverkan på i vilken utsträckning den prioriteras av tjänstemän och politiker på kommunnivå, när frågan ställs mot andra brådskande ärenden. En undersökning av denna karaktär får särskild relevans i och med förslaget om att göra Barnkonventionen till svensk lag 2018.

5 Referenser

Primärmaterial

Intervju 1 = Tjänsteman, kommun 1. Intervju 2016-04-29.

Intervju 2 = Tjänsteman, kommun 2. Telefonintervju 2016-05-12.

Intervju 3 = Tjänsteman, kommun 3. Intervju 2016-04-28.

Intervju 4 = Tjänsteman, kommun 4. Intervju 2016-04-28.

Intervju 5 = Tjänsteman, kommun 5. Intervju 2016-05-03.

Intervju 6 = Tjänsteman, kommun 6. Intervju 2016-04-27.

Intervju 7 = Tjänsteman, kommun 7. Intervju 2016-05-02.

Intervju 8 = Tjänsteman, kommun 8. Intervju 2016-04-26.

Intervju 9 = Tjänsteman a; tjänsteman b, kommun 9. Intervju 2016-04-29.

Intervju 10 = Tjänsteman, kommun 10. Intervju 2016-04-25.

Intervju 11 = Tjänsteman, kommun 11. Intervju 2016-04-22.

Intervju 12 = Tjänsteman, kommun 12. Intervju 2016-04-28.

Intervju 13 = Tjänsteman, kommun 13. Intervju 2016-05-10.

Bjuvs kommun. *Barn- och ungdomsplan.*

Tillgänglig: <http://www3.bjuv.se/Invanare/Barn--utbildning1/Barn--och-ungdomsplan/> Hämtdatum: 2016-04-09.

Eslövs kommun (2014). *Projektplan – Barnrättsarbete i Eslövs kommun.*

Tillgänglig: <http://www.eslov.se/download/18.70e7abc3144f42faef6800055337/Implementering+av+Barnkonventionen.pdf> Hämtdatum: 2016-04-09.

Lunds kommun (2012). *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Lunds kommun.*

Tillgänglig: <http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/Kommunkontoret/Utvecklingsavd/kvalitet/Barnets-b%C3%A4sta-webbversion.pdf> Hämtdatum: 2016-04-09.

Lunds kommun. *Barnchecklista.*

Tillgänglig: <http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/Kommunkontoret/Utvecklingsavd/kvalitet/Barnchecklista.pdf> Hämtdatum: 2016-04-09.

Malmö stad (2012). *Jag bor i Malmö – Policy för ungas inflytande*.
Tillgänglig: http://malmo.se/download/18.7acdbda51446ef6eb0e2958/1393940182100/Goda+exempel_Jag+bor+i+Malm%C3%B6.pdf Hämtdatum: 2016-04-29.

Simrishamns kommun (2014). *Handlingsplan för att stärka barnets rättigheter i Simrishamns kommun 2015-2018*.
Tillgänglig: http://www.simrishamn.se/pagefiles/21915/Handlingsplan_mail.pdf Hämtdatum: 2016-04-09.

Sjöbo kommun (2015). 2015 § 118. *Policy för att stärka barns rättigheter och möjligheter*.
Tillgänglig: <http://www.sjobo.se/files/Kommun%20och%20politik/Styrdokument/Policy%20f%C3%B6r%20att%20st%C3%A4rka%20barns%20r%C3%A4ttigheter%20och%20m%C3%B6jligheter%20antagen%202015.pdf>
Hämtdatum: 2016-04-09.

Tomelilla kommun (2014). Ks 2014/56. *Strategi för att stärka barnrättsperspektivet i Tomelilla kommun*.
Tillgänglig: https://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/kommunfakta/Folkhalsa/Strategi_f%C3%B6r_att_st%C3%A4rka_barnr%C3%A4ttsperspektivet_i_Tomelilla_kommun.pdf Hämtdatum: 2016-04-09.

Sekundärmaterial

Barnombudsmannen (2015a) = Barnombudsmannens officiella hemsida. *Om oss*. [Elektronisk].
Tillgänglig: <http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/om-oss/>
Hämtad: 2015-11-27.

Desmet, Ellen (2012). ”Implementing the Convention on the Rights of the Child for Youth: Who and How”. *International Journal of Children's Rights*. 2012, Vol. 20, Issue 1, s. 3-23.

Englundh, Elizabeth (2008). *Folkrätt för barn som pedagogiskt åtagande: statligt ansvar – regionalt lärande?* Stockholm: Elanders Sverige AB.

Ericson, Lisa (2014). ”Kommuner saknar plan när Barnkonventionen blir lag”. *Dagens Nyheter*. Debattartikel. 20 november 2014. [Elektronisk].
Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/kommuner-saknar-plan-nar-barnkonventionen-blir-lag/> Hämtdatum: 2016-01-05.

Hysing, Erik – Olsson, Jan (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.

Jørgensen, Per Schultz – Leth, Ingrid – Montgomery, Edith (2011). ”The Children's Rights Convention in Denmark: A Status Report on Implementation”. *Early Education and Development*. 2011, Vol. 22, Issue 5, s. 839-862.

Kommittédirektiv 2013:35. ”Översyn av barnets rättigheter i svensk rätt”. [Elektronisk].
Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/f735d288aaf84225be1e4818e2f212b6/oversyn-av-barnets-rattigheter-i-svensk-ratt-201335> Hämtdatum: 2016-01-05.

Kommittédirektiv 2015:17. *Tilläggsdirektiv till Barnrättighetsutredningen (S 2013:08)*. [Elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/contentassets/a1e94aa8f20e4deb8a3eadb0d894bbf4/tillaggsdirektiv-till-barnrattighetsutredningen-s-201308> Hämtdatum: 2016-01-05.

Kommunförbundet Skåne (2015 a). *Skånes barnrättsstrategier*. [Elektronisk].
Tillgänglig: <http://kfsk.se/samhallsbyggnad/folkhalsa/barnets-rattigheter/arbetet-i-skane-2/skanes-barnrattsstrategier/> Hämtdatum: 2016-05-02.

Kommunförbundet Skåne (2015 b). *Sveriges Kommuner och Landsting*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://kfsk.se/samhallsbyggnad/folkhalsa/barnets-rattigheter/sveriges-kommuner-och-landsting-2/> Hämtdatum: 2016-05-02.

Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lundquist, Lennart (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Proposition 1992/93:73 om en Barnombudsman m.m. [Elektronisk]. Tillgänglig:
<http://data.riksdagen.se/fil/149D1719-35C6-47C2-99B5-ACE1BB543C77>
Hämtdatum: 2016-01-05.

Proposition 2009/10:232. ”Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige”. [Elektronisk]. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/contentassets/a9e1307541b64a6395d8691c8cf36fae/strategi-for-att-starka-barnets-rattigheter-i-sverige-prop.-200910232>
Hämtdatum: 2016-01-05.

Sannerstedt, Anders (2001). ”Implementering - hur politiska beslut genomförs praktiken”, i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 3:e Uppl. Stockholm: SNS förlag, s. 18-48.

SFS 2008:567. *Diskrimineringslag*.

Stern, Rebecca (2007). "Rätten till deltagande enligt FN:s barnkonvention".
Nordic Journal of Human Rights. 2007, Vol. 25, Issue 1, s. 17-28.

SÖ 1990:20. "FN:s konvention om barnets rättigheter". [Elektronisk].
Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/8caaeabf49834f16aa52df2108837b2d/fns-konvention-om-barnets-rattigheter-so-199020> Hämtdatum:
2016-03-18

S2010.026 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*. [Elektronisk].
Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/2a26913591f24fee99b910d3ceac4bd1/strategi-for-att-starka-barnets-rattigheter-i-sverige-s2010.026>
Hämtdatum: 2016-04-05

Teorell, Jan – Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara*.
Samhällsvetenskaplig metod. Malmö: Liber.

UNICEF Sverige (2011). *Barnkonventionens status*. [Elektronisk]
Tillgänglig: <https://unicef.se/rapporter-och-publikationer/barnkonventionens-status> Hämtdatum: 2016-01-06.

UNICEF Sverige (2015a) = UNICEF Sveriges officiella hemsida.
Barnkonventionen är vårt uppdrag. [Elektronisk].
Tillgänglig: <https://unicef.se/barnkonventionen> Hämtdatum: 2016-01-06.

Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2:a Uppl. Lund:
Studentlitteratur.

6 Bilagor

Bilaga 1 - Intervjumall

Vad är din befattning?

Vilken utbildningsbakgrund har du?

Vilken roll har du i barnrättsarbetet?

Arbetar kommunen utifrån Barnkonventionen idag?

Vilket barnrättsarbete finns i kommunen idag?

Om inget barnrättsarbete finns: Varför inte? Vad skulle krävas för att arbete med barnets rättigheter (utifrån Barnkonventionen) skulle initieras?

Finns det något (politiskt) beslut om ett verksamhetsövergripande barnrättsarbete? Om ja, vem bär huvudansvaret? Vilka andra har ansvar för implementeringen?

Finns det någon handlingsplan, strategi eller annat implementeringsverktyg i kommunen? Hur är den utformad? Vem har utformat den?

Hur och varför initierades barnrättsarbetet i kommunen? Vem/vilka har varit drivande?

Finns det beslut om uppföljning av barnrättsarbetet? Om ja, hur ska arbetet följas upp? Vem är ansvarig?

Hur har arbetet fungerat? Görs kontinuerliga uppföljningar? Är barnrättsperspektivet en del av det dagliga arbetet? Kommer arbetet fortsätta och utvecklas framöver?

Har barnrättsarbetet (ev. handlingsplaner, strategier) gjort någon skillnad för tillgodoseendet av barnets rättigheter i kommunen?

Hur ser kommunen på sitt barnrättsarbete i förhållande till det nya förslaget om att göra Barnkonventionen till lag?

Bilaga 2 – Sammanställning av kommunernas implementering

<u>Kommun</u>	Politiskt beslut	Barnrättsstrateg	Mandat	Implementeringsverktyg (förvaltning)	Implementeringsverktyg (verksamhetsövergripande)	Uppföljning
1	Ja	Osäkert	Nej	Nej	Nej	Nej
2	Nej	1	Nej	Nej	Nej	Nej
3	Ja	7	Nej	Nej, ev. enstaka förvaltningar	Strategi 2014	Nej
4	Nej	4	Osäkert	BKA*, checklista	Under utveckling, strategi	Nej, försök m. barnbokslut
5	Nej	1	Nja	Nej	Nej, förslag ej antaget	
6	Ja	4	Nej	Egna handlingsplaner, checklista tjänsteskrivelser	Strategi	Ja, redovisning KS
7	Ja	10	Nej, endast utvecklingsstrateg	Gult kort, BKA, handlingsplan i enstaka förvaltningar	Plan, handledning, planerad stödstruktur	Ja, men vilande
8	Ja	1-2	Ja	BKA	Lokal BO, handlingsplan	Ja, månadsvis, barnbokslut
9	Nej	6	Osäkert	BKA i enstaka förvaltningar	Under utveckling, folkhälsoplan	Nej
10	Nja	3-4	Nej	BKA i enstaka förvaltningar	Antagit Bk** -05, ungdomspolitisk plan, nytt övergripande planeras	
11	Ja	3	Nej	Egna handlingsplaner, enstaka verksamheter	Strategi	Barnbokslut, folkhälsostateg ansvarig
12	Nej	4	Ja	Barnchecklista	Under utveckling	Under utveckling, resp. förvaltning
13	Nej	1	Nej	Checklista i tjänsteskrivelser	Nej	Nej, endast tjänsteskrivelser

*BKA = Barnkonsekvensanalys

** Bk = Barnkonventionen

Kommun	Internt nätverk för Bk	Barnrätts-piloter	Interna utbildningar	Ansvar för implementering	Strategiskt inflytande barn	Ansvarig för arbetet med barnets rättigheter
1	Nej	Nej	Tidigare	Förvaltningarna	Ja, ungdomsfullmäktige	Kommunstrateg
2	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Enhetschef Barn- och unga?
3	Vilande	Nej	Osäkert, enstaka	Kommunledning, folkhälsostateg	Nej, under utveckling	Folkhälsostateg
4	Nej	Nej	Ja, enstaka	Otydlig ansvarsfördelning	Nej	Folkhälsostateg
5	Nej	Nej	Ja, tidigare		Ja, vilande ungdomsråd	Ungdoms-samordnare
6	Ja	Ja, ca 40	Ja	Förvaltningarna	Ja, ungdomsting	Folkhälsostateg
7	Nej	Nej	Nej	Otydlig ansvarsfördelning	Ja, ungdomsråd	Utvecklingsstrateg
8	Ja	Ja	Ja, årligen/halvår			Barnombudsman
9	Nej	Nej	Nej	Otydlig ansvarsfördelning	Ja, ungdomsråd	Förenings- och folkhälso-samordnare
10	Planerat	Nej	Nej	Otydlig ansvarsfördelning, förvaltningarna	Ja, ungdomsråd/ ungdomsparlament	Fritidsassistent/ ungdoms-samordnare
11	Nej	Nej	Ja, tidigare	Kommun-fullmäktige	Inaktivt ungdomsråd	Folkhälsostateg
12	Ja	Nej	Planerat	Kommunledning/ ledning- och utveckling	Ja, ungdoms-fullmäktige, app under utveckling	Folkhälsostateg
13	Nej	Nej	Nej	Otydlig ansvarsfördelning, kommunchef/ kommun-fullmäktige	Nej, under utredning	Folkhälsostateg