



INSTITUTIONEN FÖR GLOBALA STUDIER

Att omsätta barnkonventionen i praktiken

En kvalitativ studie av hur kommunövergripande barnrättsarbete påverkar verksamheters implementering

Examensarbete i mänskliga rättigheter, 30 hp

VT 2020

Lotta Schneider

Handledare: Johan Karlsson Schaffer

ABSTRACT

In January 2020 the UN Convention of the Rights of the Child (CRC) became Swedish law. Many of the rights described in the convention are provided on a local or regional level, close to the children. Municipalities' implementation of the convention plays therefore an important role in how Sweden fulfils its obligations to respect and protect children's rights. Surveys made in October 2019 shows that there are big differences between municipalities in how far they have come in their implementation of the CRC. Previous research shows that strategic efforts on an overall level in the municipalities are successful for progress in the implementation of the CRC. But how these strategic efforts in fact influences public officials at the lower levels in the municipalities is, at this point, unclear.

The aim of this study is to investigate how four of the most existing efforts on an overall level in municipalities affects public officials in their everyday work with and for children. It also wants to identify challenges and success factors in municipalities child rights work.

To answer this research questions, interviews with 19 public officials, in 10 municipalities, were conducted. Half of the municipalities have had an ongoing, strategic work with implementing the CRC, and the other half have not taken any action so far. The analysis is based on implementation theory and Lundquist's (1987) theory about the criteria *can*, *will* and *understand*. The results shows no notable difference between the two groups of municipalities. The one with an ongoing strategic work, indeed, can have better pre-conditions to implement the CRC, but their will and awareness about the convention was not automatically higher than in the other group of municipalities. Instead, the results indicates that many of the success factors in child rights work, connects to individual and group factors, instead of only strategies on an overall level. However, the will and understanding of the CRC among public officials is therefore crucial to how well the Swedish public sector fulfils its obligations to respect and protect children's rights.

Key words: children's rights, UN Convention of the Rights of the Child, CRC, implementation, local level, public officials, municipalities, strategic work

Words: 19.997

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Inledning	4
1.1	<i>Syfte och frågeställningar</i>	5
1.2	<i>Avgränsningar</i>	5
1.3	<i>Disposition</i>	5
2	Bakgrund	7
2.1	<i>Barnkonventionen och dess grundprinciper</i>	7
2.2	<i>Historisk tillbakablick – Sverige bäst i klassen?</i>	7
3	Litteraturgenomgång	10
3.1	<i>Barnkonventionen i praktiken</i>	10
3.2	<i>Implementering av barnkonventionen i ett internationellt perspektiv</i>	12
3.3	<i>Mänskliga rättigheter på kommunal nivå</i>	13
3.4	<i>Förvaltningars upprätthållande av mänskliga rättigheter</i>	14
3.5	<i>Forskningsluckor</i>	16
4	Teoretiskt ramverk	18
4.1	<i>Implementeringsteori</i>	18
4.2	<i>Kausal modell</i>	21
5	Metod och material	23
5.1	<i>Urval</i> 23	
5.2	<i>Insamling</i>	27
5.3	<i>Bearbetning</i>	28
5.4	<i>Validitet och reliabilitet</i>	29
6	Resultat och analys	31
6.1	<i>Hur kommunala verksamheter omsätter barnkonventionen i praktiken</i>	32
6.2	<i>Faktorer som gynnar ett barnrättsbaserat arbetssätt</i>	38
6.3	<i>Utmaningar med barnrättsarbetet</i>	44
6.4	<i>Det strategiska barnrättsarbetets påverkan på kommunala verksamheter</i>	53
7	Diskussion	57
8	Slutsatser	60
9	Referenser	61
10	Appendix 1: Intervjupersoner	63
11	Appendix 2: Infomail inför intervjun	64
12	Appendix 3: Intervjuguide verksamhetschefer	65
13	Appendix 4: Intervjuguide barnrättsstrateger	66

1 INLEDNING

Sedan 1 januari 2020 är FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) lag i Sverige. Regeringen har det yttersta ansvaret att se till så dess principer och förhållningssätt efterlevs. I praktiken är det dock i stor utsträckning det offentliga agerande på lokal och regional nivå som avgör hur väl barn och unga får sina rättigheter tillgodosedda. Kommuner har vidtagit olika åtgärder för att implementera barnkonventionen i deras verksamheter. Frågan som denna uppsats vill undersöka handlar om hur ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå påverkar kommunala verksamheters genomförande av barnkonventionen i praktiken? Vi vet idag att kommunövergripande strategier, ett politiskt förankrat beslut, en utsedd person med huvudansvaret för implementeringen av barnkonventionen och kompetensutvecklande insatser, bidrar till att underlätta implementeringen av barnkonventionen i kommuner (Barnombudsmannen, 2008; Emerga Institute, 2015; Lundin Karphammar, 2019; SKR, 2020). Många kommuner har jobbat enligt dessa strategier medan andra kommuner hamnar på efterkälken. Inom barnrättsdebatten höjs röster om att dessa stora skillnader i implementering leder till ojämlika uppväxtvillkor för barn beroende på vilken kommun de växer upp i (Jägerskog & Valinder, 2019). Men hur kan vi veta att ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå verkligen bidrar till att barn får det bättre i praktiken? Det saknas idag kunskap om vad dessa övergripande strategier får för effekt på tjänstepersoner som i praktiken skall omsätta barnkonventionen till konkreta handlingar i kommunala verksamheter.

Implementeringsforskare pekar på tre viktiga faktorer som behöver vara uppfyllda för att tjänstepersoner skall omsätta politiska beslut i praktiken. Tjänstepersoner behöver *kunna* omsätta beslutet genom att få rätt förutsättningar, de behöver *förstå* beslutet och vad det innebär i praktiken och till sist behöver de *vilja* omsätta beslutet (Lundquist, 1987; Sannerstedt, 2001). Vidare menar man att det finns många hinder och problem när beslut fattas i organisationens topp, så kallat top-down styre, och att det sällan sipprar hela vägen ner och direkt omsätts i praktiken (Sannerstedt, 2001).

Den här studien skall bidra med kunskap kring det strategiska barnrättsarbetets konkreta påverkan på kommunala verksamheters genomförande av barnkonventionen. Den försöker svara på frågan om det strategiska barnrättsarbetet bidrar till att ge tjänstepersoner bättre förutsättningar till implementering genom att de i större utsträckning *kan*, *vill* och *förstår*? Studien utgår från semi-strukturerade intervjuer med kommunala verksamhetschefer som befinner sig nära mötet mellan det offentliga och medborgaren. 10 kommuner undersöks varav fem har ett strategiskt

barnrättsarbete och fem saknar det. Förutom den övergripande frågan ovan undersöks likheter och skillnader mellan dessa två kommungrupper. Genom att fokusera på tjänstepersonerna som faktiskt genomför barnkonventionen i deras dagliga arbete, bidrar uppsatsen till att minska en kunskapslucka eftersom denna nivå sällan undersöks.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka *om* och *hur* ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå påverkar kommunala verksamheters genomförande av barnkonventionen i praktiken.

För att uppnå detta syfte ställer uppsatsen tre frågor:

- Hur beskriver verksamhetschefer i kommunala verksamheter att barnkonventionen omsätts i praktiken?
- Vilka utmaningar och framgångsfaktorer finns för kommunala verksamheters barnrättsarbete?
- På vilket sätt påverkar kommunens strategiska barnrättsarbete på övergripande nivå, enskilda verksamheters genomförande av barnkonventionen i praktiken?

1.2 Avgränsningar

Studien fokuserar på den praktiska implementeringen och tillämpningen av barnkonventionen i kommunala verksamheter. Därför kommer den juridiska aspekten av konventionen och dess efterföljande rättspraxis inte att beröras i större utsträckning. En diskussion kommer föras kring effekterna av att barnkonventionen inkorporerats i svensk lagstiftning. Men även här gäller denna diskussion inte de juridiska följderna, utan istället vilka möjliga effekter detta får på den faktiska tillämpningen i verksamheten nära medborgaren.

Ett vanligt förekommande tillvägagångssätt vid undersökningar gällande implementering av barnkonventionen är att fokusera på någon eller några utvalda artiklar av konventionen. Denna studie fokuserar på ett helhetsperspektiv av konventionen och fördjupar sig därför inte i de enskilda artiklarna, förutom där det är relevant för att förstå kontexten.

1.3 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer en kortare bakgrund till ämnet i kapitel 2. Där beskrivs kortfattat barnkonventionen och dess grundprinciper samt så ges en historisk tillbakablick för att sätta dagens barnrättsdebatt i rätt kontext. Kapitel 3 redogör sedan för den mest relevanta

litteraturen på området. I kapitel 4 ges det teoretiska ramverket som bidrar till att lyfta tidigare praktik samt resultaten i denna uppsats till en teoretisk diskussion. I kapitel 6 presenteras resultaten vilket varvas med analys i samma kapitel. Därefter följer en diskussion i kapitel 7 samt slutsats i kapitel 8.

2 BAKGRUND

2.1 Barnkonventionen och dess grundprinciper

Förenta Nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter antogs 1989 av dess generalför-samling och är idag den mest ratificerade konventionen i världen. För första gången definiera-des barn som bärare av egna rättigheter och konventionen har bidragit till en förändrad barnsyn inom det internationella samfundet (Barnombudsmannen, 2001a, s. 8). I barnkonventionen in-går 54 artiklar uppdelade i tre delar. Artikel 1-41 är sakartiklarna som beskriver barnets rättig-heter. Del 2 innehåller artiklar om regler och efterlevnaden av konventionen för konventions-staterna. Del 3 beskriver hur stater kan ansluta sig till konventionen, reservera sig samt träda ur konventionen. I denna uppsats är det endast del 1 av konventionen som är intressant och den som kommer behandlas närmare här nedan (CRC, 1989).

Konventionen innehåller både ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt medborger-liga och politiska. Konventionens fyra grundartiklar beskriver en samlad barnsyn: artikel 2 – barnets rätt till likvärdiga villkor, artikel 3 – barnets bästa, artikel 6 – barnets rätt till liv och utveckling och artikel 12 – barnets rätt att komma till tals. I ljuset av dessa grundartiklar, som utgör konventionens barnsyn, skall alla övriga artiklar tolkas och förstås (Lundin Karphammar, 2019, s. 31). Barn skall, enligt konventionen, ses som bärare av egna rättigheter, de skall bli lyssnade på i frågor som rör dem och de skall betraktas som experter på deras egen situation. Barn skall ses som kompetenta individer, med individuella förutsättningar och behov som skall skyddas och respekteras. Alla offentliga verksamheter och beslut som på något sätt rör barn skall systematiskt genomsyras av denna barnsyn i samtliga processer (Lundin Karphammar, 2019, s. 38).

2.2 Historisk tillbakablick – Sverige bäst i klassen?

Sverige ratificerade konventionen 1990 och har sedan dess vidtagit en rad initiativ för införli-vandet av konventionens principer. 1993 inrättades Barnombudsmannen som Sveriges barn-rättsmyndighet. Samtidigt konstaterade man att barnkonventionens principer återspeglades i svensk lagstiftning och avslog därför behovet av att inkorporera barnkonventionen i dess helhet. Istället har man jobbat med så kallad transformering där konventionens artiklar skrivits in i svensk lagstiftning så att dessa anpassades till konventionens bestämmelser.

Var femte år rapporterar Sverige, likt övriga länder, till FN:s Barnrättskommitté om vilka åt-gärder man vidtagit för att implementera barnkonventionen samt vilka framsteg man ser i

förverkligandet av barns rättigheter. Sverige har genom åren återkommande fått kritik från FN kring oviljan att inkorporera barnkonventionen i nationell lagstiftning vilket man menar vore viktigt för fortsatt progress i implementeringen av barnkonventionen (Stern & Jörnruud, 2011, s. 20–21). Vidare har man kritiserats för att inte i tillräckligt stor utsträckning leva upp till de fyra grundprinciperna (art. 2, 3, 6, 12). Här har brister identifierats i både kommuners och myndigheters verksamheter. Vidare rör kritiken de stora skillnaderna mellan graden av implementering av barnkonventionen inom olika kommuner och regioner runtom i Sverige. Statens passivitet och bristande kontroll och uppföljning av det lokala arbetet med barns rättigheter ses som en bidragande faktor till ojämlikheten i genomförandet mellan landets kommuner (Stern, 2019, s. 275). Även om Sverige själv gärna utmärker sig som ett föregångsland vad gäller upprätthållandet av barns rättigheter, så finns det mycket kvar att göra.

Åren 2013-2016 utreddes i Barnrättsutredningen (SOU 2016:19) hur svensk rättstillämpning överensstämmer med barnets rättigheter. Utredningen uppmärksammade flera brister och främst i fråga om principen om barnets bästa (art. 3) och barnets rätt att få uttrycka sina åsikter (art. 12). Barnrättsutredningen föreslog riksdagen att inkorporera barnkonventionen i nationell lagstiftning vilket även låg i linje med FN:s Barnrättskommittés rekommendationer till Sverige.

Under 2010-talet skedde en svängning i svensk politik och påtryckningar om att inkorporera barnkonventionen ökade från flera håll. När förslaget om en inkorporering gick ut på remiss, blev dock debatten splittrad och meningarna gick starkt isär. Viktiga remissinstanser såsom Barnombudsmannen, Rädda Barnen och UNICEF var positiva och tillstyrkte förslaget, även om de delvis menade att mer behövde göras för att på riktigt stärka barns rättigheter. Andra, främst juridiska aktörer, såsom Justitiekanslern och Kamrarrätten i Stockholm menade dock att en inkorporering vore högst olämplig på grund av konventionens karaktär och svårighet i direkt tillämpning för myndigheter och domstolar. Liknande juridiska argument framförde senare Lagrådet i deras yttrande där de på ett uppenbart syrligt sätt avstyrkte förslaget om en inkorporering av barnkonventionen. Deras främsta argument var att barnkonventionens artiklar är för generellt formulerade och inte lämpar sig för direkt tillämpning i svenska domstolar (Leviner, 2018, s. 297–299). Sammanfattningsvis kan konstateras att kritiken i sig inte handlat om huruvida barns rättigheter bör stärkas eller inte, utan snarare på vilket sätt och med vilka medel en stärkning av barns rättigheter bäst bör ske (Leviner, 2018, s. 287).

Trots kritiken valde regeringen att lägga fram förslaget till riksdagen och i juni 2018 fattade således riksdagen ett historiskt beslut om inkorporering av barnkonventionen. Sedan 1 januari 2020 är den därmed lag. Lagstiftarnas intentioner med inkorporeringen var att synliggöra

barnets rättigheter och i större utsträckning skapa en gemensam grund för ett ökat barnrättsbaserat arbete i all offentlig verksamhet. Barnkonventionen skall nu ses som ett pedagogiskt verktyg samt ett gemensamt regelverk för alla att förhålla sig till (Prop. 2017/18:186, s. 75). I praktiken innebär detta att alla offentliga beslut och all verksamhet inom offentlig sektor som på något sätt rör barn, måste ske i enlighet med barnkonventionen.

3 LITTERATURGENOMGÅNG

I följande kapitel görs en genomgång av relevanta vetenskapliga artiklar, böcker samt rapporter som är aktuella för uppsatsens ämne. Först redogörs för litteratur kring kommuners strategiska arbete med att implementera barnkonventionen i en svensk kontext, följt av litteratur kring implementering av barnkonventionen i ett internationellt perspektiv. Eftersom det i dagsläget saknas studier som beskriver hur konventionen omsätts i praktiken i svenska förvaltningar har litteraturgenomgången kompletterats med studier om mänskliga rättigheter generellt, snarare än barnrätt specifikt.

3.1 Barnkonventionen i praktiken

Att genomföra barnkonventionen i praktiken innebär aktiva åtgärder från beslutsfattare och handläggare på alla nivåer. Det räcker inte att påstå att barnrättsperspektivet genomsyrar en verksamhet utan man måste kunna beskriva hur arbetet med dess implementering går till konkret. Artikel 4 i barnkonventionen slår fast att ”Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention”. Detta visar på den särskilda skyldighet som staten har i att garantera konventionens efterlevnad (Barnombudsmannen, 2001a, s. 21). Men även om regeringen är ytterst ansvarig för Sveriges efterlevnad av barnkonventionen är det kommuner och regioner som ansvarar för många av konventionens rättigheter, exempelvis frågor om sjukvård, utbildning och barnomsorg, samhällsplanering på lokal och regional nivå samt kultur och fritidsaktiviteter. Med det system av decentraliserat beslutsfattande och kommuners självbestämmande som vi har i Sverige, är det således i mångt och mycket kommuners och regioners agerande som avgör hur väl Sverige lever upp till barnkonventionen (Stern & Jörnruud, 2011, s. 16).

Hittills har barnkonventionen varit ett folkrättsligt dokument som staten försökt få kommuner och regioner att omsätta i praktiken (Englundh, 2008, s. 23). Gehöret från kommuner och regioner har varit och är splittrat. Vissa har sedan länge jobbat för att implementera barnkonventionen i deras verksamheter, medan andra kommuner ligger långt efter i det övergripande arbetet. Denna stora skillnad uppmärksammas i en kartläggning som *Barnens rätt i samhället* (BRIS) genomförde hösten 2019 för att undersöka hur väl landets kommuner är förberedda på att barnkonventionen blev lag. I efterföljande debattartikel skriver BRIS att Sverige har allvarliga problem med bristande likvärdighet mellan landets kommuner och att det skiljer sig enormt mycket mellan hur väl kommunerna är förberedda på att barnkonventionen blev lag. I längden,

menar de, leder detta till ojämlika uppväxtvillkor för barn och ordentliga krafttag behöver göras för att barns rättigheter skall få starkare genomslag i landets samtliga kommuner (Jägerskog & Valinder, 2019).

Utifrån nuvarande kunskapsläge och den pågående barnrättsdebatten läggs hög tilltro till kommunernas övergripande implementering av barnkonventionen. Mycket fokus ligger på styrnings- och ledningsprocesserna och kommuner som har vissa övergripande funktioner på plats framhävs som framgångsrika i sammanhanget. Nedan beskrivs fyra av de mest förekommande rekommendationerna till kommuner för en effektiv och långsiktig implementering av barnkonventionen. Dessa ligger även till grund för urvalet av kommuner i denna studie, vilket beskrivs närmare i kapitel 5.1.

1. Den högsta politiska ledningen behöver anta en strategi eller handlingsplan där barnrättsarbetet definieras och beskrivs. Ett politiskt beslut bidrar till att ge frågan legitimitet och skapa långsiktighet för kommunens arbete över tid (Barnombudsmannen, 2008, s. 12; Emerga Institute, 2015, s. 14; Lundin Karphammar, 2019, s. 51; SKR, 2020).
2. Någon utsedd person, oftast en barnrättsstrateg, med ett extra mandat att driva på implementeringen av barnkonventionen i hela kommunen behöver tillsättas. Strategen kan med fördel vara placerad nära kommunledningen och både arbeta uppåt samt utåt mot alla förvaltningschefer (Emerga Institute, 2015, s. 17; Lundin Karphammar, 2019, s. 51).
3. Ekonomiska resurser behöver avsättas för arbetet med barnkonventionen. Att den eller de personer som har det övergripande ansvaret även har tillgång till ekonomiska medel för implementeringen av barnkonventionen (Barnombudsmannen, 2008, s. 12; Emerga Institute, 2015, s. 22).
4. Anställda behöver erbjudas utbildning och kompetensutveckling inom barnrättsarbetet. Att få en grundläggande genomgång av barnkonventionen samt att sedan fördjupa kunskapen och applicera den på den egna verksamhetens genomförande beskrivs som nödvändigt för att konventionen skall få genomslag i kommunala förvaltningar (Barnombudsmannen, 2008, s. 12; Emerga Institute, 2015, s. 26; Lundin Karphammar, 2019, s. 51).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att (1) en politiskt antagen strategi, (2) en utsedd person med ett övergripande samordningsansvar för implementeringen av barnkonventionen, (3) avsatta ekonomiska resurser samt (4) kompetensutveckling för personal, tillsammans skapar goda förutsättningar för kommunala verksamheter att omsätta barnkonventionen i praktiken. Det är

dessas fyra åtgärder som i denna uppsats definieras som ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå.

3.2 Implementering av barnkonventionen i ett internationellt perspektiv

Internationell forskning visar att länder som har inkorporerat barnkonventionen i nationell lagstiftning, i större utsträckning än andra länder lever upp till förverkligandet av barns rättigheter. Dock går det inte att säga huruvida detta beror på den juridiska inkorporeringen eller om det är en effekt av indirekta åtgärder och insatser som följt av en inkorporering (Lundy, Kilkelly, & Byrne, 2013, s. 446). I länder som inkorporerat barnkonventionen tycks det även i större utsträckning finnas en kultur av respekt för barns rättigheter och barn ses oftare som individuella rättighetsbärare. Dock är det även här oklart vad som är orsaken till vad, antingen kan inkorporeringen i sig bidra till skapandet av en kultur som respekterar barns rättigheter, eller så är det kulturen och inställningen till barn som rättighetsbärare som bidrar till att en inkorporering av barnkonventionen är politiskt möjlig (Lundy m.fl., 2013, s. 453).

I en internationell studie jämfördes Danmark, Norge, Tyskland och Finland för att kartlägga vilka för- och nackdelar som kunde identifieras med att inkorporera barnkonventionen i nationell lagstiftning. Danmark och Tyskland har inte inkorporerat barnkonventionen medan Finland och Norge har gjort det. Där fann man att inkorporeringen i sig inte utgjorde någon större skillnad mellan de olika länderna för hur väl ett land levde upp till barns rättigheter. Istället menar man att fördelarna av inkorporeringen främst är principiella och ger konventionen en starkare ställning i samhället. Detta i sin tur kan leda till positiva effekter då personer, som på olika sätt arbetar med barns rättigheter, genom sina professionella handlingar, kan förtydliga och bekräfta konventionen (Vamstad, 2016, s. 76). Det har visats att politiker, tjänstepersoner och frivilligorganisationer som varit pådrivande i ett lokalt eller nationellt barnrättsarbete, genom en inkorporering av barnkonventionen, fått draghjälp och extra legitimitet för sitt arbete vilket i sig stärkt konventionen på sikt (Lundy m.fl., 2013, s. 543).

Vidare visar forskning att en inkorporering av barnkonventionen inte är så förpliktigande som många hävdar (Vamstad, 2016, s. 67–68). Snarare finns det en risk att inkorporeringen i sig ses som ett tillräckligt stort framsteg och används som ett alibi för att visa att man som stat satsar på barns rättigheter. Samtidigt som den politiska viljan och övriga samhällsinsatser uteblir och arbetet för att på riktigt göra situationen bättre för barn avstannar (Leviner, 2018, s. 310). Denna risk stärks också av studier som visar att genomförandet av barns rättigheter kunde variera stort mellan olika regioner i ett land även om barnkonventionen fanns inkorporerad i nationell

lagstiftning. Decentraliserad makt i frågor som rör barn gör att det i slutändan är upp till lokala beslutsfattare och tillämpare i vilken utsträckning just de väljer att jobba med detta. Det blir då svårare för staten att följa upp och kontrollera den faktiska tillämpningen av barnkonventionen (Lundy m.fl., 2013, s. 455).

Veerman och Levine (2001) menar att det är oerhört viktigt att även kommuner jobbar med implementeringen av barnkonventionen på lokal nivå (Veerman & Levine, 2000, s. 373–374). Internationella konventioner är överlag problematiska att omsätta på lokal nivå eftersom de, i första hand, är skrivna för det internationella samfundet. I barnkonventionen nämns den lokala nivån inte över huvud taget och författarna till artikeln menar att det är som om länken mellan nationell nivå och lokalt genomförande helt har glömts bort (Veerman & Levine, 2000, s. 382). Svårigheten med att tillämpa barnkonventionen inom offentliga förvaltningar på kommunal nivå, bekräftas även av Norge och Finland som båda har inkorporerat barnkonventionen i nationell lagstiftning. I båda länderna har en inkorporering av barnkonventionen, i sig, inte räckt för att stärka barnets juridiska ställning i kommunerna. Istället har vidare utredningar, riktlinjer och lagar reglerat det stärkta skyddet för barns rättigheter. Detta visar på att inkorporering inte är tillräckligt för ett starkare barnrättsarbete inom kommunala förvaltningar, utan det krävs även andra åtgärder parallellt (Vamstad, 2016, s. 35–37). Stern (2019) varnar för att det, mot bakgrund av den kritiserade processen fram till inkorporeringen av barnkonventionen i Sverige, finns risk för att beslutet för inkorporeringen tappar legitimitet och allmänt stöd. Detta i sin tur kan leda till att den positiva effekt för stärkandet av barns rättigheter, som inkorporeringen hade kunnat innebära, helt uteblir eller försvagas (Stern, 2019, s. 295).

Sammanfattningsvis kan sägas att en eventuell vinst för stärkandet av barns rättigheter alltså inte direkt hänger ihop med huruvida konventionen är inkorporerad i nationell rätt eller inte, utan snarare beror det på hur man arbetar med och för dess implementering i övrigt (McCall-Smith, 2019, s. 432–433). Konventionen kan däremot bli ett tydligt verktyg för de som redan är övertygade av barnrättsarbete i enlighet med konventionen, samtidigt som den saknar tyngd nog att på juridisk väg styra politiker och förvaltningar om de inte vill bli styrda (Vamstad, 2016, s. 67–68).

3.3 Mänskliga rättigheter på kommunal nivå

Tidigare forskning kring mänskliga rättigheter som tillhandahålls på kommunal och regional nivå visar på utmaningen i tillämpningen av rättigheter som staten har det yttersta ansvaret för att upprätthålla. Vad gäller rättighetslagstiftning som kommuner och regioner skall följa,

uppstår det inte sällan en krock mellan å ena sidan kommuners rätt till självbestämmande och möjlighet till anpassningar utifrån lokala behov, och å andra sidan statens intentioner om övergripande jämlikhet i alla delar av landet (Gustafsson, 2005, s. 32–33).

Funktionshinderspolitiken är ett uppmärksammat rättighetsområde där statens intentioner och kommuners genomförande inte alltid stämmer överens. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993) ses som en viktig brytpunkt i tilldelning av insatser för personer med funktionsnedsättning. I lagen beskrivs de rättigheter som funktionshindrade har och stor vikt läggs vid deras möjlighet till delaktighet och inflytande (Heurgren, 2011, s. 25). Även om staten här har en tydlig målsättning med att LSS skall motverka regionala skillnader och öka jämlikheten mellan personer med funktionsnedsättning, har implementeringen av LSS inte varit lätt för kommunerna. Det finns än idag 26 år efter införandet stora regionala skillnader mellan kommuner i tolkning och tillämpning av LSS. Även organisering och grundläggande principer för individuella LSS-utredningar och -beslut varierar mycket mellan landets kommuner. Intentionen med lagen var att den enskilde individens behov skall styra tilldelningen av stöd. Individens rättigheter skall stå i centrum och alla skall behandlas lika över hela landet. Implementeringen av LSS skiljer sig inte bara mellan kommuner, utan delvis även inom kommunens olika verksamheter där det ofta saknas entydiga förhållningssätt vad gäller värderingar och beslut (Heurgren, 2011, s. 43).

Det gemensamma i implementering av LSS och barnkonventionen är utgångspunkten i en rättighetslagstiftning där individens rättigheter står i centrum. Målet i sig är inte att tillhandahålla en viss tjänst eller ett visst stöd, utan istället att resultatet av tjänsten och stödet skall leda till ökad jämlikhet mellan olika grupper av människor. Nilsson (2017) beskriver att skyddet av mänskliga rättigheter på kommunal nivå inte enbart kan ske genom lagstiftning, utan att det måste vara en del av den vardagliga praktiken inom den kommunala verksamheten. För att lyckas med detta räcker det oftast inte att enbart följa lagen, utan det krävs en djupare förståelse och kunskap för vad det innebär att bedriva rättighetsbaserad verksamhet i praktiken (Nilsson, 2017, s. 117).

3.4 Förvaltningars upprätthållande av mänskliga rättigheter

Wendegård och Spång (2009) beskriver hur styrningen av förvaltningar har betydelse för i vilken utsträckning man lyckas implementera ett människorättsperspektiv i praktiken. Problemet med dagens sektorsorganisering, där varje förvaltning är skild från den andre, är att ett människorättsperspektiv, som skall genomsyra hela den offentliga förvaltningen är svårt att

implementera i olika stuprör. Detta har lett till att man idag talar om policyintegration där bredd, långsiktighet och behov av samordning står i fokus (Wendegård & Spång, 2009, s. 323). Vidare diskuterar författarna hur tjänstepersoners autonomi påverkar på vilket sätt och i vilken utsträckning mänskliga rättigheter gestaltas i mötet med medborgarna. I så kallade ramlagar definieras bara de övergripande målen medan tolkningen och praktiken lämnas åt förvaltningar och tjänstepersoner själva. Fördelen är att den enskilda situationen kan bemötas utifrån specifika behov och omständigheter samtidigt som det i sin tur ställer höga krav på kunskap och bedömningsförmåga hos tjänstepersonen. Hur innehållet i politiken omsätts i praktiken, kan således vara avhängigt den enskilda tjänstepersonens fördomar och subjektiva åsikter, snarare än gemensamt definierade perspektiv. Tjänstepersoners autonomi tillsammans med ramlagstiftning ger således utrymme för eventuell godtycklighet och subjektiva bedömningar. Samtidigt som det även, i bästa fall, kan generera en verksamhet som anpassas optimalt till den individuella situationen med rättigheter i fokus (Wendegård & Spång, 2009, s. 324).

Kommuners roll i genomförandet av mänskliga rättigheter är tydlig, men ändå är frånvaron av ett rättighetsspråk inom den kommunala förvaltningen väldigt stor. Kommuners uppdrag och ansvar i det offentliga Sverige beskrivs sällan i människorättstermer utan snarare används ord som demokrati, solidaritet och gemensam värdegrund. Abiri (2009, s. 185) pekar på paradoxen i att Sverige i sin inrikespolitiska kommunikation aldrig pratar om mänskliga rättigheter, medan man utrikespolitiskt kraftigt tar ställning för andra länders agerande för de mänskliga rättigheterna. Att arbeta rättighetsbaserat i de bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbeten som Sverige har är en självklarhet, samtidigt som okunskapen och frånvaron av rättighetsbaserat arbetssätt i en svensk kontext är slående. Författaren menar att "det vilar en MR-skugga över Sverige". Under 2000-talet har denna MR-skuggan uppmärksammats allt mer, även om diskussionen allt för ofta bemöts med oförståelse. Varför skulle vi i Sverige behöva arbeta med mänskliga rättigheter och vad spelar det egentligen för roll vad vi kallar det, bara vi gör rätt? Författaren menar att eftersom människorättsspråket aldrig tagit sig in i den svenska förvaltningen, så kan det anses vara något nytt påfund som man skall jobba med nu (Abiri, 2009, s. 187). Detta kan vi även applicera på implementeringen av barnkonventionen. För de som redan länge jobbat med detta och pratat i barnrättstermer är det förstås ingenting nytt. Men för de som inte tagit till sig det tidigare, kan det upplevas som något extra en förvaltning nu måste ägna sig åt. Vad gäller användandet av rättighetsspråk i myndigheter och förvaltningar menar Abiri (2009) att språkbruket är viktigt för att skapa en grundmurad respekt för mänskliga rättigheter även i tider av kris eller stora förändringar. När rättigheter beskrivs som en välvilja hos

majoriteten snarare än något varje enskild person, i egenskap av att vara människa, har rätt till, kan dessa rättigheter lätt villkoras eller dras tillbaka i en kris. Därför menar Abiri att användandet av ett rättighetspråk är viktigt för att öka kunskapen och tryggheten kring rättigheter både hos beslutsfattare och tjänstepersoner samt hos grupper och individer (Abiri, 2009).

Även FN:s människorättskommitté har uttryckt kritik mot att svenska kommuner verkar sakna nödvändig kunskap kring regelverk och konventioner. För att säkerställa att mänskliga rättigheter tillämpas och beaktas i alla delar av förvaltningar menar FN att Sverige bör vidta åtgärder för att öka medvetenheten bland offentligt anställda tjänstepersoner. Rättighetsarbetet saknar idag ett strukturerat och samordnat ansvar och det är i stor utsträckning upp till kommunerna själva att avgöra hur och vad de väljer att göra. Det handlar om att implementera de stora visionerna om mänskliga rättigheter och omsätta dessa i praktiken i varje enskilda verksamhet (Nilsson, 2017, s. 140-142). Och trots den tydliga uppgift som kommuner har i att respektera, skydda och främja mänskliga rättigheter, är det långt ifrån självklart hur detta arbete skall gå till. Nilsson (2017, s. 125) poängterar universaliteten i mänskliga rättigheter där var och en har samma rättigheter oavsett var man befinner sig. Det ska inte spela någon roll i vilken kommun man bor, vilken stadsdel man är uppvuxen i eller vilken tjänsteperson man möter. Alla har samma rättigheter oavsett kontext. Just den här universaliteten riskerar dock att försvagas när kommuner omsätter mänskliga rättigheter i så olika utsträckning.

3.5 Forskningsluckor

Även om Sverige i stor utsträckning intresserar sig för införlivandet av mänskliga rättigheter i ett globalt perspektiv och även bidrar med mycket forskning på det området, finns det i dagsläget mycket lite forskning kring mänskliga rättigheter i en svensk kontext. Detta kan antagligen bero på den paradox som Abiri (2009) beskriver där Sverige i sin utrikespolitiska kommunikation gärna lyfter vikten av att värna mänskliga rättigheter globalt, samtidigt som det råder stor avsaknad av ett människorättsbaserat språkbruk i svenska sammanhang. Forskning som kan bidra till att konkretisera och beskriva hur man i Sverige faktiskt omsätter de konventioner man ratificerat, bidrar således till att vidga ett kunskapsfält som idag är väldigt litet.

Vad gäller forskning kring barnkonventionen specifikt, finns det mycket skrivet kring effekter av staters inkorporering av barnkonventionen och andra nationella åtgärder för att leva upp till barnkonventionen. Om man sedan kliver ner till den lokala nivån kan man även där hitta omfattande forskning kring det lokala samhällets betydelse för hur väl en stat lever upp till barnkonventionen. Men vad gäller det faktiska arbetet i kommunala förvaltningar, där mötet sker

mellan tjänstepersoner och barnen, så finns det väldigt lite skrivet. Det saknas uppenbart forskning i den innersta kretsen där det offentliga möter rättighetsbärarna i det dagliga upprätthållandet av barns rättigheter.

Denna uppsats bidrar med kunskap på båda dessa områden. Dels generellt kring mänskliga rättigheter i en svensk kontext och dels specifikt hur offentligt anställda tjänstepersoner genomför barnkonventionen i praktiken.

4 TEORETISKT RAMVERK

Det teoretiska ramverk som presenteras här nedan bidrar till att förstå empirin från tidigare forskning. Utifrån litteraturgenomgången kan vi konstatera att kommunala verksamheter i stor utsträckning genomför barnkonventionen i praktiken, eftersom många av de verksamheter som berör barn hanteras på lokal nivå. Samtidigt pekar litteraturen på stora svårigheter med att implementera rättighetslagstiftning på kommunal nivå. Flera studier har identifierat det strategiska barnrättsarbetet på kommunövergripande nivå som framgångsrikt vad gäller implementeringen av barnkonventionen. Men en politiskt antagen strategi omsätts inte per automatik i konkret verksamhet i förvaltningarna. Det är många faktorer som spelar in vid implementeringen av politiska beslut, inte minst när det gäller breda, förvaltningsövergripande perspektiv likt barnrättsarbetet. Tjänstepersoners egna förutsättningar för implementering är en av nyckelfaktorerna i ett sådant arbete. Men vad gäller just tjänstepersoners genomförande av barnkonventionen så saknas det idag studier som förklarar detta närmare. Det teoretiska ramverk som används här syftar därför till att lyfta diskussionen kring tjänstepersoners förutsättningar i implementering av barnkonventionen till en mer abstrakt nivå och hjälpa till att hitta förklaringar till när det fungerar bra respektive mindre bra. För att förstå empirin från tidigare forskning, samt empirin i föreliggande studie, används implementeringsteorier som ett ramverk i analysen och diskussionen längre ner.

Här beskrivs, inledningsvis, vad implementeringsforskning intresserar sig för på ett mer övergripande plan. Sedan presenteras två modeller som kommer användas mer specifikt. Den första är Sannerstedts (2001) beskrivning av de tre perspektiven top-down, bottom-up och nätverksperspektivet. Den andra modellen baseras på Lundquists (1987) beskrivning av tjänstepersoners förutsättningar till implementering utifrån att *kunna*, *vilja* och *förstå*.

4.1 Implementeringsteori

Implementeringsforskare intresserar sig för på vilket sätt politiska beslut faktiskt omsätts i praktiken och hur vägen där emellan ser ut. Det finns huvudsakligen två tydliga roller i politiska beslutsprocesser; beslutsfattare och tillämpare. Beslutsfattarens uppgift är att styra genom politiskt fattade beslut. Dessa beslut skall sedan omvandlas till praktik och handling, vilket blir tillämparens uppgift (Sannerstedt, 2001, s. 20). I en optimal värld önskar man att beslutsfattarens egna visioner styr besluten som sedan direkt verkställs genom konkreta åtgärder av förvaltningen. Men verkligheten visar istället att det ytterst sällan sker en direkt och linjär implementering av politiskt fattade beslut. Det är detta som kallas för implementeringsproblemet.

Man brukar inom implementeringsforskningen prata om ett ”implementeringsgap” mellan politiska visioner och faktiska resultat i praktiken. Detta är i sig inte konstigt eftersom mycket påverkar implementeringsprocessen. Dock blir det ett problem när detta gap blir för stort eftersom den representativa demokratin bygger på medborgarnas val av politiker baserat på deras mål och visioner. När dessa mål och visioner sedan inte omsätts i praktiken uppstår i längden ett demokratiproblem (Hertting, 2014, s. 185–186).

4.1.1 Tre perspektiv

Inom implementeringsforskning finns det åtminstone tre olika perspektiv som beskriver relationen mellan beslutsfattare och tillämpare.

Det första perspektivet kallas för den traditionella styrningsmodellen eller top-down. Man utgår ifrån att tillämparen exakt genomför de beslut som beslutsfattaren beslutar om. Principen här är enkel, beslutsfattaren vill se en förändring eller vidta särskilda åtgärder och styr genom detta förvaltningen till att omsätta dessa beslut i praktiken (Sannerstedt, 2001, s. 21).

Det andra perspektivet är det motsatta och kallas bottom-up eller teorin om närbyråkrater. Professionella yrkesgrupper inom den offentliga förvaltningen, såsom skola, sjukvård och socialtjänst, har genom deras specifika yrkeskunskaper så pass mycket handlingsfrihet att de blir svåra att styra uppifrån. Man menar att det i praktiken inte är politiker som styr närbyråkrater utan istället närbyråkrater som styr politiken utifrån deras professionella normer och kunskaper (Sannerstedt, 2001, s. 22–23).

Det tredje perspektivet är ett mellanting mellan dessa båda och utgår således inte från att de viktigaste besluten antingen tas i organisationens topp eller på organisationens lägsta nivå. Istället menar man att olika nätverk av aktörer avgör vilken politik som utformas. Nätverksperspektivet bygger på tanken om att politiska beslut implementeras genom samspel mellan olika aktörer som på något sätt berörs av beslutet. Dessa aktörer kan vara statliga, kommunala eller privata och kan både bestå av beslutsfattare och tillämpare (Sannerstedt, 2001, s. 23).

Utifrån denna modell kan vi förstå den tidigare forskningen som handlar om framgångsfaktorerna med ett strategiskt banrättsarbete på kommunövergripande nivå. Där lyfts vikten av en politiskt antagen strategi, att det finns en ansvarig person som leder implementeringsarbetet från kommunledningen, att det finns ekonomiska resurser samt kompetensutveckling. Utifrån Sannerstedts (2001) modell kan det som beskrivs i tidigare forskning, förklaras som ett tydligt top-down perspektiv. Beslutsfattarna vill se en förändring och antar således strategier som verksamheterna i sin tur skall följa för lyckad implementering. Hur dessa strategier, i sin tur,

påverkar enskilda tjänstepersoner som i sitt dagliga arbete möter barn och unga i verksamheten, är dock oklart. Det är detta som föreliggande studie vill ta reda på. För att öka förståelsen för tjänstepersoners förutsättningar, på ett teoretiskt plan, kompletteras Sannerstedts (2001) modell med Lundquists (1987) *kunna*, *vilja* och *förstå*, vilket beskrivs i nästa stycke.

4.1.2 Kunna, vilja och förstå

När politiskt fattade beslut inte genomförs så som beslutsfattarna har velat uppstår ett gap mellan teori och verklighet. Detta gap kan diskuteras utifrån olika perspektiv och vi skall här kolla närmare på tillämparens egna förutsättningar i implementeringsprocessen. Lundquist (1987) beskriver tre villkor som måste vara uppfyllda för att tillämparen på ett effektivt sätt skall kunna genomföra politiska beslut i praktiken. Tillämparen måste *förstå*, *kunna* och *vilja* genomföra beslutet (Lundquist, 1987, s. 43). Modellen har utvecklats och används flitigt av senare författare samt även av Barnombudsmannen i diskussionen kring implementering av just barnkonventionen.

För det första behöver styrningen och beslutet i sig vara så pass entydigt att tillämparen *förstår* vad det är denne skall göra för att omsätta beslutet i praktiken. Och för att lyckas applicera barnkonventionens innebörd på sin egna verksamhet behöver tillämparen få kompetensutveckling och möjlighet att i dialog med andra nyckelpersoner resonera sig fram till vad beslutet innebär i praktiken (Barnombudsmannen, 2001b, s. 48–49).

Vidare skall det finns rätt resurser i form av lokal, personal, pengar, tid etc. så att tillämparen har förutsättningar att *kunna* genomföra beslutet (Sannerstedt, 2001, s. 29). Barnombudsmannen lyfter även andra förutsättningar på kommunövergripande nivå såsom ledningens stöd, tydliga mål och politiskt förankrade beslut som avgörande för att verksamheter skall kunna genomföra barnkonventionen (Barnombudsmannen, 2001b, s. 48–49).

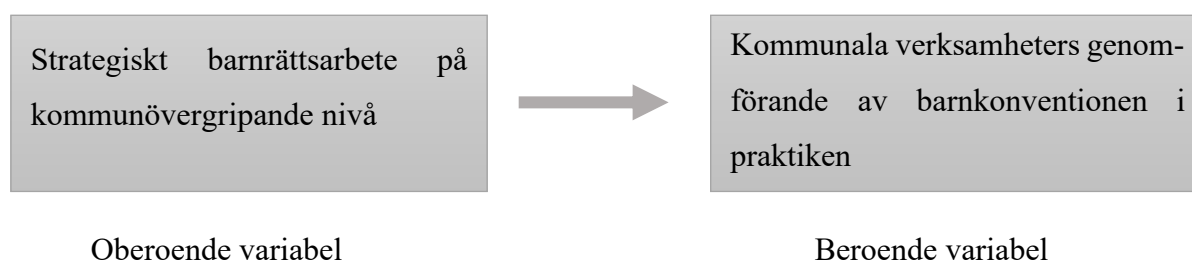
Till sist menar man att *viljan* hos tillämparen som skall verkställa och praktiskt genomföra barnkonventionen är oerhört viktig. Det kräver både ett starkt engagemang, tålamod och en långsiktig vilja hos individen för att detta skall få genomslag. Barnombudsmannen menar att viljan ökar om förståelsen och kunskapen för barnkonventionen finns samt om materiella resurser finns tillgängliga (Barnombudsmannen, 2001b, s. 48–49).

Modellen används här för att förstå tjänstepersoners ageranden i mötet med barn och unga i kommunala förvaltningar. För det som i slutändan gör den verkliga skillnaden för hur väl en kommun lever upp till barnkonventionen, är inte om kommunen har en antagen strategi på

kommunövergripande nivå, utan snarare om de som skall genomföra politiken i konkret handling *kan, vill och förstår* vad de skall göra.

4.2 Kausal modell

Litteraturen på området kan alltså sammanfattas på följande sätt: ansvaret för att genomföra barnkonventionen vilar formellt på staten. Men det faktiska genomförandet sker i stor utsträckning i kommunala verksamheter där tjänstepersoner direkt möter barn. Det saknas idag ett strukturerat och samordnat ansvar kring hur kommuner skall bära sig åt för att leva upp till barnkonventionen och skillnaden mellan landets kommuner i hur aktivt man jobbar med frågan, är stor. Kommuner lever således upp till barnkonventionen i olika utsträckning vilket är problematiskt ur ett rättighetsperspektiv där varje barn i Sverige ska ha samma förutsättning att få sina rättigheter tillgodosedda, utan undantag eller diskriminering. Det som tidigare studier har definierat som framgångsrikt för kommunövergripande implementering är (1) en politiskt antagen strategi, (2) en utsedd person med ett övergripande samordningsansvar för implementeringen av barnkonventionen, (3) avsatta ekonomiska resurser samt (4) kompetensutveckling för personal. Detta menar man således skall leda till att barnkonventionen implementeras i kommunens verksamheter. Vi kan utifrån detta göra antagandet att det strategiska barnrättsarbetet borde leda till att kommunala verksamheter i dessa kommuner är bättre på att omsätta barnkonventionen än i kommuner som saknar det kommunövergripande arbetet. Syftet med uppsatsen är att undersöka denna hypotes. Alltså *om* och *hur* ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå påverkar kommunala verksamheters genomförande av barnkonventionen i praktiken. Detta visas i en kausal modell i Figur 1.



Figur 1: Kausal modell

Det strategiska barnrättsarbetet på kommunövergripande nivå är således den oberoende variabeln, alltså förklaringsfaktorn. Den här variabeln kan vi, på ett mer teoretiskt plan, förstå utifrån Sannerstedts (2001) teori om de tre olika perspektiven på hur politik skapas, top-down, bottom-

up och nätverksperspektivet. Som beskrevs ovan pekar nuvarande forskning på att ett tydligt styre uppifrån, alltså top-down perspektivet, gynnar ett barnrättsbaserat arbetssätt i kommunala verksamheter.

Den beroende variabeln här är kommunala verksamheters faktiska genomförande av barnkonventionen. Fokus ligger på tjänstepersoners möjligheter och förutsättningar att i praktiken använda sig av barnkonventionens principer och förhållningssätt i mötet med barn och unga. På en teoretisk nivå handlar det om tjänstepersoners möjligheter att *kunna*, *vilja* och *förstå* implementeringen av barnkonventionen, utifrån Lundquists (1987) teori. De forskningsfrågor jag således ställer rör alltså sambandet mellan dessa två variabler.

5 METOD OCH MATERIAL

5.1 Urval

Under följande stycken beskrivs de steg som tagits för ett strategiskt urval av analysenheter samt intervjupersoner. Urvalet är helt baserat på strategiska överväganden där uppsatsens forskningsfrågor och teoretiska ansats styr vilka val som har gjorts (Bryman, 2013, s. 434). Urvalet har gjorts i flera steg. Inledningsvis motiveras val av kommuner, sedan val av kommunal verksamhet och till sist val av tjänstepersoner.

Utifrån den beskrivna kausala modellen ovan, är det två komponenter som är viktiga i urvalsförfarandet av lämpliga fall. Det ena är kopplat till förklaringsfaktorn, alltså kommuners strategiska barnrättsarbete. Här vill jag uppnå maximal variation mellan de olika enheterna för att på så sätt öka chansen att kunna se mönster i de olika svaren beroende på omständigheterna. I min studie ingår därför två olika grupper av kommuntyper. Den ena gruppen består av 5 kommuner som samtliga har vidtagit en rad olika åtgärder för ett strategiskt, kommunövergripande barnrättsarbete. Dessa åtgärder motsvarar de som framhävs som framgångsrika utifrån tidigare forskning och beskrivs närmare i följande kapitel 5.1.1. Den motsatta gruppen består av 5 kommuner som inte har vidtagit några övergripande åtgärder alls för att implementera barnkonventionen. För att kontrollera för bakomliggande orsaksfaktorer har kommuner valts ut som i övrigt, förutom det strategiska barnrättsarbetet, är lika varandra i form av storlek och socioekonomisk status. Detta bidrar till att isolera förklaringsfaktorn och skala bort andra tänkbara påverkansfaktorer. Detta beskrivs närmare under kapitel 5.1.1 (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud, 2012, s. 92).

Vad gäller den andra komponenten, kommunala verksamheter som direkt möter barn, vill jag i så stor utsträckning som möjligt uppnå homogenitet. Dessa enheter skall helst vara så lika varandra som möjligt, förutom det som tros vara orsaksfaktorn, alltså kommunens strategiska barnrättsarbete. Strategiska överväganden har gjorts vid urvalet av verksamheter och intervjupersoner vilket beskrivs närmare i kapitel 5.1.2. samt 5.1.3.

5.1.1 Val av kommuner

Utifrån tidigare forskning kring effektiv implementering av barnkonventionen (se kapitel 3.1) beskrivs fyra åtgärder på kommunövergripande nivå som de mest framgångsrika. Dessa utgör tillsammans komponenten av den oberoende variabeln: kommuners strategiska barnrättsarbete.

1. En politiskt antagen strategi
2. En utsedd person med ett övergripande samordningsansvar för implementeringen av barnkonventionen
3. Avsatta ekonomiska resurser
4. Kompetensutveckling för personal

Kommuner som kan svara 'ja' på samtliga ovanstående kriterier, definieras här som en kommun som har ett strategiskt barnrättsarbete. På motsatt sätt definieras kommuner som svarar 'nej' på samtliga kriterier, som kommuner som inte har ett strategiskt barnrättsarbete.

För att identifiera dessa kommuner har rådata använts från en undersökning gjord av BRIS samt en kartläggning från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Båda dessa genomfördes under hösten 2019 och anses således vara väl uppdaterade och tillförlitliga (Englundh, 2019; Jägerskog & Valinder, 2019).

Andra strukturella egenskaper hos en kommun, utöver det strategiska barnrättsarbetet, kan förstås också påverka hur väl en verksamhet omsätter barnkonventionen i praktiken. Sveriges 290 kommuner ser alla väldigt olika ut, med olika möjligheter och utmaningar när det kommer till upprätthållandet av barns rättigheter. För att, i största möjliga mån, kunna kontrollera för tänkbara bakomliggande orsaksfaktorer har kommuner valts ut som är så lika varandra som möjligt, förutom på den oberoende variabeln som skall testas (Esaiasson m.fl., 2012, s. 70). I urvalet har hänsyn tagits till invånarantal samt relativ socioekonomisk status inom kommunen.

Storleken på kommunen, baserat på invånarantal, kan tänkas påverka kommunens barnrättsarbete på flera olika sätt. Förutom det uppenbart olämpliga i att jämföra två kommuner med varandra som skiljer sig allt för mycket i storlek, kan även storleken tänkas påverka kommunens möjlighet till att anställa tjänstepersoner på kommunledningsnivå som jobbar med utvecklingsfrågor kopplat till barnrätt. Detta kan vara lättare i stora kommuner. Samtidigt som små kommuner har fördelen av att beslut kan tas snabbare och att vägarna mellan olika enheter är kortare. Sammantaget kan nog storleken både ha för- och nackdelar för att effektivt implementera barnkonventionen.

Den socioekonomiska sorteringsnyckeln är ett nyckeltal som visar den relativa risken för ekonomiskt bistånd i kommunen, jämfört med andra kommuner (Kolada, 2019). Socioekonomin baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomstnivå. Utifrån detta mått kan vi anta att kommuner med hög risk för ekonomiskt bistånd, har fattigare befolkning och större samhällsutmaningar, än kommuner med en låg risk. Huruvida detta påverkar barnrättsarbetet

positivt eller negativt, är återigen svårt att säga. Kommuner med stora samhällsutmaningar och socioekonomisk utsatthet, kan tänkas ha starkare incitament att jobba med barnkonventionen än andra. Kommuner som däremot är rikare och med färre personer som lever på ekonomiskt bistånd har troligtvis bättre ekonomiska förutsättningar att satsa på barnrättsarbetet än andra.

Även om både storlek och socioekonomi kan tänkas påverka barnrättsarbetet åt olika håll så säkrar en likhet mellan dessa variabler jämförbarheten mellan de inkluderade kommunerna.

Kommunerna från de två grupperna (med och utan strategiskt barnrättsarbete) har parats ihop utifrån strukturegenskaperna (storlek och socioekonomi), se tabell 1.

Tabell 1: Urval av kommuner. Kommunerna i de ljusgrå raderna är från kommungruppen som har ett strategiskt barnrättsarbete. Kommuner i de vita raderna är från kommungruppen utan ett strategiskt barnrättsarbete.

	Storlek baserat på invånarantal ¹	Socioekonomisk sorteringsnyckel ²	Strategiskt barnrättsarbete
Kommun 1	Stor	7	Ja
Kommun 2	Stor	7	Nej
Kommun 3	Liten	7	Ja
Kommun 4	Liten	7	Nej
Kommun 5	Mellan	3	Ja
Kommun 6	Mellan	2	Nej
Kommun 7	Stor	3	Ja
Kommun 8	Stor	2	Nej
Kommun 9	Liten	2	Ja
Kommun 10	Liten	4	Nej

5.1.2 Val av verksamhet

Val av förvaltning är i sig inte det viktiga i min uppsats, då avsikten inte har varit att jämföra eller analysera olika förvaltningars arbete. Det viktiga har istället varit att prata med personer i verksamheter som bedriver direkt verksamhet för eller med barn, eftersom dessa troligtvis har

¹ Följande indelning har gjorts av kommunernas storlek: liten kommun = <20.000 invånare, mellan kommun = 20.000 – 60.000 invånare, stor kommun = >60.000 invånare . Siffrorna är från 31 december 2018

² Taget från Kommun- och landstingsdatabasen, KOLADA. "Nyckeln är ett mått på relativ socioekonomisk status. Den socioekonomiska sorteringsnyckeln ger en indikation om den relativa risken för ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med landets kommuner i stort, baserat på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomstnivå. För kommuner i grupp 1 indikeras en relativt låg risk och för kommuner i grupp 8 en relativt hög risk".

befattat sig med frågan och känner sig bekväma med att prata om barnrättsarbete. Det kan handla om verksamheter inom barnomsorg, utbildning, socialtjänsten, kultur, fritid eller föreningsliv. Alla kommuner är organiserade på olika sätt, så att hitta en enhet eller avdelning som jag kan intervjuva i samtliga kommuner hade varit en för stor och onödig utmaning.

5.1.3 Val av informanter

I urvalet av intervjupersoner har jag utgått från att hitta personer som är centrala för forskningsfrågan: personer som befinner sig i en position där de kan säga något om hur kommunala verksamheter faktiskt jobbar eller inte jobbar med implementering av barnkonventionen. Det har även varit viktigt att informanterna både har god insyn i hur kommunen styrs från kommunledningen men även insyn i verksamheten där mötet sker med barn. Det har varit deras egna uppfattningar och beskrivningar av deras verklighet som har varit det intressanta att undersöka för att besvara min forskningsfråga (Esaiasson m.fl., 2012, s. 227).

Utifrån detta resonemang har två olika kategorier av tjänstepersoner valts ut som sedan har kontaktats. Den ena gruppen har bestått av enhetschefer/verksamhetschefer (hädanefter används beteckningen verksamhetschef) inom förvaltningar vars verksamhet direkt rör barn. Här ingår tre olika förvaltningar i min undersökning: utbildningsförvaltningen, socialtjänsten och kultur- och fritidsförvaltningen. Verksamhetschefen står mellan förvaltningsledningen och de tjänstepersoner som dagligen möter barn i deras verksamhet. Hen har således både ett strategiskt ansvar för verksamhetens kvalitet och genomförande av deras uppdrag, men även en direkt operativ koppling och insyn till de verksamheter där barn och unga möter det offentliga.

Den andra kategorin av tjänstepersoner är personer med ett kommunövergripande, strategiskt eller utvecklande perspektiv på kommunens implementering av barnkonventionen. Vissa kommuner har en barnrättsstrateg, barnombudsman eller någon annan med det övergripande ansvaret för detta (hädanefter används beteckningen strateg). Dessa personer är oftast placerade på kommunledningskontoret och jobbar både mot kommunledningen men också mot samtliga förvaltningar. Dessa informanter ville jag ha med i studien utifrån deras unika roll som experter på kommunal implementering av barnkonventionen samt på grund av deras insyn i samtliga förvaltningars barnrättsarbete.

I ett första stadie identifierades de tjänstepersoner som uppfyllde urvalskriterierna i varje kommun. Mail skickades sedan ut med en intervjuförfrågan till verksamhetschef för förskola, grundskola, individ- och familjeomsorgen inom socialtjänsten, någon inom kultur- och fritidsförvaltningen som ansvarar för barn- och ungdomsfrågor eller fritidsgårdar samt där det har

funnits, även den person som har det samordnande ansvaret i kommunen för implementering av barnkonventionen. Totalt kontaktades ca. 60 strategiskt utvalda personer med en intervjufrågan. Av dessa genomfördes sedan intervjuer med 19 tjänstepersoner i 10 olika kommuner. Av dessa 19 personer var 7 personer strateger på kommun eller förvaltningsnivå. Övriga 12 informanter var verksamhetschefer från olika förvaltningar (socialtjänsten, utbildningsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen). För fullständig tabell med samtliga intervjupersoner, se appendix 1.

5.2 Insamling

Kontakten med de 19 personerna som valde att ställa upp skedde genomgående via mail. Samtliga intervjuer genomfördes sedan via telefon eftersom kommunerna som valts ut var allt för spridda över landet. Fysiska möten hade varit för kostsamma och omöjliga på grund av rådande corona pandemi. Jag är väl medveten om att det fysiska mötet mellan intervjuare och intervjupersonen hade medfört möjligheten till djupare insikter där kroppsspråk, ansiktsuttryck och andra gester kan berika analysen av de utskrivna intervjuerna i ett senare skede (Kvale & Brinkmann, 2014). I planeringen av studien vägdes detta in när urvalet av kommuner gjordes. Jag gjorde dock bedömningen att kommunernas egenskaper (kap. 5.1.1.) var viktigare att ta hänsyn till än möjliggörandet av fysiska intervjuer.

Inför varje intervju skickades ett informationsmail ut där det övergripande syftet och sammanhanget för uppsatsen beskrevs tydligare (Appendix 2). Även information om informanternas anonymitet, frivilliga deltagande samt övergripande tema för intervjun beskrevs, baserat på Vetenskapsrådet (2002) forskningsetiska principer. Flera intervjuer fick skjutas fram då datainsamlingen gjordes mitt under den mest akuta fasen av coronautbrottet. Samtliga intervjuer, förutom en, kunde ändå genomföras och insamlingen av studiens empiriska data har således inte påverkats av pandemin.

Jag tog fram två olika intervjuguider med övergripande teman för resp. verksamhetschefer och strateger (Appendix 3 och 4). Intervjuerna var semi-strukturerade vilket innebär att frågornas följd och form anpassades efter vad intervjupersonerna pratade om. Samtliga intervjuer täckte ett antal teman, men ordningen och följdfrågorna var olika beroende på hur samtalet fortlöpte (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 165–166). Samtliga intervjuer spelades in efter godkännande från intervjupersonerna.

5.3 Bearbetning

Efter genomförda intervjuer transkriberades samtliga ljudupptagningar ord för ord. Detta gav mig chansen att lyssna igenom intervjuerna igen för att lära känna materialet inför analysen. Som stöd i analysen av de utskrivna intervjuerna användes sedan dataprogrammet NVivo. Programmet används som analysverktyg i kvalitativ forskning och gör det lättare att strukturera intervjumaterialet inför analysen. Efter transkriberingen läste jag igenom samtliga intervjuer för att identifiera eventuella generella mönster i de olika intervjuerna beroende på kommungrupp (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 241). Inledningsvis planerades för en deduktiv form av analys eftersom den kausala modell, alltså den hypotes, jag ville testa baserats helt på tidigare forskning och beprövad erfarenhet. Jag hade alltså en teoretisk förförståelse för ett fenomen (strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå) där jag trodde mig kunna finna tydliga konsekvenser (verksamheters barnrättsarbete i praktiken) vilka jag sedan ville testa. Men eftersom det tidigt visade sig vara mer komplext än så, ändrade jag därför inställningen i analyskedet till att i större utsträckning analysera intervjuutskriften genom en induktiv process istället för att endast utgå från en given orsaksförklaring. Analysen har dock inte varit helt induktiv då vissa teoretiska ramar sattes inför analysen. Både intervjuguiden, och sedan även kodningen har utgått från Lundquists (1987) implementeringsteori om att *kunna*, *vilja* och *förstå*. Detta gör att analysen är en blandning av deduktiv förförståelse för ett teoretiskt fenomen som vill testas, samtidigt som data har kodats induktivt för att hitta mönster och potentiella förklaringar till dessa (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 238–239).

Samtliga intervjuer har kodats i NVivo där svaren har markerats och sorterats i övergripande kategorier. Fyra kategorier har använts baserat på tidigare forskning och implementeringsteori: (1) nuläge, (2) kunna, (3) vilja och (4) förstå. Under 'nuläge' har alla citat klippts in som handlar om hur kommuner eller enskilda kommunala verksamheter omsätter barnkonventionen i praktiken, vilka brister man ser, vilken skillnad ens arbete gör etc. Syftet med denna kategori har varit att få en samlad nulägesbeskrivning över hur det ser ut i praktiken. De andra tre kategorierna kopplas till Lundquists (1987) implementeringsteori om att *kunna*, *vilja* och *förstå*. Under 'kunna' har alla svar lagts in som på något sätt berör de förutsättningar som kommunala verksamheter upplever att de har, inte har eller behöver ha för att kunna implementera barnkonventionen. Kategorin 'vilja' handlar om inställning, personligt engagemang, prioriteringar och viljan kopplat till barnrättsarbetet. Den sista kategorin 'förstå' innehåller citat kring kunskap, kompetensutveckling och förståelse.

Kategorierna har således varit relativt givna från början och gett en mer abstrakt, teoretisk ram åt analysen. Inom varje kategori har 2-3 nivåer av underkoder identifierats där olika upplevelser eller handlingar fått egna koder. Dessa har inte varit givna från början utan här har jag använt mig av datastyrd kodning där tolkningar har gjorts av materialet och koder har fått framträda allt eftersom. På detta sätt har systematiska tolkningar i teman gjorts ända tills en rättfärdig och mättad teoretisk förståelse framträtt (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 242).

5.4 Validitet och reliabilitet

I föreliggande uppsats har en teoretisk förståelse kring implementering av barnkonventionen i kommunala verksamheter, valts att undersökas genom informantintervjuer med verksamhetschefer och strateger. Denna översättning, eller operationalisering, kan med fördel diskuteras i termer av begreppsvaliditet. På vilket sätt kan jag vara säker på att jag mäter det jag påstår mig mäta, genom att endast prata med tjänstepersoner? (Esaiasson m.fl., 2012, s. 58). En risk med detta tillvägagångssätt är att individernas egen kunskap och förståelse för barnkonventionen är det som avgör hur personen svarar på frågor om implementering, och att jag därmed i större utsträckning mäter individens kunskap snarare än verksamhetens genomförande av barnkonventionen. Ett annat tänkbart tillvägagångssätt hade kunnat vara att analysera kommunernas strategier för implementering av barnkonventionen eller kommuners egna revisionsrapporter där barnrättsarbetet ibland granskas, för att i slutändan kunna säga något om i vilken utsträckning barnkonventionen implementeras. Men eftersom uppsatsen intresserar sig för att undersöka hur tjänstepersoner själva upplever deras möjligheter till implementering, säger det sig självt att det är dessa jag behövde prata med. Det som i slutändan är avgörande för en effektiv implementering är att de som ska utföra det både kan, vill och förstår vad de ska göra. Kunskapen och förståelsen är således en av faktorerna som ingår i undersökningen, vilket därför gör det mindre problematiskt om några intervjuer i stor utsträckning handlar om just det. Jag har dock varit medveten om att individuella omständigheter kan påverka svaren i specifika intervjuer, vilket är en av anledningarna till att så pass många intervjuer har genomförts.

Intervjuguiderna har varit tydligt kopplade både till implementeringsteorier, vilket utgör den teoretiska ramen för uppsatsen, samt till uppsatsens syfte och frågeställningar. Med det anser jag således att jag undersöker det jag säger mig vilja undersöka och att begreppsvaliditeten därmed är god (Esaiasson m.fl., 2012, s. 58).

Vad gäller reliabiliteten handlar det om avsaknaden av slump- eller slarvfel i intervju stadiet samt efterföljande analys (Esaiasson m.fl., 2012, s. 63). Ett problem för reliabiliteten har varit

att intervjuerna genomförts via telefon och spelats in via en app. Vid två av intervjuerna var täckningen dålig och inspelningen blev således sprakig på vissa ställen. Detta kunde dock åtgärdas under intervjuens gång och eftersom det inte var några partier av särskilt stor vikt som föll bort, gjordes bedömningen att en kompletterande intervju inte var nödvändig. Ljudfilerna har sparats på en säker enhet och har transkriberats i nära anslutning till intervjun. Alla övriga anteckningar har gjorts på datorn för att inte riskera att pappersanteckningar är oläsliga, förstöras eller försvinner. Vad gäller analysen så har samtliga intervjuer kodats minst två gånger för att säkerställa så inga slarvfel eller missar gjorts vid första gången.

6 RESULTAT OCH ANALYS

Uppsatsens ursprungliga tanke var att testa den hypotes som beskrevs inledningsvis om att ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå borde leda till att kommunala verksamheter i större utsträckning omsätter barnkonventionen i praktiken (kapitel 4.2 figur 1). I urvalet av kommuner valde således fem kommuner ut som vidtagit samtliga kommunövergripande åtgärder som beskrivs i kapitel 5.1.1, samt fem kommuner som inte vidtagit några kommunövergripande åtgärder alls.

Tanken var att svaren från informanterna borde skilja sig åt vad gäller praktiskt genomförande, upplevda förutsättningar, kunskap och kännedom, hinder samt inställning till barnrättsarbetet. Informanterna i den ena kommungruppen borde, utifrån Lundquist (1987) implementeringsteori om att *kunna*, *vilja* och *förstå*, ha bättre förutsättningar för implementering, de borde även ha mer kunskap eftersom de fått utbildning, och med det borde även viljan öka att omsätta konventionen i praktiken. De andra, däremot, borde således sakna förutsättningarna, ha mindre kunskap och troligtvis mindre vilja eftersom de andra bitarna inte finns på plats.

Allteftersom intervjuerna genomfördes kunde jag dock märka att det var svårt att hitta mönster i svaren. Det fanns ytterst få likheter mellan verksamhetschefer i den ena eller den andra kommungruppen. Jag insåg snabbt att den tes som ställdes upp i början utifrån tidigare forskning och beprövad erfarenhet, kanske inte direkt behövde förkastas, men definitivt nyanseras.

Här nedan redogör jag för mitt resultat från intervjuerna. Kapitlet är uppdelat i fyra delar.

- Den första handlar om hur kommunala verksamheter omsätter barnkonventionen i praktiken. Denna del bidrar till att besvara uppsatsens första forskningsfråga: Hur beskriver verksamhetschefer i kommunala verksamheter att barnkonventionen omsätts i praktiken?
- Den andra och tredje delen berör framgångsfaktorer och utmaningar kring att arbeta med barnrätt i kommunala verksamheter. Här besvaras uppsatsens andra frågeställning: Vilka utmaningar och framgångsfaktorer finns för kommunala verksamheters barnrättsarbete?
- Den sista delen redogör för avsaknaden av de förväntade mönster jag trodde mig få se utifrån ovan nämnda tes. I denna del diskuteras uppsatsens tredje forskningsfråga: På vilket sätt påverkar kommunens strategiska barnrättsarbete på övergripande nivå, enskilda verksamheters genomförande av barnkonventionen i praktiken?

I varje del kommer resultat och analys att vävas samman med referenser och koppling till implementeringsteori samt tidigare forskning på området.

6.1 Hur kommunala verksamheter omsätter barnkonventionen i praktiken

I denna del ges en nulägesbild över hur kommunala verksamheter jobbar med barnkonventionen idag. Syftet här är att beskriva hur barnkonventionen tolkas, hur den appliceras i verksamheten samt vilka åtgärder som vidtas. Här belyses även brister som informanterna själva tagit upp med sitt barnrättsarbete och hur det skiljer sig mellan olika verksamheter inom samma kommun.

Den generella bilden som intervjuerna visar är att man överlag är väldigt positiv till att jobba med barnkonventionen och att barnrättsperspektivet bedöms som ett viktigt i verksamheten. Den allmänna inställningen till barnrättsarbetet är för det mesta god och flera informanter beskriver att personalen alltid värnar om barnets bästa och håller barnets fokus högt. En verksamhetschef berättar:

”Det finns ändå en vilja att se det här perspektivet. De har ändå valt de här yrkena från början. Och då tror jag mig att det är så för att de vill jobba för och brinner för barn och barnens bästa”³

Utifrån ett implementeringsteoretiskt perspektiv är den generellt positiva inställningen bland tjänstepersoner en god förutsättning för att beslutet i fråga skall bli omsatt i praktiken. Lundquists (1987) teori om att tjänstepersoner måste *vilja* implementera ett nytt perspektiv visar på vikten av den egna inställningen till ett, delvis nytt, perspektiv. Att vi här ser att inställningen till barnrättsperspektivet generellt är god, är således positivt om man på sikt vill se en större förflyttning inom offentlig sektor.

Vidare beskriver några att just barnkonventionen som dokument är oerhört viktigt i deras arbete då det blir något att ”luta sig mot” eller ”hålla sig till”. Den beskrivs som ett viktigt styrdokument att ha i ryggen vid exempelvis dilemman i verksamheten eller utformning av andra styrdokument. Många lyfter barnkonventionens barnsyn som en naturlig del av deras verksamhet som vuxit sig allt starkare de senaste 15-20 åren. Man beskriver hur ett barnperspektiv sedan länge genomsyrat verksamheten och hur det påverkar allt de gör.

³ Informant 12, elevhälsochef, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

Det som dock blir tydligt i intervjuerna är att denna barnsyn i större utsträckning verkar finnas i verksamheter som direkt möter barn, såsom individ- och familjeomsorgen, skolan, förskolan och kultur- och fritidsverksamheter. Flera lyfter att detta synsätt sitter i ryggmärgen hos tjänstepersoner som möter barn, medan det är ett betydligt nyare perspektiv bland de som jobbar med vuxna. Jag återkommer till detta i kapitel 6.3.3 under ”Utmaningar”.

”De som jobbar med vuxna, har inte det tänket. För de som jobbar med barnen träffar ju barnen och har det här med sig att lyssna på barn och deras åsikter och så. Men de som jobbar med vuxna när de vuxna har barn, så har man inte det tänket”⁴

Utifrån detta kan vi dra slutsatsen att det kan finnas stora skillnader i hur väl man arbetar med barnrättsperspektivet inom en och samma förvaltning, t.ex. socialförvaltningen som både möter barn och vuxna, där de som jobbar inom individ- och familjeomsorgen i stor utsträckning har ett barnrättsperspektiv medan de som t.ex. jobbar på försörjningsstödsenheten inte har det. Intervjuerna visar även hur stora skillnaderna kan vara inom en och samma kommun mellan olika förvaltningar. Det beskrivs som att de som jobbar med ”hårda” frågor på tekniska förvaltningar inte på samma sätt har detta i sig från början. Vissa verkar anse att detta är en fråga som inte berör just dem eftersom de inte direkt möter barn i deras verksamhet.

6.1.1 Konkreta åtgärder

Utöver den generella inställningen till barnrättsarbete bland tjänstepersoner har kommunala verksamheter även vidtagit konkreta åtgärder för att i större utsträckning leva upp till konventionens förpliktelser.

Den artikel som har lyfts mest under intervjuerna är artikel 12 – Barnets rätt till delaktighet. Här beskriver många hur man tittat på detta på ett strukturellt plan och sett över sina rutiner i verksamheten. Många beskriver hur de har identifierat och åtgärdat brister som handlat om barns delaktighet. Vissa har satt upp mål kring barns delaktighet och antal barnsamtal, för att följa upp och se en konkret förflyttning. Andra beskriver att det är självklart att göra barn delaktiga i verksamheten. Flera verksamheter inom kultur- och fritidsförvaltningen lyfter det självklara i att om barn inte får vara med och påverka innehållet i deras undervisning eller kulturutbud så kommer de inte vilja komma till verksamheten.

⁴ Informant 2, verksamhetschef IFO, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

”Det mest viktiga är väl att barnen själva är med och beslutar vad som ska göras när de väl är på plats på lektion. Att de har väldigt hög bestämmandegrad i det de har valt att göra. Det ligger lite i sakens natur, för om de inte tycker att de är delaktiga, då tycker de inte heller att det är roligt och då vill de inte gå här och då blir vi av med dem”.⁵

På kommunövergripande nivå beskriver en barnrättsstrateg hur de tagit fram en processkarta som finns tillgänglig för samtliga medarbetare inom kommunen. Där framgår tydligt vad som skall göras om ett beslut på något sätt berör barn. Det ena spåret på processkartan är att ha en dialog med barn och ta reda på vad de tycker om den aktuella frågan. Och det andra spåret är att göra en barnkonsekvensanalys, vilket alltid måste göras ifall det blir en avsevärd förändring för barn. Samma informant beskriver dock att många tjänstepersoner är osäkra inför att prata med barn. Och på frågan vad den vanligaste osäkerheten handlar om, svarar hon:

”Att man inte hinner prata med barnen. Hur ska det gå till? Men gud, det hinner vi inte. Nej, nej, nej... Och hur mycket? Ska dom vara med? Och tänk om man lurar dom, tänk om det inte blir så [som de vill]”⁶

Detta visar på hur något på pappret kan vara självklart för många och en viktig fråga som man generellt ställer sig bakom. Men hur svårt det kan vara att omsätta att prata med barn i konkret praktik och handling. En annan informant beskriver hur man inom kulturskolan länge varit bra på att bedriva verksamhet *för* barn, men inte *med* barn. Hon menar att det är stor skillnad mellan att som vuxen definiera vad kultur är för barn, mot att barn själva får definiera vad kultur är för dem. Att de sedan länge haft ett barnperspektiv råder det ingen tvekan om, menar hon. Men att lyfta barnens egna perspektiv, det är något helt annat. Och det är både svårt och tar tid.

”Vi gör jättemycket för barn, men vi kan absolut bli bättre på att fråga barn, vad är erat perspektiv, vad är det ni efterfrågar? Och där tror jag vi har en lång väg att gå. Det är en sån djup omställning på hur vi ska närma oss, så den tar tid”.⁷

Generellt visade intervjuerna att många kände sig bekväma med att prata om barns rätt till delaktighet och att man överlag kunde se en tydlig koppling till den egna verksamheten. Både vad

⁵ Informant 9, kulturskolechef, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

⁶ Informant 13, barnombudsman, ommun med ett strategiskt barnrättsarbete

⁷ Informant 5, kultur- och bibliotekschef, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

man idag gör för att uppfylla artikel 12, men även situationer där man brister och behöver bli bättre på att prata med och lyssna på barn.

En annan artikel som specifikt nämns under intervjuerna är artikel 3 – Barnets bästa. Här beskriver några informanter hur de hänvisat till denna artikel vid olika situationer när intressen stått i konflikt med varandra. På utbildningsförvaltningen berättar några att de sett över sina rutiner kring barn till föräldrar som inte betalat förskoleavgiften. Förut fick dessa barn inte komma till förskolan, medan man nu gör undantag från detta med hänvisning till artikel 3 och barnets bästa. En annan informant berättar om situationer inom kulturskolan där föräldrars och barns viljor går isär och där pedagogerna kunnat hänvisa till barnets bästa i sin argumentation med föräldrarna. Till exempel handlade det om huruvida ett barn skulle spela ett visst instrument som föräldern gärna ville, men där barnet inte hade något intresse.

Några få beskriver hur de systematiskt gör barnkonsekvensanalyser och prövning av barnets bästa vid alla större beslut som rör barn. Men det framgår även tydligt från intervjuerna att många upplever att det är svårt och komplicerat att genomföra en barnkonsekvensanalys. Man tycker ofta att de är för omfattande och för många steg att göra.

*”Det är svårt att greppa och ta det till en rimlig nivå. Om man läser på SKR eller Barnombudsmannen så är det väldigt många steg som man ska göra och det ska ju låta som att man ska sitta i två veckor för att göra en prövning av barnets bästa, helt färdig. Att få en sån att användas i hela kommunen i de frågor som berör barn, det skulle jag säga är en utmaning”.*⁸

En barnrättsstrateg som jobbat med att utbilda tjänstepersoner inom barnkonventionen och barnkonsekvensanalyser menar att det är svårt och omfattande att lära sig. Det behövs inte bara en utan gärna flera utbildningar i detta och att det följs upp och fylls på regelbundet. Detta diskuteras mer ingående längre ner under kapitel 6.3.4.

Något som har varit anmärkningsvärt är att knappt någon av informanterna har pratat om artikel 2, som är en av de fyra grundläggande artiklarna, – Barnets rätt till icke-diskriminering. Någon enstaka inom kulturskolan berättade hur viktigt det är för deras verksamhet att nå alla barnen

⁸ Informant 16, utvecklare, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

och ge alla en möjlighet till en aktiv fritid. Men generellt har detta inte kommit på tal under intervjuerna.

En artikel som lyftes flitigt av tjänstepersoner inom kultur- och fritidsförvaltningen, är artikel 31 – Barnets rätt till fritid, lek och kultur. Kultur och fritid har varit en icke-lagstadgad verksamhet i kommunal regi som vissa beskriver som mindre viktig än andra lagstadgade verksamheter.

*”Kultur och fritid generellt har ju under många år bemötts av ”jaja, men ni som inte är lagstyrda, er kan vi ju ändå dra ner på”. Men nu har jag hela tiden hävdad här sen första januari att, nej, nu är vi inte bara såna där som man kan dra ner på längre [...] Nu finns det ändå en lag som säger att barn har rätt till kulturupplevelser och en meningsfull fritid. Och det innebär att kommunen kan inte längre bara ta bort såna saker, utan vi är skyldiga att tillhandahålla det för det är en rättighetslagstiftning”.*⁹

För denna typ av verksamhet tycks det faktum att barnkonventionen nu är svensk lag direkt ha gjort konkret skillnad i deras känsla av tyngd och legitimitet.

Vad ser då verksamheterna själva att de kan göra mer för att fullt ut leva upp till barnkonventionens principer och förhållningssätt? Eller är det de gör redan tillräckligt?

Några få menar att man är nöjd med sitt barnrättsarbete och tycker att man i dagsläget gör tillfredsställande mycket. Men de allra flesta tycker ändå att det man idag gör inte är tillräckligt, det finns mycket mer att göra. På frågan om vad detta ”mer” kan vara, har svaren för det mesta varit diffusa och otydliga. Det mest konkreta som framkommit i flera intervjuer har varit barns rätt till delaktighet. Där ansåg flera att man behövde bli bättre på att få in dialogen med barn i ens rutiner och strukturer.

*”Vi pratar ofta om det, att vi måste tänka på barnet, på barnets röst och tänka på att prata med barnen och ta in deras åsikter och så vidare. Och de ska vara delaktiga och så. Jag tycker inte vi har någon struktur för det, att vi har inte som andra kommuner, checklistor eller så... Vi har inget strukturellt arbete så tycker jag. Så det är lite mer ad hoc att tänka på det, men nej, vi har inte kommit så långt i det”.*¹⁰

⁹ Informant 6, verksamhetschef, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

¹⁰ Informant 12, elevhälsochef, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

Artikel 12 – barnets rätt till delaktighet är både den artikeln som flest aktivt verkar jobba med i verksamheten och samtidigt är det den många hänvisar till när de skall beskriva vad de kan bli bättre på. Sverige har återkommande fått kritik från FN:s Barnrättskommitté om att man inte i tillräckligt stor utsträckning lever upp till denna artikel (Stern, 2019, s. 275). Att många nu fokuserar på denna, både i sitt genomförande men även när de konstaterar brister, kan bero på att man varit medveten om bristerna under en lång tid. Eventuellt handlar det även om att man har kunskap om just den här artikeln och att den är lätt att applicera på den egna verksamheten. Här bör förtydligas att jag i mina frågor till intervjupersonerna inte uttryckligen bad dem att hänvisa till konkreta artiklar. Jag ställde heller inte specifika frågor på samtliga områden som barnkonventionen täcker. Istället frågade jag allmänt hur de jobbar med barnkonventionen och bad dem sedan bli så konkreta och tydliga som möjligt. De fick därför själva berätta hur de tolkar och applicerar barnkonventionen på just deras verksamhet. Det blev då tydligt hur verksamheterna i stor utsträckning själva definierar vilka delar av barnkonventionen de tar till sig. Några pratade enbart om barns rätt till delaktighet, medan andra endast lyfte aspekten av att nå alla barn och jobba med tillgänglighet. Det verkar således sakna en generell förståelse för vad det innebär att implementera barnkonventionen i praktiken. Flera beskriver det även som att ”vårat angreppssätt har varit att...” och ”vår tanke med att jobba enligt barnkonventionen är att...”, vilket visar på hur personliga tolkningar, snarare än generella implementeringssteg, avgör vilka åtgärder man vidtar.

Det har tidigare konstaterats att mänskliga rättigheter generellt har en tydlig koppling till kommunala verksamheter men att arbetet i att omsätta dessa stora visioner till faktiska verksamheter ofta saknar en tydlig struktur. Nilsson (2017, s. 142) konstaterar att definitionen av mänskliga rättigheter och det organiserade arbetet med detta skiljer sig extremt mycket mellan olika kommunala verksamheter. Då intervjupersonerna i denna studie själva fick beskriva hur de tolkar barnkonventionen och vilka åtgärder de vidtagit för att implementera denna, kan vi se samma fenomen här. Även om barnrätt kan tyckas vara mer konkret och tydligt än mänskliga rättigheter i stort, verkar det även på detta område skilja sig mycket i definition och konkreta insatser. Utifrån ett rättighetsperspektiv och universalitetsprincipen blir dessa stora skillnader i tolkning och genomförande problematiska eftersom varje människa har samma rättigheter utan undantag eller diskriminering.

6.2 Faktorer som gynnar ett barnrättsbaserat arbetssätt

Här går jag igenom vilka faktorer som gynnar barnrättsarbetet i en kommun. Mycket av den tidigare litteraturen på området fokuserar i stor del på strukturella och organisatoriska förutsättningar och ger konkreta förslag på åtgärder vad gäller styrning och ledning. Jag har i mina intervjuer inte specifikt riktat frågorna till strukturella faktorer, utan istället även försökt förstå faktorer på individ- och gruppnivå. Utifrån detta angreppssätt har en blandning av individuella och strukturella förutsättningar framkommit. De områden som berörs är (1) tydligt ledarskap, (2) styrdokument och rutiner, (3) personligt engagemang samt (4) förstå genom att göra.

6.2.1 Tydligt ledarskap

Ett politiskt fattat beslut om att kommunen i fråga skall arbeta i enlighet med barnkonventionen är oerhört viktigt för tjänstepersoners möjlighet att omsätta barnkonventionen i praktiken. Flera beskriver hur ett politiskt beslut sätter riktningen för hela kommunen och ger de nödvändiga förutsättningarna som behövs för att verksamheter skall prioritera detta. När frågan prioriteras på kommunledningsnivå skapas även förutsättningar för en central samordning i form av kommunövergripande styrdokument eller tillsättandet av en barnrättsstrateg som ansvarar för implementeringen av barnkonventionen i hela kommunen.

Det skiljer sig dock mycket mellan landets kommuner i hur engagerade politikerna är i den här frågan. I de fallen där det inte finns något politiskt initiativ eller central samordning, verkar det dock inte bero på motvilja mot barnrättsarbete som sådant. Snarare verkar okunskap eller bristande engagemang bland politiker vara det som gör att inget beslut har tagits. Flera tjänstepersoner beskriver hur de själva aktivt jobbar för att driva på frågan nerifrån och få politikerna att förstå att detta är viktigt. Det beskrivs också hur enhetscheferna själva planerar att utbilda sina politiker så att de ”vaknar till” och tar den här frågan på allvar. En informant beskriver det såhär:

”Jag tror inte det finns något ointresse på det sättet utan det handlar nog mer om att man vill bli lite matad, man tar inte eget initiativ och läser in sig”.¹¹

Resultatet från intervjuerna visar också att ett politiskt beslut på papper inte nödvändigtvis innebär att det på riktigt finns ett engagemang och en vilja bland politikerna. En informant beskriver hur det visserligen finns ett politiskt beslut från 2015, men att intresset för frågan idag

¹¹ Informant 6, verksamhetschef, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

är betydligt svalare och att diskussionen inom kommunen har stannat av. En annan informant berättar att hon, tillsammans med sin chef, länge drivit på den här frågan och under lång tid ”krattat manegen” för att ett beslut skall fattas.

Även om jag, likt tidigare studier (Barnombudsmannen, 2008; Emerga Institute, 2015; Lundin Karphammar, 2019) kan konstatera att politisk förankring och central samordning är viktigt och kan driva på barnrättsarbetet i kommunen så visar även resultatet en mer nyanserad bild av ledarskapets betydelse i kommunen. Ett politiskt ledarskap, i form av en antagen strategi eller policy, är inte tillräckligt för att arbetet skall sippra hela vägen ner i verksamheterna. Istället visar sig verksamhetschefernas ledarskap i frågan kanske vara än viktigare för själva genomförandet. Det är i slutändan hos cheferna arbetet behöver förankras och även där det avgörs vilken nivå man lägger sig på i verksamheten.

Politiska beslut och central samordning verkar främst påverka lednings- och styrningsfunktionerna i kommunen och det är sedan upp till cheferna att faktiskt omsätta detta till praktisk handling ute i verksamheterna. Och huruvida detta faktiskt sker skiljer sig extremt mycket åt. Mina intervjuer visar att verksamhetscheferna både kan verka för att driva på och skala upp barnrättsarbetet, samtidigt som andra chefskollegor inom samma kommun tonar ner vikten av barnrättsarbetet och endast gör det de måste. I kommuner där det saknas ett kommunövergripande engagemang i frågan kan verksamhetscheferna själva välja om de inväntar direktiv uppifrån innan de gör något, eller om de är pådrivande i arbetet inom den egna verksamheten. En jämförande diskussion kring båda dessa olika kommuntyper och chefernas roll förs längre ner under kapitel 6.4.

Två faktorer som framhävs som väsentliga vad gäller ledarskapets karaktär är *tydlighet* och *efterfrågan*. För det första behöver det vara uttalat att barnrättsarbetet är viktigt och att det är något som man aktivt behöver jobba med. *Tydligheten* är viktig och det beskrivs som att ”någon måste peka med hela handen” och sätta ord på det. Tydligheten behöver främst komma från cheferna, eftersom de behöver föra in barnrättsarbetet i sin verksamhet och trätta ner det till konkreta insatser. För det andra behöver det därefter fortsätta *efterfrågas* och följas upp. Någon måste vilja veta hur implementeringen av barnkonventionen går och vad som faktiskt görs. Denna efterfrågan kan komma både från politikerna i nämnderna eller från verksamhets- eller förvaltningscheferna. En respondent beskriver det såhär:

”Och det måste ju frågas efter, politikerna måste ju fråga efter det. Man kan ju slå sig blodig och hålla på och ha hur mycket dialog som helst men om ingen vill veta

*vad som händer kan man ju lika gärna låta bli. Det måste ju vara någon som vill ha det svaret*¹²

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det politiska ledarskapet och den centrala samordningen kan gynna ett barnrättsbaserat arbetssätt i kommunen generellt, men att verksamhetschefernas engagemang snarare är det som avgör hur väl en verksamhet omsätter barnkonventionen i praktiken. Ledarskapet, både det politiska och det inom tjänstepersonsorganisationen, måste vara *tydligt* i frågan om att barnkonventionen är viktig och det måste finnas en *efterfrågan* på att saker blir gjorda.

Utifrån detta kan konstateras chefer har ett avgörande inflytande över hur väl en verksamhet omsätter barnkonventionen. Även om det på pappret finns central samordning, antagna styrdokument och ett politiskt fattat beslut, så är det i sig ingen garanti för hur väl detta når tjänstepersoner som möter barnen i deras vardag. Det är hela styrningskedjan som behöver aktiveras i en kommun för att frågan skall få gehör. Chefers inställning och ledarskap framstår som viktigare än det beslut som eventuellt tagits i den högsta politiska ledningen. Tidigare har man konstaterat att strategiska insatser på kommunövergripande nivå endast bidrar till att skapa goda förutsättningar för att omsätta barnkonventionen i praktiken. Men att det först är när barn själva märker någon skillnad som barnperspektivet fått fäste på riktigt (Barnombudsmannen, 2008, s. 7). Utifrån ett implementeringsperspektiv är det precis detta vi ser här. Genom ett politiskt fattat beslut och central samordning så skapas förutsättningen för chefer att kunna implementera barnkonventionen i den egna verksamheten. Men om chefers engagemang saknas, så tappar tjänstepersonerna själva möjligheten att *kunna* omsätta barnkonventionen i praktiken eftersom de praktiska förutsättningarna då saknas (Sannerstedt, 2001, s. 29). Så även om förutsättningarna finns på pappret och kravet på att *kunna* genomföra beslutet egentligen är uppfyllt, så kan det vara svårare i praktiken om det inte på riktigt finns ett intresse och efterfrågan i hela styrkedjan.

På ett teoretiskt plan kan chefernas engagemang på olika nivåer inom kommunen förstås genom Sannerstedts (2001) beskrivning av nätverksperspektivet. Det mest framgångsrika ledarskapet vid implementeringen av barnkonventionen visar sig inte nödvändigtvis vara det som endast sker uppifrån i organisationen, så kallat top-down styre. Istället behöver fler nivåer av chefer och medarbetare vara involverade och delaktiga för att ge effekt på riktigt.

¹² Informant 13, barnombudsman, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

6.2.2 Styrdokument och rutiner

En annan framgångsfaktor för omsättandet av barnkonventionen är att föra in relevanta skrivelser i ordinarie styrdokument för verksamheten. Till exempel genom att definiera vad det betyder för just den verksamheten att arbeta utifrån barnkonventionen eller definiera tydliga uppföljningsmål. Även att få in konkreta handlingar och tillvägagångssätt i befintliga rutiner i verksamheten lyfts som en viktig åtgärd. Det beskrivs som nödvändigt att barnrättsarbetet inte blir ett parallellt spår, utan att det placeras med allt annat som styr verksamheten. Uppföljning och förhållningssätt kopplat till barnkonventionen är viktiga för att hålla frågan levande och inte tappa bort den i allt annat. En viktig insikt här är att de allra flesta på verksamhetsnivå talar om sina egna styrdokument och rutiner, som de i stor utsträckning förfogar över själva. För även om de kommunövergripande styrdokumenterna inte är barnrättsintegrerade, kan verksamheterna själva välja att betona barnrättsarbetet i sina egna rutiner och styrdokument.

En informant menar att checklistor, rutiner och mallar är nödvändiga vid införlivandet av ett nytt perspektiv. Hon menar att dokumenten i sig inte kommer göra någon skillnad, men ju mer det på sikt arbetas in i ordinarie verksamhet desto naturligare blir det för tjänstepersoner att använda sig av barnrättsperspektivet i vardagen.

Detta kan förstås utifrån att ta steget från att ett perspektiv genomsyrar en verksamhet, till att det faktiskt omsätts i praktiken. Att barnrättsintegrera styrdokument och rutiner är ett sätt att se till så saker faktiskt blir gjorda. Barnombudsmannen (2001b, s. 48–49) beskriver hur detta i sig inte är något nytt i svensk offentlig förvaltning. Många liknande perspektiv såsom jämställdhet, hållbarhet och folkhälsa har på samma sätt integrerats i det offentliga arbetet. Det anmärkningsvärda är snarare att det för många verksamheter fortfarande verkar ligga som ett parallellt spår i verksamheten som man lite grann tar för givet. Att säga att allt arbete genomsyras av ett barnperspektiv, till att detta arbete faktiskt syns i styrdokument och rutiner, är ett stort steg att ta. Och detta steg verkar inte alla ha tagit. Vissa av informanterna beskriver att de sedan länge haft barnrättsintegrerade styrdokument och anpassade rutiner, medan det för andra fortfarande beskrivs som ”ett nytt perspektiv som vi måste föra in”.

6.2.3 Personligt engagemang

Vi har hittills konstaterat att ett tydligt ledarskap, central samordning och barnrättsintegrerade styrdokument och rutiner är faktorer som ger goda förutsättningar för ett aktivt barnrättsarbete i kommunala verksamheter. Men oavsett om allt detta finns på plats eller inte, så är det personliga engagemanget bland tjänstepersoner fullständigt avgörande för om och hur man väljer att

jobba med frågan. Drivna personer som brinner för barnrätt kan i stor utsträckning driva på en verksamhets genomförande av barnkonventionen, oavsett vilka övriga förutsättningar som finns på plats. En barnrättsstrateg beskriver hur det kommunövergripande arbetet med barnkonventionen får olika stor effekt i olika verksamheter beroende på hur det allmänna engagemanget är i verksamheten:

*”Ja tyvärr, många gånger är det ju så att de gånger man lyckas och de gånger det blir naturligt, så handlar det mycket om personligt engagemang”.*¹³

Enskilda medarbetare tycks i stor utsträckning kunna påverka att frågan hålls levande i en verksamhet genom att själva påtala dess vikt. Flera beskriver hur några få medarbetares engagemang har gjort att barnperspektivet inte glöms bort i det dagliga arbetet. Det personliga engagemanget kan också växa uppåt i kommunen och driva på en hel förvaltnings barnrättsarbete eller till och med hela kommunen i stort. En verksamhetschef på socialförvaltningen berättar att hon själv läste in sig på vad barnkonventionen som lag skulle innebära för dem. Detta i sin tur gjorde att hon höll i utbildningar både för sin och andra verksamheter inom socialförvaltningen. Nu har både kommunstyrelsen och andra förvaltningar bjudit in henne till dem för att prata om hur man kan utveckla barnrättsarbetet i kommunen.

I kommuner där det inte efterfrågats uppifrån kan det personliga engagemanget vara skillnaden mellan att verksamheten antingen har eller inte har ett aktivt barnrättsarbete. På min fråga varför en verksamhet valde att själva ta initiativ medan andra inom samma kommun valde att invänta direktiv uppifrån, svarade en verksamhetschef såhär:

*”Därför att... (Intervjupersonen skrattar tveksamt)... Ja... Därför att vi är väl ett gäng som jobbar på förvaltningen som är väldigt engagerade i de här frågorna. Jag tror att det är det som är svaret faktiskt.”*¹⁴

Det personliga drivet, engagemanget och viljan i att arbeta med barnrättsfrågor lyser igenom i många intervjuer och kan definitivt skapa mer ringar på vattnet än vad man kanske tror. Utifrån Lundquists (1987) teori om att tjänstepersoner måste *kunna, vilja och förstå* för att lyckas med implementeringen kan vi här se att viljan, när det kommer till att implementera barnrättsperspektivet, i många fall är väldigt stor. Engagemanget och viljan i den här frågan verkar inte alltid bero på att ”rätt” förutsättningar ges från kommunens sida, utan verkar snarare bero på ett

¹³ Informant 17, strateg, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

¹⁴ Informant 7, enhetschef samhällsarbete, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

personligt intresse som bottnar i deras professionella normer och kunskaper. Man tycker att det är viktigt att jobba med ett barnrättsperspektiv och ser samtidigt att initiativet inte tas på ledningsnivån. Och istället för att invänta direktiv, tar man saken i egna händer och driver arbetet nerifrån. Frågan föds långt ute i verksamheterna, det som Sannerstedt (2001, s. 22) beskriver som bottom-up perspektivet, och växer sedan upp i organisationen. I praktiken är det delvis på detta sätt en fråga när kommunledningen vilket i sig påverkar utfallet av den förda politiken.

För de personer som redan har ett starkt engagemang för barnrättsarbetet kan inkorporeringen av barnkonventionen bidra till att frågan får extra legitimitet. För trots att barnkonventionen som juridiskt instrument inte visat sig vara särskilt starkt, så kan barnkonventionens generella ställning i samhället stärkas av att engagerade personer får draghjälp i att förtydliga och bekräfta konventionens principer genom konkreta handlingar (Lundy m.fl., 2013; Vamstad, 2016). På så sätt kan små initiativ i spridda verksamheter leda till större effekter än vad som till en början syns på ytan.

6.2.4 Förstå genom att göra

Den sista framgångsfaktorn handlar om att kunskapen och förståelsen kring barnrättsperspektivet ökar genom att börja göra förändringar i praktiken. Själva processen, att inom sin egen verksamhet eller arbetsgrupp gemensamt komma fram till hur barnkonventionen påverkar just dem och vad de behöver göra för att uppfylla den, är ett viktigt steg i att få en djupare förståelse. Processen i sig kan se olika ut. För vissa handlar det om att mejsla fram riktlinjer för den egna verksamheten, andra behöver hålla samtalet levande och diskutera barnkonventionens innebörd och för några kan det vara en process som synliggjort fler områden de behövde bli bättre inom.

”Men jag tror ju absolut att processen att ta fram riktlinjer och pröva dem är minst lika viktiga som dokumentet i sig. Dokumentet i sig är väl egentligen bara nån slags slutprodukt där man i skrift formulerar vad man vill göra. Och det är ju bra för nyanställda som kommer in senare. Men det är väl jättebra att skapa så mycket samtal och diskussioner och goda exempel som möjligt. Det är väl så man levandegör det här, antar jag.”¹⁵

Att hellre börja smått och lära sig tillsammans längs vägen är något som flera informanter beskriver som ett lyckat tillvägagångssätt. Personer i verksamheten behöver själva bli delaktiga

¹⁵ Informant 7, enhetschef samhällsarbete, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

och förstå den konkreta innebörden av ett barnrättsbaserat arbetssätt, vilket är något som kan ske genom att börja göra. En informant beskriver det såhär:

”Jag tänker att utgå från barnkonventionen är ju tydligt, att vi måste göra. Hur det då ska trilla ner i våran vardag är inte alls tydligt, och är inte färdigt. Utan det måste man jobba med. Och det finns ingen som kan berätta för oss, utan det måste vi jobba med tror jag för att vi ska hitta det.”¹⁶

I grunden handlar detta om en aktiv process för att öka kunskapen och förståelsen kring vad barnrättsarbetet innebär. Längre ner beskriver jag mer ingående utmaningen med bristande kunskap, men här kan vi konstatera att en framgångsfaktor, för att öka kunskapen, är att helt enkelt börja nånstans. Att våga göra och att göra så gott man kan. Förståelsen är ett av Lundquists (1987) kriterier för lyckad implementering av politiska beslut eller nya perspektiv. För att öka förståelsen pratar många ständigt om kompetensutveckling och utbildning. Men här lyfts ett nytt perspektiv på hur förståelsen kan ökas. Att i en gemensam process tillsammans definiera hur barnrättsperspektivet kan få genomslag i den egna verksamheten ökar inte bara kunskapen i sig, utan även viljan hos medarbetare att prioritera detta.

6.3 Utmaningar med barnrättsarbetet

Nedan presenteras utmaningar i kommunala verksamheters genomförande av barnkonventionen. Syftet här är att ge en djupare förståelse kring vad som faktiskt försvårar barnrättsarbetet i många kommuner. Med tanke på de stora skillnaderna i hur väl kommuner lever upp till sitt åtagande att respektera, skydda och främja barns rättigheter är det av stor vikt att förstå varför vissa har svårare för detta än andra. Det finns idag en uppsjö av litteratur och goda exempel på när barnrättsarbetet fungerar väl, men att fokusera på utmaningarna kan bidra till att undanröja, till synes, små hinder. Följande utmaningar har identifierats: (1) Kunskap, (2) gå från *vad* till *hur*, (3) resurser, (4) brist på nationellt stöd, (5) att hålla frågan levande och (6) uppfattningar.

6.3.1 Kunskap

Kompetensutveckling kring betydelsen av barnkonventionen som lag och kunskap om ett aktivt barnrättsarbete i den kommunala verksamheten är en viktig del av implementeringen av barnkonventionen. Men kompetensutvecklingen i frågan skiljer sig mycket åt mellan olika kommuner. Variationen kan till och med vara stor även mellan olika verksamheter i en och samma

¹⁶ Informant 5, kultur- och bibliotekschef, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

kommun. Många verksamheter håller egna utbildningar inom personalgruppen där någon medarbetare eller chef fortbildar övriga kollegor. Vissa chefer har fått åka iväg på externa föreläsningar eller utbildningar för att själva bli mer insatta. Frågan lyfts ofta på arbetsplatsträffar eller i andra diskussionsforum på någons initiativ. Många verkar använda sig av färdigt utbildningsmaterial i digital eller fysisk form som finns tillgängligt via Barnombudsmannen, SKR, regionerna eller kommunalförbunden. Vissa kommuner erbjuder utbildning för samtliga medarbetare och/eller politiker i kommunen med alltifrån APT-diskussionskit till heldagarsutbildningar.

Det råder ingen tvekan om att kunskapen kring barnkonventionen är avgörande för hur väl verksamheter lyckas med deras barnrättsarbete. Samtidigt är det väldigt få som menar att de idag har tillräckligt med kunskap. De allra flesta anser att de behöver mer utbildning för att kunna göra ett bättre jobb. Även om en grundutbildning är en bra början, så verkar en stor utmaning vara att behålla och fördjupa kunskapen. Det beskrivs som att en djupare förståelse och att på riktigt förstå innebörden, ändå saknas trots kompetensutveckling. Kunskapen blir ytlig och istället för att bli konkret i vad det innebär, så slänger man sig delvis med oklara begrepp som ingen känner sig riktigt trygg med att använda. Att få möjligheten till fördjupad och återkommande fortbildning är något som en barnrättsstrateg lyfter som framgångsrikt. Hon menar att det är fullständigt nödvändigt att tjänstepersoner får en ”påfyllning” varje år för att påminnas och uppdateras kring frågan.

Ytterligare en utmaning som flera lyfter är att det återigen är det personliga intresset för barnrättsfrågan som i mångt och mycket avgör hur väl man tar till sig kunskapen när man väl får gå utbildning. Kunskapen kan skilja sig mycket inom en och samma verksamhet, även om alla fått gå samma grundutbildning. I slutändan beskrivs det som att det personliga intresset styr hur väl man tar till sig kunskapen och vad man sedan gör med den. På en fråga till en av informanterna kring hur kunskapen och kännedomen om barnkonventionen är i hennes verksamhet svarar hon såhär:

”Den varierar också. Vi har ju haft en dragning som sagt kring barnkonventionen, men det är också lite grann hur mycket man har tagit den till sig. [...] Så det är ju klart att då blir det ju alltid så att den som mest intresserar sig för det, gör det.”¹⁷

Bristande kunskap inom offentlig sektor kring dess uppdrag att implementera mänskliga rättigheter generellt och barnkonventionen specifikt, är något som mycket av den tidigare litteraturen

¹⁷ Informant 12, elevhälsochef, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

har uppmärksammat (Abiri, 2009; Lundin Karphammar, 2019; Nilsson, 2017). Att förstå ett politiskt beslut eller ett nytt perspektiv är också en av grundförutsättningarna för att styrningen av den offentliga förvaltningen skall leda till konkreta handlingar i vardagen (Lundquist, 1987). Behovet av kompetensutveckling framhävs även flitigt från SKR, Barnombudsmannen samt i rapporter kring implementeringen av barnkonventionen i Sverige och internationellt. I linje med detta visar resultatet i föreliggande studie att kompetensutveckling om barnkonventionen är oerhört centralt för tjänstepersoners genomförande i praktiken. Dock är det inget som görs med en handomvändning och som man därmed kan ”checka av”. En grundutbildning eller ett diskussionsunderlag till en arbetsplatsträff är inte tillräckligt för att på riktigt få en djupare förståelse för vad det innebär att respektera, skydda och främja barns rättigheter inom den offentliga sektorn. Perspektivet kräver aktiva diskussioner och konkreta åtgärder för att lärandet skall bli effektivt. Detta bekräftar även fyndet i denna studie (kap. 6.2.4. Förstå genom att göra) om att förståelsen ökar genom att börja göra förändringar i praktiken. Ett gemensamt lärande där processen i sig ökar kunskapen verkar vara framgångsrikt, snarare än en teoretisk genomgång av barnkonventionen.

6.3.2 Gå från *Vad* till *Hur*

Nära sammankopplat med utmaningen kring generell kunskap om barnkonventionen kommer utmaningen kring att ta steget från *vad* man gör till *hur* man gör det. Oftast är man medveten om barnkonventionen och vet att den skall ligga till grund för allt man gör i sin verksamhet (framförallt när man bedriver direkt verksamhet mot barn). Men att sedan ta steget från generell kunskap om barnkonventionen till att faktiskt veta hur den påverkar den enskilda verksamheten, vilka åtgärder man behöver vidta och hur man skall agera i specifika situationer för att leva upp till barnkonventionen, det är en stor utmaning för många. Många beskriver att de vet *vad:et*, men inte *hur:et*.

”Jag kanske har kunskap genom att jag har läst vad det är och förstått kopplingen hit och dit, men sen att få till det, ute i verksamheten, där saknar jag också kunskap om hur man ska göra.”¹⁸

Att ha kunskap om barnkonventionens artiklar och de principer som genomsyrar ett barnrättsarbete är sällan samma sak som att på riktigt veta vad man behöver göra i den egna verksamheten. Flera utmaningar kring *Hur:et* har identifierats i intervjuerna. Hur säkerställa att man når

¹⁸ Informant 2, verksamhetschef IFO, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

alla barn och hur kan man göra för att nå de grupper av barn som idag inte nås? Hur kan man göra barn delaktiga i större utsträckning genom hela processer? Hur garanterar man att barnets bästa alltid kommer i främsta rummet? Hur kan man vara säker på att alla medarbetare följer samma rutiner och behandlar barnen på samma sätt? Hur kan man i större utsträckning ha dialog med barn inför politiska beslut? Dessa, och liknande, utmaningar tycks finnas inom många verksamheter, och är svåra att bemöta trots en genomgången grundutbildning om barnkonventionen.

*”Jag tänker att de flesta vet att den finns men inte riktigt vad den innehåller. Och om de vet vad den innehåller så tror jag inte riktigt att de vet vad de ska göra med det i sitt arbete”.*¹⁹

Samtidigt som *Hur*:et är otydligt, menar ändå många att man nu verkligen vill veta vad man måste göra och hur man genomför barnkonventionen. Många vill verkligen göra rätt men menar att det är svårt att veta hur.

En av utmaningarna med den här typen av ramlagstiftning är just tjänstepersonernas autonomi i tolkningen och genomförandet. I bästa fall kan just detta tolkningsutrymme leda till en verksamhet som anpassas optimalt till den individuella situationen med rättigheter i fokus. Men i värsta fall kan omsättandet av barnkonventionen helt styras av enskilda tjänstepersoners fördomar och subjektiva åsikter, snarare än gemensamt definierade perspektiv (Wendegård & Spång, 2009, s. 324). När otydligheten kring *Hur* en verksamhet skall omsätta barnkonventionen i praktiken är så pass stor som den beskrivs här, kan man med viss oro konstatera att det finns allvarliga utmaningar med genomförandet av barnkonventionen. Det ställs i ett sånt här sammanhang höga krav på kunskap och bedömningsförmåga hos den enskilde tjänstepersonen, vilket i detta fall tycks vara en stor utmaning.

6.3.3 Resurser

Behovet av ökade resurser, både i form av tid och pengar, är något som flera lyfter i intervjuerna när vi pratar om utmaningar med deras barnrättsarbete. Några beskriver att stora sparkrav i kommunen förhindrar satsningar på att implementera ett nytt perspektiv, då allt fokus ligger på att hålla budget. Andra beskriver hur det skulle behövas ett internt projekt kring barnkonventionen för att på riktigt sätta ljus på frågan, och det i sig kostar pengar som inte finns. ”Mer

¹⁹ Informant 16, utvecklare, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

resurser” är i stor utsträckning det första informanterna svarar på frågan om vilka förutsättningar de saknar för att fullt ut leva upp till barnkonventionen. Men när de får utveckla svaret och hinner tänka efter en stund, landar de flesta ändå i att det här egentligen inte handlar om resurser:

*”Det som kommer upp först är ju ofta det här med tid och resurser. Men jag vet inte om det handlar om tid och resurser. Jag börjar mindre och mindre tro att det är så. Och jag tycker att det här... Är det något som jag tar med mig från den här corona-krisen så är det ju att vi kan ställa om vårt samhälle på en dag om vi vill det, det handlar inte om tid och resurser. Det handlar om vilja. Så hade vi velat ändra på saker och ting, så hade vi kunnat göra det”.*²⁰

Det är flera som beskriver hur man lätt kan hamna i en situation där man skyller på bristande resurser eller tror att mer resurser skulle lösa problemet. Men i själva verket kan det vara bristande vilja och engagemang som gör att man inte jobbar mer med frågan. För några, där sparkraven inom kommunen är stora, är den ekonomiska aspekten definitivt avgörande, men för de allra flesta verkar det snarare handla om en inställning och en förståelse för perspektivet, snarare än resurserna i sig. Det beskrivs som att ”vi har de resurser vi har” och ”även om vi inte skulle få en krona till, så ska vi jobba med det här perspektivet”.

En annan utmaning som lyfts när vi pratar om resurser är behovet av att få tid till diskussion och reflektion kring hur barnkonventionen påverkar verksamheten. Att skapa tid till att sitta ner med berörd chef eller med sina anställda för att diskutera frågorna och förstå vilka åtgärder som man själv kan och bör vidta för att i större utsträckning leva upp till barnkonventionen.

*”Men det som jag skulle behöva är... Bollplank. Tid för att sitta ner med de som det berör och fokusera på den här frågan, för ensam är man inte stark i den här frågan.”*²¹

Här ovan under 6.3.2. beskrivs hur en av utmaningarna med barnrättsarbetet är att gå från *Vad* till *Hur*; att förstå hur barnkonventionens principer och förhållningssätt kan omvandlas till konkret handling i den egna verksamheten. Och under kapitel 6.2.4 beskrivs att en framgångsfaktor för barnrättsarbetet är när verksamheter lär sig genom att göra. Processen i sig beskrivs som ett lärande som får ta tid och som gör stor skillnad. Båda dessa insikter påverkas förstås av

²⁰ Informant 7, enhetschef samhällsarbete, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

²¹ Informant 18, verksamhetsutvecklare, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

utmaningen som beskrivs här, att få tid till diskussion och reflektion med de som berörs. Att frigöra tid och ge frågan mer utrymme verkar i stor utsträckning både kunna leda till att kunskapen och förståelsen för *Hur:et* ökar, samtidigt som ett lärande genom processen i sig gynnar barnrättsarbetet över tid.

6.3.4 Brist på nationellt stöd

Ytterligare en utmaning som flera informanter beskriver är avsaknaden av nationellt stöd. Man saknar konkret material, relevant stöd och en uttalad grundnivå för implementering av barnkonventionen. Flera beskriver hur de har kollat på andra kommuner och fått med sig goda exempel på det sättet. Men det verkar finnas en besvikelse över att SKR inte tagit större ledarskap i detta och kommit ut med mer stöd i samband med att barnkonventionen inkorporerades. En informant beskriver det såhär:

”Det var SKR som skulle gå ut med stöd till kommunerna på olika sätt. Och vad jag har förstått så har man blivit försenad i det arbetet. Och i och med allt som händer nu (Corona) så sjunker väl det här ännu längre ner i att-göra-högen. Men jag tror att det var lite synd att SKR eller andra inte var lite snabbare på bollen. För det blev ju lite av ett event när då barnkonventionen blev lag.”²²

Flera pekar på behovet av enklare verktyg där barnkonsekvensanalysen lyfts som exempel på ett allt för omfattande och krångligt tillvägagångssätt. Det är för många steg som skall göras och tiden räcker inte till. Det efterfrågas bättre verktyg som ligger på en rimligare nivå för verksamheterna själva. Samtidigt finns förståelsen för att frågan är komplex och att man troligtvis behöver ta sig igenom vissa steg för att kunna göra en bra bedömning av barnets bästa. Men man söker uppåt efter hjälp och stöttning i detta från nationellt håll men upplever att det inte finns i tillräckligt stor utsträckning.

Denna utmaning är ett exempel på att förutsättningen att *kunna* implementera barnkonventionen i kommunala verksamheter, enligt Lundquists (1987) implementeringsteori, inte enbart handlar om de förutsättningar som ges på kommunal nivå. Här går kommunerna bet och behöver mer hjälp och bättre förutsättningar uppifrån. Flera beskriver det som att de inte vill behöva uppfinna hjulet på nytt utan eftersträvar en generell tolkning och information kring tillämpning i större utsträckning än vad det finns idag. Och även om både SKR och Barnombudsmannen på flera

²² Informant 7, enhetschef samhällsarbete, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

olika sätt jobbar med barnrättsnätverk, framtagande av utbildningsmaterial, verktyg och metoder samt spridning av goda exempel, så verkar det ändå saknas ett helhetsgrepp kring frågan. En gemensam miniminivå som tydligt kommuniceras ut till kommunerna och som är lätt för dem att följa.

Låt oss knyta detta till resultatet som presenterades under kapitel 6.1.1 där det beskrevs vilka konkreta åtgärder kommunala verksamheter själva vidtar för att arbeta i enlighet med barnkonventionen. Där framkom att verksamheter i mycket stor utsträckning själva definierar vad barnrättsarbete är för just dem, och vilket angreppssätt de väljer att ha, utan någon tydlig miniminivå eller gemensamt förhållningssätt. Självklart är det olika delar av barnkonventionen som är viktiga för olika verksamheter, men när tolkningen och genomförandet hamnar på enskilda tjänstepersoner blir det problematiskt ur ett jämlikhetsperspektiv. Riksdagen har visserligen pekat med hela handen och antagit barnkonventionen som lag, men när det råder så pass olika uppfattningar om vad detta innebär i praktiken, och när det uppenbart finns stora kunskapsbrister bland tillämparna på kommunal nivå, behöver det komma mer initiativ och tydlighet från nationellt håll för hur den skall tillämpas. Detta stärks också av tidigare studier som undersökt Norge och Finland som båda inkommererat barnkonventionen och där inkommereringen i sig inte räckte för att stärka barnets rättigheter på lokal nivå. Istället har det behövts fler utredningar, riktlinjer och andra lagar som bidragit till det stärkta skyddet för barn (Vamstad, 2016, s. 35–37).

6.3.5 Hålla frågan levande

Barnkonventionen för med sig ett barnrättsperspektiv som, enligt lagstiftarnas intentioner, skall genomsyra all offentlig verksamhet där barnets bästa skall komma i främsta rummet i alla beslut som på något sätt rör barn. Samtidigt så visar intervjuerna att en stor utmaning är just att hålla barnrättsperspektivet levande och på agendan. Det beskrivs som svårt att integrera barnrättsarbetet i ordinarie arbetsprocesser och få det till en naturlig del i det dagliga arbetet, snarare än att poppa upp som ett sidospår när tid finns.

”Alltså man kan aldrig tänka att nu är vi tillräckligt bra, för jag tror som sagt att man behöver påminna sig. Alltså det här är inget arbete som nu gör vi de här tre

grejerna och så är vi färdiga. Utan det är nåt vi behöver hålla levande hela tiden och det är väl risken att den levandeheten, eller vad man ska säga, sen dör ut.”²³

Att barnkonventionen nu blivit lag verkar bidra till att just hålla frågan levande. Det blir mer fokus på barnkonventionen, både inom verksamheten och kommunen men även i samhället i stort. Flera beskriver hur de själva ”tar sig en funderare” över detta och rannsakar den egna verksamheten för att se om några förändringar behöver göras i samband med inkorporeringen. Men att hålla i intresset över tid och även fortsättningsvis prioritera frågan, verkar inte vara helt givet. Några beskriver barnrättsarbetet som en fråga som ”brottas med många andra frågor” och som delvis prioriteras bort när det finns mycket annat att göra. Det är i stor utsträckning en fråga om att *vilja* prioritera detta även över tid (Lundquist, 1987). Viljan behövs inte bara som en punktinsats, utan snarare krävs det tålamod, engagemang och långsiktig vilja hos individer för att barnrättsfrågan skall få genomslag på allvar (Barnombudsmannen, 2001b, s. 48–49).

6.3.6 Uppfattningar

En återkommande utmaning med barnrättsarbetet är de uppfattningar kring vad ett aktivt barnrättsarbete är och vilka det berör. Som beskrevs under kapitel 6.1. så är den generella inställningen till barnkonventionen och barnrättsarbete väldigt positiv. Många tycker att det är viktigt och angeläget att arbeta i enlighet med den och har inget emot frågan som sådan. Snarare handlar det om uppfattningar kring vem den berör och vad som behöver göras. En tydlig sådan uppfattning är att ”vi jobbar ju redan med barn, vi behöver inte anpassa oss till barnkonventionen”. Verksamheter som redan möter barn lyfter gärna att det synsätt som barnkonventionen förmedlar är naturligt för dem och att det är självklart för dem att respektera barnkonventionen. Samtidigt menar andra att bara för att man jobbar med barn, så omsätts inte barnkonventionen per automatik. Det är skillnad mellan att ha fokus på barn och att arbeta med barnrätt. En barnrättsstrateg beskriver det såhär:

”Sen inom vissa områden där man faktiskt jobbar konkret med och mot barn och unga, så ser jag också att det finns utmaningar i att förstå att bara för att vi jobbar med barn så jobbar vi inte med barnrätt, utan att man där också behöver öka kunskapen om att det är två skilda saker.”²⁴

²³ Informant 4, verksamhetschef IFO, kommun utan strategiskt barnrättsarbete

²⁴ Informant 17, strateg, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

Andra pekar även på att just skolan är de som tror sig vara bäst på att arbeta med barnrätt men som i praktiken jobbar väldigt lite med barns delaktighet och barnets bästa. Att på riktigt göra barn delaktiga i processer, låta dem komma till tals och ha fokus på barnets bästa, snarare än lärarens situation i klassrummet, är något som många kan bli bättre på.

En annan återkommande uppfattning är att ”barnkonventionen rör inte oss, vi jobbar ju inte med barn”. Inom många tekniska förvaltningar eller på kommunledningsnivå kan man tycka att barnkonventionen inte är relevant eftersom man inte direkt möter barn. Här beskriver flera barnrättsstrateger att de aktivt fått jobba med att sprida kunskapen att all kommunal verksamhet på något sätt, direkt eller indirekt, ändå rör barn. Att varje gata som byggs påverkar barn, att en kommunövergripande budget påverkar barn och att handlägningsärenden på försörjningsstödsenheten påverkar barn. Denna uppfattning verkar ändå vara relativt enkel att ändra när personer själva får kunskap och insikt att deras verksamhet och deras beslut faktiskt ändå rör barn. En barnrättsstrateg berättar:

*”För först i början sa ju verkligen alla att nej men vi arbetar ju inte med barn och unga. Jo men om du tänker såhär. Ja, det är ju sant. Så jag tänker det är mycket som händer där man glömmer bort att det berör barn och unga”.*²⁵

Båda dessa uppfattningar handlar i grunden troligtvis om bristande kunskap. Att skilja på att bedriva verksamhet för barn och barnrättsarbete är inte helt givet, och det kräver diskussion och förståelse på en djupare nivå. Även uppfattningen av vad som faktiskt på något sätt, direkt eller indirekt, påverkar barn, är något som självklart kan bli tydligare ju mer man lär sig om barnkonventionen. Det här visar på hur viktig *förståelsen* är som förutsättning för att politiska beslut skall få genomslag i praktiken (Lundquist, 1987). Och här handlar det inte bara om att få en snabb genomgång av barnkonventionen, utan förståelsen måste även böttna i den egna verksamheten och ens egna förhållande till barnkonventionen som lag.

Den sista återkommande uppfattningen handlar om barnkonventionen som dokument och användandet av ett rättighetspråk. Att uttrycka sin verksamhet och sina rutiner i termer av att barn faktiskt har rätt att inte bli diskriminerade, barn har rätt att få uttrycka sin åsikt, barn har rätt att få tillgång till kultur och fritid osv., kan vara lika självklart för vissa som otänkbart för andra. För vissa verksamheter är det en självklarhet att uttrycka sig så och man ser positivt på att personer blir mer bekväma med att använda sig av rättighetspråket. Medan det för andra

²⁵ Informant 15, strateg, kommun med ett strategiskt barnrättsarbete

snarare beskrivs som onödigt och oviktigt att medarbetare vet på vilket sätt deras ageranden kopplas till just barnkonventionen. Vissa verksamhetschefer beskriver det som att det viktiga är att de i ledningspositionerna kan se till så rutiner och styrdokument är förenliga med barnkonventionen, men att det är oviktigt att medarbetarna vet varifrån det kommer så länge de ”ändå gör rätt”.

Att kommunala verksamheter i Sverige inte använder sig av ett rättighetspråk är inget nytt eller ovanligt. Det har tidigare forskare på området slagit fast (Abiri, 2009; Nilsson, 2017). Samtidigt menar man att det är problematiskt när den offentliga sektorn inte använder sig av ett gemensamt språk och inte på riktigt implementerar ett rättighetsbaserat arbetssätt. Det riskerar att villkora vissa gruppers rättigheter till att handla om en välvilja hos beslutsfattare och tillämpare, snarare än att tydliggöra varje enskild persons rättigheter. Man kan säkert ”göra rätt” väldigt länge utan att i grunden veta varför man gör det. Men att garantera alla barns rättigheter, även i tider av nedskärningar, maktskifte, opinionssvängningar eller andra yttre faktorer, kräver att språket även anpassas efter vad det faktiskt är, det offentliga skyldighet att respektera, skydda och främja varenda barns rättigheter utan undantag eller diskriminering (Abiri, 2009, s. 188).

6.4 Det strategiska barnrättsarbetets påverkan på kommunala verksamheter

I resultatet som presenterats ovan har samtliga intervjuer analyserats tillsammans utan att delats upp i de två kommungrupperna. Inledningsvis hade jag förväntat mig att kunna se mönster mellan tjänstepersoners upplevelser i, å ena sidan, kommuner som har ett strategiskt barnrättsarbete, och å andra sidan tjänstepersoner i kommuner som inte har det. I ett andra skede ville jag jämföra dessa mönster utifrån Lundquists implementeringsteori om att *kunna*, *vilja* och *förstå*. Men eftersom några mönster inte har kunnat identifieras, kan således jämförelsen mellan dessa inte heller göras. I följande stycke skall jag därför beskriva på vilket sätt jag inte ser det jag trodde att jag skulle se. Presentationen här kommer skilja sig från de föregående resultatdelarna som fokuserade på identifierade kategorier exemplifierade av citat. Här beskrivs istället ett par utvalda fallbeskrivningar från några av alla kommuner i vilka jag intervjuat tjänstepersoner.

6.4.1 Fallbeskrivning 1:

En liten kommun där politikerna och kommunledningen är totalt ointresserade av barnrättsfrågor. Inga politiska direktiv har kommit uppifrån och det finns inga pågående samtal kring att inleda ett aktivt barnrättsarbete. I denna kommun intervjuade jag två verksamhetschefer i två

olika förvaltningar. Den ena verksamhetschefen berättar att hen inväntar direktiv uppifrån och anser inte att det ligger på hen själv att driva frågan. Informanten är medveten om att de inom verksamheten borde vidta fler åtgärder kopplat till implementeringen av barnkonventionen, men hen saknar stöd och kunskap för att på riktigt förstå vad det innebär i praktiken. Hen har försökt få stöd från sin närmsta chef, men då denna inte engagerar sig i frågan har det inte lett till något. Dessutom tror hen inte att frågan är viktig för dennes medarbetare och det beskrivs till och med att hen skulle kunna bli motarbetad av vissa, som inte anser att detta berör dem.

Inom samma kommun beskriver en annan verksamhetschef på en annan förvaltning att de haft ett tydligt barnperspektiv sedan länge och att de under året skall ha extra fokus på just implementering av barnkonventionen. Informanten berättar att de planerar att hålla internutbildningar på enheten och att hen själv har läst in sig i barnkonventionen och dess innebörd. Utöver informanten själv har hen medarbetare med ett personligt engagemang för barnrättsfrågan och som ständigt påpekar och lyfter det perspektivet. Hen säger, likt den första verksamhetschefen, att det på kommunövergripande nivå är en icke-fråga och att det inte finns något stöd därifrån. Men däremot har hen sin närmsta chefs stöd i detta som både driver på och lyfter frågan inom deras sektor.

I den här fallbeskrivningen ser vi några viktiga skillnader mellan de olika verksamhetschefernas beskrivning av deras barnrättsarbete. Utifrån Lundquists (1987) teori om att *kunna*, *vilja* och *förstå*, kan vi konstatera att båda har samma dåliga förutsättningar att *kunna* implementera barnkonventionen då kommunen i stort inte ger några strukturella förutsättningar. Det finns inget ledarskap, inget stöd, ingen kompetensutveckling, inga extra resurser och ingen central samordning. På den första förvaltningen saknas även ledarskapet på de lägre nivåerna; varken verksamhetschefen som jag intervjuar, eller dennes chef har initierat något. På den andra förvaltningen däremot är frågan högst levande på verksamhetsnivå samt förvaltningsnivå där chefen är tydlig, kan ge stöd och efterfrågar detta. Dessutom finns det eldsjälur inom personalgruppen som driver på frågan nerifrån och som själva har ett personligt engagemang för detta. Här spelar alltså *viljan* en stor roll som Lundquist beskriver som en av de tre förutsättningarna. De kommer dessutom själva jobba med kompetensutveckling och ha uttalat fokus på detta under hela året, vilket gör att de i större utsträckning *förstår* vad de ska göra och hur det ska ske. På den första förvaltningen däremot saknar verksamhetschefen själv tillräcklig kunskap kring detta och varken hen eller dennes medarbetare *förstår* riktigt vad de behöver göra. I personalgruppen saknas även *viljan* och engagemanget i frågan där vissa anser att detta är oviktigt och inte rör dem.

6.4.2 Fallbeskrivning 2:

En annan liten kommun har goda strukturella förutsättningar för barnrättsarbetet. Det finns ett politiskt beslut kring att jobba med detta, en barnrättsstrateg på kommunledningskontoret har det övergripande ansvaret, samtliga förvaltningar har fått genomgå kompetensutveckling och ett ungdomsråd har inrättats för att öka barns delaktighet i politiska beslut. I denna kommun intervjuades också två verksamhetschefer på två olika förvaltningar. I intervjuerna med verksamhetscheferna framkom två helt olika uppfattningar om kommunens övergripande barnrättsarbete och deras egna förutsättningar att *kunna* implementera barnkonventionen. Den ena verksamhetschefen lyfte att barnrättsarbetet har varit en självklar del av deras verksamhet sedan länge och att perspektivet fått stor spridning på chefsnivå i kommunen. Informanten känner sig väldigt nöjd med deras barnrättsarbete och tycker egentligen inte att det finns några utmaningar med det. Snarare beskrivs det som ett lätt perspektiv att få gehör för då många är positiva till det och att *viljan* inom personalgruppen och hos verksamhetschefen själv finns där. Generellt skildrades en bild av att de i stor utsträckning kan jobba med barnrättsperspektivet och kontinuerligt få stöd från barnrättsstrategen och högre chefer inom kommunen (Lundquist, 1987).

Den andra verksamhetschefen däremot, beskriver en helt annan bild. Informanten berättar att barnrättsfrågan inte alls prioriteras i kommunen och att det generellt sett saknas en medvetenhet och ett intresse bland chefskollegor, kommunledningen och politiker. Informanten upplever inget stöd över huvud taget och hen beskriver hur den generella *viljan* att implementera ett nytt perspektiv inte finns inom kommunen. Även om informanten själv har *kunskap* kring detta och även upplever att personalgruppen har det, har inga större initiativ tagits inom den egna verksamheten kring implementering.

I båda dessa fallbeskrivningar kan vi konstatera att de strukturella förutsättningarna borde ha varit de samma. Personerna jobbar inom en och samma kommun och saknar i fallbeskrivning 1 ett tydligt top-down styre medan det i fallbeskrivning 2 finns ett sådant (Sannerstedt, 2001). Ändå får det kommunövergripande barnrättsarbetet, eller avsaknaden av detta, helt olika konsekvenser i de olika verksamheterna. Utifrån hypotesen att ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå bidrar till att kommunala verksamheter omsätter barnkonventionen i större utsträckning borde jag ha kunnat se mönster i mina intervjuer där förutsättningarna att *kunna*, *vilja* och *förstå*, hade varit bättre i den ena kommungruppen och sämre i den andra (Lundquist, 1987). Men precis som fallbeskrivningarna synliggör, så har skillnaderna inom en och samma kommun delvis varit så stora att det varit omöjligt att kunna se några generella mönster. Inga återkommande likheter och skillnader mellan verksamhetschefer i de olika

kommungrupperna har kunnat identifieras. Istället har många andra faktorer, utöver det kommunövergripande arbetet, visat sig ha stor inverkan på i vilken utsträckning en verksamhet jobbar med barnrättsfrågan. Sannerstedts (2001) beskrivning av de olika perspektiven av var i kommunen politiken skapas kan vara behjälplig här för att förstå skillnaderna mellan de olika verksamheterna. I de fall där det saknas ett top-down styre, har initiativen delvis tagits bland tjänstepersoner i verksamheterna, så kallat bottom-up. Även nätverksperspektivet bidrar till att förstå hur det kan räcka med att ha några personer runtomkring sig för att initiera och levandehålla ett nytt perspektiv. Nätverket kan bestå av chefer på olika nivåer, medarbetare eller också någon eller några enskilda politiker.

7 DISKUSSION

Tidigare forskning har i stor utsträckning fokuserat på barnrättsarbete på ett övergripande plan i kommunen för effektiv implementering. Men när jag blett informanterna i denna studie att, utifrån egna erfarenheter och berättelser, identifiera utmaningar och framgångsfaktorer med ett barnrättsbaserat arbetssätt i kommunala verksamheter, så är det betydligt fler faktorer på individ och gruppnivå som kommer fram. I Tabell 2 listas de utmaningar och framgångsfaktorer som identifierats och som beskrivits i kapitel 6.

Tabell 2: Utmaningar och framgångsfaktorer i kommunala verksamheters barnrättsarbete

Utmaningar	Framgångsfaktorer
Kunskap	Tydligt ledarskap
Gå från <i>Vad till Hur</i>	Styrdokument och rutiner
Resurser	Personligt engagemang
Bristande nationellt stöd	Förstå genom att göra
Hålla barnrättsarbetet levande	
Uppfattningar	

Sammanfattningsvis kan sägas att det **tydliga ledarskapet** och den centrala samordningen på kommunövergripande nivå har beskrivits som viktiga både i tidigare forskning samt i mina intervjuer. Dock visar mina fynd att ledarskapet på de lägre chefsnivåerna är avgörande för hur väl det kommunövergripande arbetet sipprar hela vägen ner. Och även i de fall där det kommunövergripande ledarskapet saknas kan ledarskapet på lägre nivåer vara avgörande för ifall en verksamhet ändå initierar ett barnrättsarbete eller inte. Här spelar det **personliga engagemanget** en stor roll, både på ledningsnivå men även bland tjänstepersoner som möter barn i vardagen. Frågan behöver uppmärksammas och **hållas levande**, vilket underlättas om det personliga intresset och engagemanget finns på arbetsplatsen. Även samhällsdebatten och frågans status inom kommunen påverkar hur lätt det är att hålla frågan levande och på agendan.

En annan grundbult i barnrättsarbetet är **kunskap**. Mina fynd visar dock att en grundläggande kännedom om barnkonventionen inte räcker för att det på riktigt skall bli verkstad av det. Och många **uppfattningar** kring vem barnrättsarbetet berör och hur det skall genomföras härleds till att kunskapen saknas. Den största utmaningen är att förstå hur barnrättsarbetet kan kopplas till den egna verksamheten och **gå från *Vad till Hur***. Att ta det steget och på riktigt börja praktisera barnkonventionen, och inte bara prata om den, kan underlättas av att man inom personalgruppen påbörjar ett arbete tillsammans. Att **förstå genom att göra** innebär att processen

i sig att diskutera eller praktisera detta tillsammans gör att kunskapen ökar. För att möjliggöra detta krävs det **resurser**, och då främst tidsresurser. Ekonomiska resurser är något som några enstaka lyfter som en utmaning. Generellt är det främst tid som behövs. Tid för att sätta sig ner och prata och diskutera så man tillsammans hittar en gemensam väg.

Vad gäller **styrdokument och rutiner** är de verksamhetsspecifika styrdokumenterna de som nämns som viktigast. Dessa kan på riktigt tratta ner barnrättsarbetet och beskriva hur det ska genomföras i verksamheten. Den sista utmaningen som främst barnrättsstrateger lyfter, är avsaknaden av **nationellt stöd**. Man famlar efter konkreta metoder och förhållningssätt och en gemensam miniminivå, som man i sin tur kan föra vidare i den egna verksamheten. Att nationella organisationer och myndigheter har dröjt med att ta fram tolkningsunderlag och riktlinjer, ser många som väldigt olyckligt.

Syftet med uppsatsen har varit att undersöka *om* och *hur* ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå påverkar kommunala verksamheters genomförande av barnkonventionen i praktiken. Resultatet i denna studie visar att det strategiska barnrättsarbetet på kommunövergripande nivå inte per automatik leder till att kommunala verksamheter omsätter barnkonventionen i större utsträckning än andra. De utmaningar och framgångsfaktorer som framkommit i denna studies empiriska material visar att de hinder som finns för full implementering av barnkonventionen inte enbart kan undanröjas med hjälp av kommunövergripande åtgärder. Det är i mångt och mycket även faktorer på individ och gruppnivå som är avgörande för genomförandet.

Att några av de mest omdiskuterade framgångsfaktorerna för en effektiv implementering av barnkonventionen eventuellt inte är så verkningsfulla som man tycks tro, är anmärkningsvärt. Men hur kommer det sig att resultatet i denna studie skiljer sig så pass mycket från vad tidigare litteratur har visat på? Eventuella brister i denna studie kan förstås ha påverkat hur resultatet blev. Sverige har 290 kommuner där skillnaderna i struktur, resurser och storlek är stora. Här har endast intervjuer genomförts i 10 av dem. Att detta resultat skulle gå att appliceras på samtliga av landets kommuner är orimligt att anta. Det vore därför möjligt att resultatet skulle bli annorlunda om ett annat urval hade gjorts. En annan möjlig förklaring till resultatet är även tidsaspekten. Skulle en liknande undersökning göras 10-15 år efter att barnkonventionen blivit svensk lag, kanske fler strukturella förändringar hunnit få verkan i kommunala verksamheter.

Men bortsett från eventuella brister i genomförandet av denna studie, kan vi diskutera fynden i ljuset av Lundquists (1987) implementeringsteori om att *kunna*, *vilja* och *förstå*. De förutsättningar som ges i kommuner med ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå

uppfyller delvis kriteriet att *kunna*. Tjänstepersoner ges indirekta förutsättningar att inom ramen för sina uppdrag integrera barnrättsperspektivet i den dagliga verksamheten. Lundquist menar dock att detta bara är ett av tre förutsättningar som måste vara uppfyllda för att politiska beslut verkligen skall omsättas i praktiken. När tillämpare ges förutsättningen att *kunna* genomföra ett politiskt beslut kommer inte *viljan* och *förståelsen* per automatik. Fynden i denna studie visar således att *viljan* och *förståelsen* inte nödvändigtvis är högre i de kommuner som har skapat strukturella förutsättningar för verksamheterna att *kunna* omsätta barnkonventionen. Utifrån detta drar jag slutsatsen att alla tre delarna i Lundquists (1987) teori behövs för en effektiv implementering. Ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå är således inte tillräckligt för att säkerställa att kommunens verksamheter lever upp till barnkonventionens principer och förhållningssätt på ett likvärdigt sätt.

Att resultatet i denna studie skiljer sig mot vad som var förväntat utifrån tidigare studier, kan således dels förklaras utifrån det teoretiska perspektiv som valts. Men det skulle också kunna bero på valet av tjänstepersoner som intervjuats. Att prata med verksamhetschefer för förskolor, socialtjänst, fritids, kulturskolan osv., och vars medarbetare är de som faktiskt skall omsätta barnkonventionen från ord till handling, har bidragit med ett nytt perspektiv. Perspektivet från denna nivå i kommuners organisation har helt saknats i tidigare studier. Det som av kommunövergripande chefer och strateger upplevs som framgångsrikt och lyckat, kan mycket väl uppfattas på ett annat sätt av tjänstepersoner i dessa verksamheter. Och genom att hittills i stor utsträckning fokusera på den kommunövergripande nivån, verkar detta perspektivet ha gått förlorat. För att ta reda på hur *viljan* och *förståelsen* för barnrättsarbetet ser ut bland de tjänstepersoner som möter barn och unga i deras vardag, räcker det inte att bedöma hur kommunen arbetar strukturellt med detta. I denna studie har vilja och inställningen till barnrättsarbetet samt kunskapen och förståelsen för dess innebörd, kunnat beskrivas på ett nyanserat sätt. Utifrån detta kan vi konstatera att *förståelsen* och *viljan* inte bör underskattas i framtida satsningar för ökat barnrättsbaserat arbetssätt i kommunala verksamheter.

Ett nästa steg för vidare forskning vore att fördjupa sig i resultaten från denna studie och ta fram policyrekommendationer för hur barnrättsarbetet kan stärkas på fler nivåer i kommunen. Att då fokusera på *viljan* och *förståelsen* bland tjänstepersoner på grupp- och individnivå, skulle bidra till att öka kunskapen på ett område där det idag finns luckor.

8 SLUTSATSER

Det övergripande syftet i denna studie har varit att undersöka *om* och *hur* ett strategiskt barnrättsarbete på kommunövergripande nivå påverkar kommunala verksamheters genomförande av barnkonventionen i praktiken. Resultatet visar att det strategiska barnrättsarbetet på kommunövergripande nivå inte per automatik leder till att verksamheter i dessa kommuner i större utsträckning omsätter barnkonventionen i praktiken. Tjänstepersoner i 10 kommuner, uppdelat i två kommungrupper, har intervjuats. Det har inte gått att påvisa några genomgående skillnader mellan kommungruppen som har haft ett strategiskt barnrättsarbete jämfört med den andra kommungruppen. Skillnaderna i verksamheter har varit stora, och de har både skiljt sig inom en kommun och mellan kommuner. Slutsatsen i denna studie blir således att det kommunövergripande arbetet förvisso kan ge några av de förutsättningar som behövs för barnrättsarbete i kommunala verksamheter. Men det verkar inte automatiskt leda till att kunskapen och viljan hos tjänstepersoner ökar. Och så länge dessa två faktorer inte är uppfyllda, så tycks barnrättsarbetet inte få det genomslag som behövs för att kommunala verksamheter fullt ut lever upp till barnkonventionens principer och förhållningssätt.

9 REFERENSER

- Abiri, E. (2009). Mänskliga rättigheter i Sverige. I M. Spång (Red.), Mänskliga rättigheter - ett ofullbordat uppdrag (s. 175–191). Malmö: Liber AB.
- Barnombudsmannen. (2001a). Barnets bästa - från vision till verklighet (1:a uppl.). Stockholm: Fritzes.
- Barnombudsmannen. (2001b). Med barnkonventionen som karta och kompass i kommuner och landsting. Uddevalla: Kommentus Förlag.
- Barnombudsmannen. (2008). Från beslut till praktik barnkonventionen i kommunala verksamheter. Stockholm: Barnombudsmannen : Fritze [distributör. Hämtad från http://www.bo.se/files/publikationer,%20pdf/beslut_till_praktik_%20kommunrapport2008.pdf
- Bryman, A. (2013). Samhällsvetenskapliga metoder (2:a uppl., Vol. 2013). Stockholm: Liber AB.
- Emerga Institute. (2015). Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting. Hämtad från <http://www.emerga.se/wp-content/uploads/2016/10/SKLS-slutversion-Mänskliga-rättigheter-i-kommuner-regioner-och-landsting-kartläggning.pdf>
- Englundh, E. (2008). Folkrätt för barn som pedagogiskt åtagande: statligt ansvar - regionalt lärande? Stockholm: Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Englundh, E. (2019). Enkätredovisning - Lokalt och regionalt beslutsfattande om barnets rättigheter 2019 (s. 14). Sveriges Kommuner och Regioner.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012). Metodpraktikan - Konsten att studera individ, samhälle och marknad (4:e uppl.). Vällingby: Nordstedts Juridik AB.
- Gustafsson, H. (2005). Taking social rights seriously (I): om sociala rättigheters status. Tidskrift för rättsvetenskap, (04-05/2005), 52.
- Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. I B. Rothstein (Red.), Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem (5:e uppl., s. 185–211). Lund: Studentlitteratur AB.
- Heurgren, M. (2011). Bostad med särskild service och daglig verksamhet (Forskningsöversikt) (s. 88). Socialstyrelsen.
- Jägerskog, M., & Valinder, E. (2019). ”Kommuner inte redo för nya barnlagen”. Svenska Dagbladet. Hämtad 2020-02-07 från <https://www.svd.se/kommuner-inte-redo-for-nya-barnlagen>
- Kolada. (2019). Socioekonomisk sorteringsnyckel. Hämtad från <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=44822&years=30196,30195,30194&municipals=2328,2329,82304,146551&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). Den kvalitativa forskningsintervjun (3:e uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.
- Leviner, P. (2018). Barnkonventionen som svensk lag – en diskussion om utmaningar och möjligheter för att förverkliga barns rättigheter. Förvaltningsrättslig tidskrift, (2). Hämtad från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1189448/FULLTEXT01.pdf>
- LSS. Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993). Hämtad 2020-08-16 från https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1993387-om-stod-och-service-till-vissa_sfs-1993-387
- Lundin Karphammar, M. (2019). Implementering av barnkonventionen - med hjärta och

- hjärna. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lundy, L., Kilkelly, U., & Byrne, B. (2013). Incorporation of the United Nations Convention on the Rights of the Child in Law: A Comparative Review. *The International Journal of Children's Rights*, 21(3), 442–463. <https://doi.org/10.1163/15718182-55680028>
- McCall-Smith, K. (2019). To incorporate the CRC or not – is this really the question? *The International Journal of Human Rights*, 23(3), 425–441. <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1558990>
- Nilsson, A. (2017). Mänskliga rättigheter i kommunal kontext. I A.-S. Lind & E. Namli (Red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (s. 117–149). Lund: Studentlitteratur AB.
- Prop. 2017/18:186. Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/4952fa/contentassets/ccaccfb483374099bdb045f96f7ca0bb/inkorporering-av-fns-konvention-om-barnets-rattigheter-2017_18_186.pdf
- Sannerstedt, A. (2001). Implementering. I B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem* (3:e uppl., s. 18–48). Lund: Studentlitteratur AB.
- SKR. (2020). Modell för arbetet med barnets rättigheter. Hämtad från <https://skr.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstallldhet/barnetsrattigheter/stodstrukturermodeller.2627.html>
- SOU 2016:19. Barnkonventionen blir svensk lag. Betänkande från Barnrättighetsutredningen. Tillgänglig: https://www.regeringen.se/contentassets/7bcd0fe8815345aeb2ff0d9678896e11/barnkonventionen-blir-svensk-lag-sou-2016_19.pdf
- Stern, R. (2019). Much Ado about Nothing? The Road to the Incorporation of the UN Convention on the Rights of the Child in Sweden. *The International Journal of Children's Rights*, 27(2), 266–305. <https://doi.org/10.1163/15718182-02702005>
- Stern, R., & Jörnruud, M. (2011). Rapport om barnkonventionens status - En utvärdering av för- och nackdelar med barnkonventionen som svensk lag. UNICEF och Raul Wallenberginstitutet.
- Treaty Series vol. 1577 CRC, C. of the R. of the C. UN General Assembly (1989). Tillgänglig: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>
- Vamstad, J. (2016). *Fördelar och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen: en jämförande studie av internationella erfarenheter* (Arbetsrapportserie). Stockholm: Ersta Sköndal Högskola Institutionen för Socialvetenskap.
- Veerman, P., & Levine, H. (2000). Implementing children's rights on a local level: Narrowing the gap between Geneva and the grassroots. *The International Journal of Children's Rights*, 8, 373–384.
- Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet. Tillgängligt: <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>
- Wendegård, A., & Spång, M. (2009). Mänskliga rättigheter och förvaltning. I M. Spång (Red.), *Mänskliga rättigheter - ett ofullbordat uppdrag* (s. 317–331). Malmö: Liber AB.

10 APPENDIX 1: INTERVJUPERSONER

	Titel	Förvaltning	Kommun med strategiskt barnrättsarbete
Informant 1	Verksamhetschef IFO*	Socialtjänst	Nej
Informant 2	Verksamhetschef IFO*	Socialtjänst	Nej
Informant 3	Områdeschef barn- och ungdomsvården	Socialtjänst	Ja
Informant 4	Verksamhetschef IFO*	Socialtjänst	Nej
Informant 5	Kultur- och bibliotekschef	Kultur- och fritid	Nej
Informant 6	Verksamhetschef	Kultur- och fritid	Nej
Informant 7	Enhetschef samhällsarbete	Kultur- och fritid	Nej
Informant 8	Kulturskolechef	Kultur- och fritid	Ja
Informant 9	Kulturskolechef	Kultur- och fritid	Ja
Informant 10	Verksamhetschef förskola	Utbildning	Nej
Informant 11	Bitr. utbildningschef	Utbildning	Ja
Informant 12	Elevhälsochef	Utbildning	Ja
Informant 13	Barnombudsman		Ja
Informant 14	Utredare	Kommunstyrelsens kontor	Nej
Informant 15	Strateg	Kommunledningskontoret	Ja
Informant 16	Utvecklare	Folkhälsoförvaltningen	Ja
Informant 17	Strateg	Stadskontoret	Ja
Informant 18	Verksamhetsutvecklare	Utbildning	Nej
Informant 19	Strateg	Kommunledningskontoret	Ja

*Individ och familjeomsorgen

11 APPENDIX 2: INFOMAIL INFÖR INTERVJUN

Hej,

Jag vill återigen tacka dig för att du ställer upp på en intervju med mig för min masteruppsats om implementeringen av barnkonventionen. Vi har bokat in en intervju imorgon kl. ????, då jag kommer ringa upp dig. Intervjun kommer ta max 45 minuter.

Här kommer lite allmän information inför intervjun.

Jag är knuten till Göteborgs Universitet där jag läser masterprogrammet i mänskliga rättigheter vid institutionen för globala studier. Min handledare där heter Johan Karlsson Schaffer. Min uppsats skriver jag inom ramen för Emerga Institute som är ett företag i Göteborg med mänskliga rättighetskonsulter som hjälper olika aktörer att omsätta mänskliga rättigheter i praktiken. Kontaktperson vid Emerga Institute är VD:n Lejla Munzic.

Din medverkan i min undersökning är självklart frivillig och du kan avbryta din medverkan om du skulle vilja. Du kommer vara anonym i studien och såklart inte nämnas vid namn. Intervjun med dig imorgon är en av ca. 20 intervjuer jag genomför med tjänstepersoner på liknande position som du, inom 10 olika kommuner runt om i Sverige.

Intervjun är uppdelad i tre olika teman. Det första temat berör om och hur du och din verksamhet/enhet omsätter barnkonventionen i praktiken. Det andra temat handlar om vilka förutsättningar som behövs för ett effektivt barnrättsarbete samt vad som påverkar dig och din verksamhet/enhet i ert genomförande. Det avslutande temat handlar om hur kommunen i stort, utifrån ditt perspektiv, jobbar med barnkonventionen och vilket stöd ni får.

Jag vill även förtydliga att jag är medveten om att alla kommuner implementerar barnkonventionen i olika utsträckning och att det är just detta jag vill undersöka. Därför kan det vara så att du inte har svar på vissa av dessa frågor därför att man i just din kommun eller verksamhet/enhet inte jobbar med barnkonventionen på ett tydligt sätt. Utifrån det vill jag poängtera att det inte finns några givna svar på dessa frågor och att det är just variationen i implementeringen jag vill studera.

Jag ser fram emot vårt samtal imorgon!

12 APPENDIX 3: INTERVJUGUIDE VERKSAMHETSCHEFER

Inledande fråga

- Berätta om din befattning och dina generella arbetsuppgifter
- Kan du berätta om var på kommunen du är placerad, vem har du över dig och vilka har du under dig?

Tema 1: Hur omsätter de BK i praktiken

- Beskriv på vilket sätt ni jobbar med barnkonventionen idag?
 - o Hur kommer det sig att ni gör det ni gör?
- Vilka konkreta arbetssätt eller metoder använder ni er av för att omsätta barnkonventionen i praktiken? (exempelvis: barnkonsekvensanalys/prövning av barnets bästa, unga direkt, barnbokslut, statistiska metoder, revision för barns rättigheter etc.)
- På vilket sätt har det gjort skillnad för er att Barnkonventionen nu är lag?
- Upplever du att det är tydligt på vilket sätt ni kan jobba utifrån barnkonventionen?
 - o Vad är tydligt/otydligt?
 - o Vad behövs för att göra detta tydligare?
- Upplever du att detta är viktigt för dina medarbetare att arbeta med?
- Hur är den allmänna inställningen och kunskapen kring barnkonventionen bland dina kollegor?
- På vilket sätt, om något, gör ert barnrättsarbete någon skillnad?
 - o Vad får det för effekter inom er verksamhet och för barn?
- Hur gör ni barn delaktiga i processen av att implementera barnkonventionen?
- Tycker du att ni omsätter barnkonventionen i tillräckligt stor utsträckning?
 - o Vad skulle ni vilja/behöva göra mer?

Tema 2: Förutsättningar och påverkansfaktorer

- Vilka förutsättningar upplever du att ni behöver ha för att i större utsträckning omsätta barnkonventionen i er verksamhet?
 - o Har ni dessa förutsättningar?
 - o Om inte, vad saknas?
- Vilka utmaningar ser du med ert barnrättsarbete?
 - o Vad är det största hindret hos er för att fullt ut leva upp till barnkonventionen?
- Vilken roll anser du själv att du som chef har i er enhets/verksamhets genomförande av barnkonventionen?
 - o På vilket sätt prioriteras dessa frågor?

Tema 3: Kommunens övergripande arbete

- Hur upplever du att kommunen i stort arbetar med att implementera barnkonventionen?
 - o Är detta en prioriterad/viktig fråga?
- Vilket stöd upplever du att ni har från högre chefer och den politiska ledningen i ert arbete med barnkonventionen?
 - o Behöver ni stöd?
 - o Vad är bra?
 - o Vad saknar ni?

Avslutande fråga

- Är det något mer du vill tillägga som du tycker att jag har missat att fråga?

13 APPENDIX 4: INTERVJUGUIDE BARNRÄTTSSTRATEGER

Inledande frågor

- Kan du berätta om din befattning och dina generella arbetsuppgifter

Frågor

- På vilket sätt jobbar ni kommunövergripande med att implementera barnkonventionen?
 - o Vad gör ni bra och vad kan bli bättre?
- Hur påverkar detta arbete de enskilda förvaltningarna/kontoren?
- Upplever du att det är tydligt på vilket sätt ni kan jobba utifrån barnkonventionen?
 - o Vad är tydligt/otydligt?
 - o Vad behövs för att göra detta tydligare?
- Vilka utmaningar ser du med ert barnrättsarbete?
 - o Vad är det största hindret hos er för att fullt ut leva upp till barnkonventionen?
- På vilket sätt, om något, gör erat barnrättsarbete någon skillnad?
 - o Vad får det för effekter inom er verksamhet och för barn?
- På vilket sätt påverkar det kommunövergripande arbetet med barnkonventionen specifika verksamheter ute i förvaltningarna?
 - o ”Sipprar” barnrättsarbetet ända ner?
- Tycker du att ni omsätter BK i tillräckligt stor utsträckning?
 - o Vad skulle ni vilja/behöva göra mer?
- Vilka förutsättningar skulle ni behöva för att kunna göra mer?
- Hur gör ni barn delaktiga i processen av att implementera barnkonventionen?
- Hur är den allmänna kännedomen och kunskapen kring barnkonventionen inom kommunen?
- Vad kan ni på kommunledningskontoret göra för att få verksamheter och förvaltningar att faktiskt omsätta BK i praktiken?
- Är kommunens barnrättsarbete en prioriterad fråga?
- Vad är politikernas roll i detta?
- Vilket stöd upplever du att du har från högre chefer och den politiska ledningen i ert arbete med barnkonventionen?
 - o Behöver ni stöd?
 - o Vad är bra respektive mindre bra?
- Vilken roll anser du själv att du som barnrättsstrateg har i kommunens genomförande av barnkonventionen?
- På vilket sätt prioriteras dessa frågor?