

# Utvärdering av barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken



Building a better  
working world

## Innehåll

Sammanfattning.....	2
1. Inledning.....	3
1.1. Uppdraget Barnrätt i praktiken .....	3
1.2. Syfte och avgränsning.....	3
1.3. Genomförande.....	4
1.4. Underlag och ramverk för analys .....	5
2. Stöd från Barnombudsmannen.....	8
2.1. Barnombudsmannens stöd till berörda myndigheter .....	8
2.2. Barnombudsmannens genomförande av BIP.....	9
2.3. Myndigheternas uppfattningar kring erbjudet stöd.....	10
3. Framgångsfaktorer i arbetet med barnrätt .....	13
3.1. Område mål.....	13
3.2. Område arbetssätt .....	16
3.3. Område organisation.....	19
3.4. Område styrning.....	21
4. Slutsatser och rekommendationer .....	24
Bilaga 1: Källförteckning .....	26
Bilaga 2. Handlingsplaner .....	29

## Sammanfattning

Barnombudsmannen (BO) har uppdragit åt EY att genomföra en utvärdering avseende uppdraget *Barnrätt i praktiken* (BIP). Utvärderingen har syftat till att dels samla in lärdomar och arbetssätt hos de myndigheter som fått stöd av BO inom ramen för uppdraget, dels analysera och utvärdera effekterna av stödet och myndigheternas utvecklingsarbete.

Tio myndigheter utöver BO har deltagit i utvärderingen. Myndigheterna har dels besvarat skriftliga frågor, dels deltagit i intervjuer. EY har därutöver analyserat skriftligt underlag från samtliga myndigheter samt deltagit vid en så kallad nätverkskonferens där myndigheterna möts i syfte att bland annat dela erfarenheter. Utvärderingen har pågått under perioden oktober 2019 till mars 2020.

Sammantaget visar utvärderingen att flera av de myndigheter som deltar i BIP har genomfört kartläggningar av myndighetens utgångsläge kopplat till barnrätt. Flertalet myndigheter har utarbetat handlingsplaner alternativt strategier för hur barnrättsarbetet ska bedrivas. Ett fåtal myndigheter har beslutat om mål eller indikatorer för barnrättsarbetet. Samtliga myndigheter har genomfört kompetensutvecklande insatser för såväl chefer som medarbetare kopplat till barnrätt. Utvärderingen visar också att myndigheterna har utvecklat sina arbetssätt kopplat till barnrätt, exempelvis genom att utarbeta dokumenterat stöd för hur barnrättsperspektivet ska tillämpas i myndigheternas processer. De myndigheter som har kommit längst i sitt utvecklingsarbete har antingen deltagit under en längre tid i BIP alternativt arbetat med barnrätt dessförinnan. Uppföljning av barnrättsarbetet är enligt vår mening ett utvecklingsområde.

Ur ett övergripande perspektiv kan vi konstatera att myndigheternas respektive grunduppdrag, lokalisering och storlek har haft betydelse för hur barnrättsarbetet har bedrivits. Mindre myndigheter som är lokaliserade på en plats har vissa naturliga fördelar kopplat till kunskapsspridning, delaktighet samt närhet mellan ledning och medarbetare medan större myndigheter har vissa utmaningar kopplat till dessa faktorer. Hur myndigheterna ser på relevansen samt kopplingen mellan Lagen om FN:s konvention om barnets rättigheter och myndighetens grunduppdrag är också väsentligt för arbetet med barnrätt. De myndigheter som arbetar nära barn har i viss utsträckning haft lättare att tillämpa barnrättsperspektivet. Engagemanget hos myndigheternas ledning och hos medarbetarna är väsentligt för ett effektivt barnrättsarbete.

I utvärderingen har framkommit att myndigheterna uttrycker fortsatt behov av stöd kring barnrätt, framförallt avseende den rättsliga tolkningen av hur Lagen om FN:s konvention om barnets rättigheter förhåller sig till övrig lagstiftning. Myndigheterna ser positivt på det stöd som BO har erbjudit och anser stödet som värdefullt. I utvärderingen kan konstateras att det finns vissa utvecklingsområden i exempelvis hur BO kan organisera stödet.

## 1. Inledning

### 1.1. Uppdraget Barnrätt i praktiken

I Barnrättighetsutredningens betänkande uppmärksammades att det fanns brister i tillämpningen av barnets rättigheter inom olika verksamhetsområden<sup>1</sup>. En orsak till dessa brister var enligt utredningen avsaknad av kunskap om barnets rättigheter. Utredningen ansåg särskilt att det saknades kunskap om hur barnets rättigheter ska realiseras i rättstillämpningen. I utredningens betänkande föreslogs därför att regeringen under en treårsperiod skulle genomföra ett kunskapslyft för barnets rättigheter. Ett sådant kunskapslyft skulle syfta till att höja kompetensen om barnkonventionen bland yrkesgrupper som arbetar i statliga myndigheter.

Barnombudsmannen (BO) fick i uppdrag av regeringen att under perioden 2017 till 2019 stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i särskilt berörda statliga myndigheter. Antalet myndigheter har utökats under uppdragstiden. Barnombudsmannen har kallat uppdraget *Barnrätt i praktiken* (BIP).

Enligt regeringsuppdraget ska BO:

- ▶ erbjuda stöd till myndigheter i analys av utvecklingsbehov och genomförande av utvecklingsarbete avseende integrering av barnets rättigheter i verksamheten,
- ▶ erbjuda stöd rörande ändamålsenlig vägledning, kunskap och kompetens avseende tolkning och tillämpning av barnets rättigheter,
- ▶ erbjuda stöd vad gäller att göra myndigheternas verksamheter kända, tillgängliga och anpassade för barn,
- ▶ sprida lärande exempel avseende tillämpningen av barnets rättigheter inom olika verksamhetsområden,
- ▶ erbjuda möjligheter till dialog och erfarenhetsutbyte mellan berörda myndigheter, samt
- ▶ sammanställa och analysera resultatet av myndigheternas arbete.

Av regeringsuppdraget framgår att BO:s insatser ska bidra till utveckling av ett verksamhetsanpassat stöd. Vidare framgår att detta ska utformas i dialog med myndigheterna. Myndigheternas behov ska vara utgångspunkt för insatserna.

BO har tagit fram olika metoder och verktyg för att stötta myndigheterna i sitt utvecklingsarbete kopplat till barnets rättigheter.

### 1.2. Syfte och avgränsning

Utvärderingen syftar till att samla in lärdomar och arbetssätt hos de myndigheter som fått stöd av BO inom ramen för uppdraget BIP. Vidare syftar utvärderingen till att analysera och utvärdera effekterna av BO:s stöd och myndigheternas interna utvecklingsarbete.

---

<sup>1</sup> Barnrättighetsutredningen fick i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till hur FN:s barnkonvention kunde göras till svensk lag. Arbetet inleddes under 2013 och presenterades i februari 2016.

Utvärderingen har avsett tio myndigheter.<sup>2</sup> Myndigheter som tillkommit i projektet från sommaren 2019 och framåt har inte varit inkluderade i utvärderingen. I bilaga 1 framgår vilka myndigheter som inkluderats i utvärderingen.

### 1.3. Genomförande

Utvärderingen har genomförts under perioden oktober 2019 till mars 2020. Informationsinsamling har skett främst genom dokumentstudier, skriftliga frågor till myndigheternas kontaktpersoner samt intervjuer.

Vi har efterfrågat och tagit del av relevanta dokument från myndigheterna, såsom:

- ▶ övergripande styrdokument som berör barnrättsfrågor
- ▶ handlingsplaner för barnrättsarbetet
- ▶ stöddokument och vägledningar för barnrättsarbetet
- ▶ beskrivningar av myndigheternas uppdrag kopplat till barnrättsarbetet
- ▶ dokument med begreppsbeskrivningar kopplat till barnrätt
- ▶ utvärderingar, uppföljningsrapporter eller motsvarande

Dokumentstudierna har syftat till att identifiera hur myndigheterna har arbetat med att implementera barnrättsarbetet i sina respektive organisationer samt vilka insatser som genomförts. Dokumentstudierna har också bidragit till att skapa en bild av hur deltagande myndigheter formulerat sitt barnrättsarbete i skrift. Översiktlig källförteckning framgår av bilaga 1.

Representanter från de myndigheter som deltagit i utvärderingen har ombetts besvara skriftliga frågor. Sju av elva myndigheter har besvarat frågorna. Frågorna har syftat till att skapa en övergripande bild både av myndigheternas arbete med barnrätt och av myndigheternas uppfattning om det stöd som BO erbjudit inom ramen för BIP. Frågorna har berört:

- ▶ ansvar och organisation för barnrättsarbetet
- ▶ resurser för barnrättsarbetet på myndigheten
- ▶ förekomst av styrdokument och andra rutiner som avser barnrättsarbetet,
- ▶ kompetens om barnrätt inom myndigheten
- ▶ upplevelser av BO:s stöd

Intervjuer har genomförts med representanter från de myndigheter som ingår i utvärderingen. Antalet representanter från myndigheterna har varierat från en till en handfull personer. De representanter som har deltagit i utvärderingen har haft följande funktioner:

- ▶ samordnande funktioner för barnrättsarbetet
- ▶ chefer såsom enhetschef och avdelningschef

---

<sup>2</sup> Elva myndigheter tillfrågades om att delta, men en myndighet avböjde då de inte ville föregå sitt interna utvecklingsarbete.

- ▶ verksamhetsutvecklande funktioner såsom utvecklingsstrateg, verksamhetsexpert, kompetensspecialist, verksamhetsansvarig för rättighetsfrågor
- ▶ specifika funktioner: jurist, inspektör, forskare, barnombud, bemötandeombudsman och utredare

Intervjuerna har syftat till att dels ge en djupare förståelse för hur myndigheterna organiserat sitt barnrättsarbete, dels identifiera utmaningar, lärdomar och lärande exempel. Intervjuerna har berört bland annat:

- ▶ hur myndigheterna bedriver sitt arbete med barnrättsfrågor
- ▶ hur myndigheten har fördelat roller och ansvar i barnrättsarbetet
- ▶ resultatet av barnrättsarbetet
- ▶ hur myndigheterna uppfattat det stöd som BO erbjuder
- ▶ planeringen av myndigheternas fortsatta arbete med barnrättsarbetet
- ▶ vilka behov myndigheterna har av fortsatt stöd

Slutligen har utvärderarna deltagit på en av BO:s nätverkskonferenser, arrangerad i december 2019. Syftet med deltagandet var att aktivt kunna observera hur en nätverkskonferens genomförs i praktiken, vilka områden som lyfts och diskuteras.

#### **1.4. Underlag och ramverk för analys**

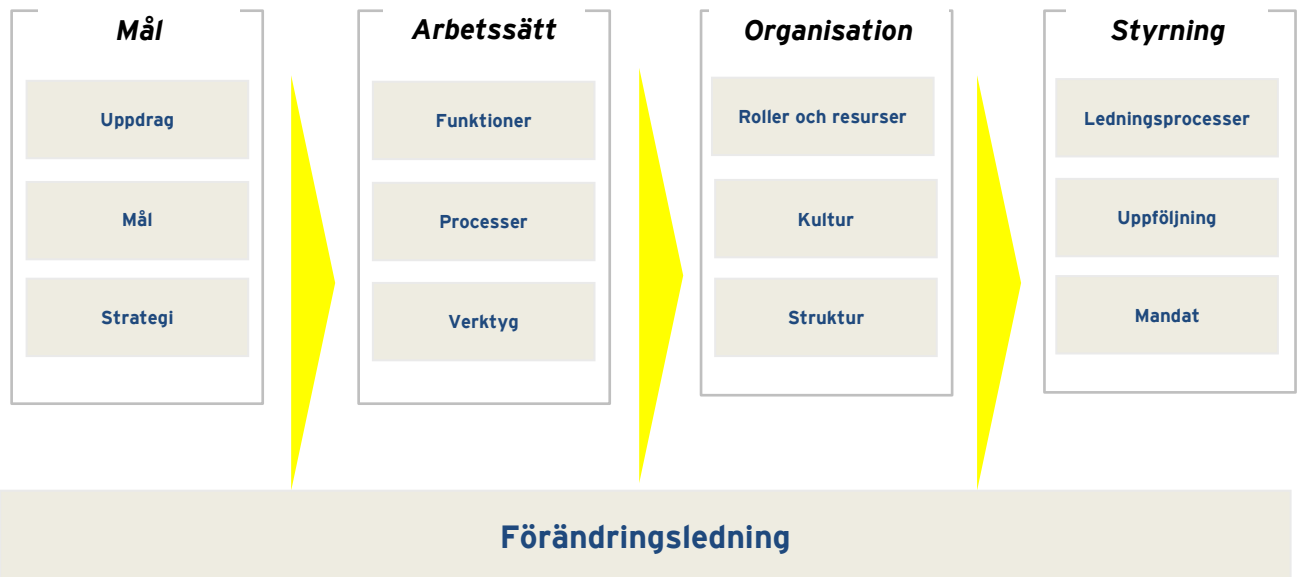
lakttagelser utifrån skriftliga frågor, dokumentation och intervjuer har legat till grund för vår analys. Analysarbetet inleddes med att kartlägga hur olika myndigheter har tagit sig an barnrättsarbetet.

För att på ett strukturerat sätt kunna identifiera likheter och skillnader i förutsättningar, effekter och framgångsfaktorer i barnrättsarbetet har vi valt att utforma analysen utifrån ett ramverk. Ramverket är indelat i fyra områden: *mål, arbetssätt, organisation och styrning*. Respektive område innehåller i sig väsentliga parametrar som stödjer analysen.

Syftet med att använda ett ramverk för analys är att tydligare kunna särskilja hur myndigheternas arbete med barnrätt är kopplat till förutsättningar kring deras uppdrag, arbetssätt, organisationsstruktur och styrning. Ramverket kan också fungera som ett framtida stöd för myndigheter som framgent ska arbeta med barnrättsfrågor.

I nedanstående bild illustreras ramverket. Respektive område förklaras i avsnittet därefter.

## EY:s ramverk för analys



**Område mål:** I området ingår att analysera hur myndigheterna har kopplat sina respektive grunduppdrag och uppdraget att arbeta med barnrätt. I denna del ingår att analysera hur/om myndigheterna har tydliggjort mål, riktning och uppdrag kopplat till barnrättsarbetet.

**Område arbetsätt:** I området analyseras hur och om myndigheterna har utformat och/eller förändrat sina arbetsätt och processer kopplat till barnrätt. I analysen ingår också att identifiera vilka funktioner som myndigheterna har/behöver för att arbeta med barnrättsfrågor. Avslutningsvis analyserar vi vilka verktyg som är mest centrala för myndigheterna.

**Område organisation:** Vi analyserar hur myndigheterna har organiserat arbetet med barnrätt. I denna del ingår också att se över hur/om myndigheternas struktur samt kultur har påverkat arbetet.

**Område styrning:** I det sista området analyseras frågor kopplat till myndigheternas styrning och uppföljning samt mandat.

Vi har även använt BO:s egna vägledningar som utgångspunkter för vår analys i utvärderingen. Vi har särskilt använt oss av *Barnrättsresan*. Barnrättsresan är ett processtödd som syftar till att hjälpa kommuner, regioner och myndigheter att utveckla sitt barnrättsarbete. Processtödet är indelat i fyra delar:

1. *Förutsättningar* för barnrättsarbetet som inkluderar kunskap om barnets rättigheter och barnkonventionens grundprinciper.
2. *Kartläggning av nuläget*. Verksamheten behöver kartlägga nuläget vad gäller tillämpning av barnkonventionen i verksamheten. En kartläggning av nuläget ger möjlighet att skapa en bild av verksamhetens utvecklingsbehov.

3. I en *handlingsplan för barnrättsarbetet* görs ett urval av utvecklingsområden för det fortsatta barnrättsarbetet, med nulägesanalysen som grund. När utvecklingsområden har identifierats sätts övergripande mål för arbetet. I detta ingår enligt processtödet att formulera en ambitionsnivå för arbetet. Målen bryts ned i aktiviteter.
4. *Uppföljning av barnrättsarbetet* innebär analys av huruvida målen som sattes upp har uppnåtts.



## 2. Stöd från Barnombudsmannen

*I detta kapitel beskrivs BO:s arbete med regeringsuppdraget Barnrätt i praktiken (BIP). Vi beskriver det stöd som BO erbjudit myndigheterna inom ramen för BIP, hur myndigheterna som ingått i uppdraget uppfattat BO:s stöd och i vilken utsträckning som myndigheterna tagit del av stödet. Vi lyfter även svårigheter som BO stött på under uppdragets gång och BO:s övriga reflektioner kring uppdraget.*

### 2.1. Barnombudsmannens stöd till berörda myndigheter

BO har erbjudit både allmänt och individuellt anpassat stöd till myndigheterna. De olika stödinsatserna har riktat sig såväl till ledningen för myndigheterna som till medarbetare och särskilda nyckelfunktioner. BO har också tillhandahållit olika webbutbildningar och webbseminarier.

Vi redovisar nedan de olika stödinsatserna. Av nedan nämnda insatser har BO lagt stort fokus på nätverksträffarna. BO har också besökt flera myndigheter och arrangerat utbildningar anpassade efter den specifika verksamheten.

BO:s stöd till myndigheterna:

#### Nätverksträffar

- ▶ Barnombudsmannen har arrangerat nätverksträffar och bjudit in representanter från myndigheterna. Myndigheterna har deltagit i hög utsträckning. Vid nätverksträffarna har myndighetsrepresentanterna haft möjlighet att utbyta erfarenheter med varandra.
- ▶ **Juristträffar**
  - ▶ BO har bjudit in jurister från olika myndigheter till särskilda träffar med fokus på barnkonventionen i förhållande till annan lagstiftning.
- ▶ **Träffar med generaldirektörer och ledningsgrupper**
  - ▶ BO har bjudit in generaldirektörer till frukostträffar.
  - ▶ BO har erbjudit träffar med myndigheternas ledningsgrupper.
  - ▶ Syftet med träffarna har varit att förankra och ge legitimitet till barnrättsarbetet.
- ▶ **Webbseminarier**
  - ▶ BO har erbjudit webbseminarier med olika teman. Webbseminarierna har publicerats på BO:s hemsida.
- ▶ **Webbutbildning**
  - ▶ BO har tagit fram en webbutbildning som ger grundläggande kunskaper om barnkonventionen. Webbutbildningen har publicerats på BO:s hemsida.
- ▶ **Metodstöd**
  - ▶ BO har tagit fram ett metodstöd för prövning av barnets bästa riktat till beslutsfattare och tjänstepersoner.
- ▶ **Utbildning på myndigheterna**
  - ▶ BO har genomfört utbildningar på myndigheterna efter förfrågan.

- ▶ **Anpassat stöd efter myndigheternas behov**
  - ▶ BO har gett stöd till myndigheterna utefter förfrågningar och specifika behov.

## 2.2. Barnombudsmannens genomförande av BIP

BO har arbetat med BIP under perioden 2017 till 2019. Genomförandet av uppdraget har utvecklats under åren, bland annat mot bakgrund av att fler myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att arbeta med barnrätt.

BO beskriver första året med BIP, år 2017, som en uppstartsfas och att strategi samt plan för arbetet upprättades löpande. BO arbetade under året med att identifiera myndigheternas behov av stöd. Flera myndigheter efterfrågade BO:s stöd relativt direkt men var samtidigt osäkra på vilket stöd de hade behov av. Det gjorde det inledningsvis svårt för BO att veta på vilken nivå stödet skulle erbjudas. Generellt sett framkommer att det på grund av den stora variation i myndigheternas uppdrag och verksamhet har varit en utmaning för BO att hitta minsta gemensam nämnare i det stöd som erbjudits myndigheterna.

Under åren som följt upplever BO att myndigheten haft bättre förutsättningar att ge stöd mer initialt när nya myndigheter tillkommit. Andra året i BIP, år 2018, genomförde BO en inledande workshop med de nytillkomna myndigheterna. Myndigheterna ombads då specificera sina behov för att skapa förutsättningar för ett bättre stöd.

Att myndigheter löpande har tillförts uppdraget har inneburit att gruppen myndigheter inte har varit konstant. BO har i flera fall inte fått information på förhand om att nya myndigheter fått i uppdrag att arbeta med barnrätt. Detta uppges ha försvårat Barnombudsmannens möjligheter till planering. BO:s resurser för att utföra uppdraget har inte utökats trots att antalet myndigheter har ökat.

I respektive myndighets regleringsbrev framgår att myndigheterna ska arbeta med barnkonventionen. Skrivningarna i regleringsbreven har sett något olika ut. I flertalet regleringsbrev finns skrivningar om att myndigheten ska *analysera* behovet av utveckling av den praktiska tillämpningen av barnkonventionen inom sina verksamhetsområden. I regleringsbrev finns också skrivning att BO, utifrån myndighetens behov, ska *bidra till analysen* i enlighet med BO:s uppdrag att *stödja* statliga myndigheter i arbetet med att tillämpa barnets rättigheter. En del myndigheter har mer vaga skrivelser i regleringsbreven. Att skrivningarna i regleringsbreven skiljt sig åt har försvårat BO:s arbete med BIP. BO menar att det har skapat olika incitament för myndigheterna att arbeta med barnrättsarbetet samt ta del av BO:s stöd.

BO lyfter i intervju att det funnits viss förväntan från myndigheterna att BO ska ge tydlig vägledning kring hur barnrättsarbetet ska bedrivas i just deras verksamhet. Den här bilden bekräftas vid intervju med myndigheter. BO själva menar att Barnombudsmannens uppdrag inte är att tolka barnkonventionen i relation till annan lagstiftning. Utvärderingen visar att uppdragsbenämningen *Barnrätt i praktiken* kan ha medfört en förväntan på ett mer praktiskt och verksamhetsnära stöd än vad som varit BO:s uppdrag att erbjuda.

BO fick uppdraget att genomföra BIP oavhängigt huruvida barnkonventionen skulle bli lagstiftning eller inte. Att riksdagen beslutade att göra barnkonventionen till lag upplevs ha medfört att barnrättsarbetet har blivit mer förankrat hos de myndigheter som tillkom i uppdraget under 2019 än hos de som ingick sedan tidigare.

Många av de myndigheter som ingår i utvärderingen lyfter att regeringsuppdraget avseende barnkonventionen och BIP haft en betydelse för myndighetens förändringsarbete. BIP har satt frågan om implementering av barnkonventionen på agendan.

## 2.3. Myndigheternas uppfattningar kring erbjudet stöd

### 2.3.1. Barnombudsmannens stöd har uppfattats som positivt

De upplevelser som förmedlas i utvärderingen visar att BO:s stöd överlag uppfattats som positivt. BO har upplevts vara engagerade i sin kontakt med berörda myndigheter och BIP uppger ha bidragit till ökad kompetens om barnkonventionen inom myndigheterna. BO:s stöd till myndigheter förväntas kunna bidra till en likvärdighet i statliga myndigheters arbete med barnkonventionen.

Samtliga myndigheter som intervjuats inom ramen för utvärderingen lyfter det som positivt att BO har genomfört nätverksträffar. Överlag beskrivs nätverksträffarna som centrala i arbetet och att möjligheten till erfarenhetsutbyte vid dessa träffar är värdefullt. Flertalet myndigheter uttrycker i utvärderingen behov av konkreta exempel för hur myndigheten fortsatt kan utveckla sitt barnrättsarbete. På nätverksträffarna har myndigheterna lyssnat in andra myndigheter, diskuterat och problematiserat utifrån sitt nuläge och fått stöd på plats, både av BO och av medverkande myndigheter. Det uttrycks därför starka önskemål om att nätverksträffarna ska fortsätta.

Vissa myndigheter upplever att de själva inte fått ut så mycket som de hade önskat av nätverksträffarna utan att de främst har bidragit med information och lärdomar till andra. Det här kan dels förklaras av att myndigheter kommit olika långt i sitt barnrättsarbete, dels av att antalet myndigheter inom BIP har utökats över tid. Att antalet myndigheter har utökats har enligt vissa av de intervjuade myndigheterna bidragit till en bromsande effekt vid exempelvis nätverksträffar. Utökningen anses ha medfört att diskussioner har fått "börja om" och anpassas till de tillkommande myndigheternas förutsättningar.

BO har inom ramen för BIP erbjudit utbildningar om barnkonventionen anpassade efter den specifika myndighetens verksamhet. De myndigheter som tagit del av sådan utbildning beskriver den som givande. Några myndigheter har också fått hjälp vid framtagandet av internt utbildningsmaterial och beskriver BO:s stöd i detta som värdefullt.

Ytterligare ett stöd som upplevs ha varit värdefullt är möjligheten att kontakta BO för vägledning i olika frågor kopplat till barnkonventionen. Några myndigheter uttrycker att detta har varit det mest givande stödet. BO har gett myndigheter stöd i att identifiera utvecklingsområden i verksamheten. BO har också gett feedback på olika former av styrdokument som myndigheterna tagit fram.

I det utskickade frågeformuläret uppger samtliga svarande att de tagit del av BO:s webbseminarier. Flera uppger också att de tagit del av vägledning för prövning av barnets bästa samt den webbutbildning som BO tagit fram.

Utvärderingen visar att det finns skillnader i myndigheternas behov av stöd. Samtliga former av stöd som BO erbjudit har dock nyttjats av flera myndigheter, och vissa former av stöd har nyttjats av samtliga. Flera former av de stöd som BO erbjuder tycks vara särskilt viktiga i ett inledande utvecklingsarbete, till exempel utbildningsmaterial och vägledningar.

### **2.3.2. Områden där stödet kan utvecklas**

I utvärderingen har de deltagande myndigheterna identifierat vissa utvecklingsområden i BO:s stöd. Det har exempelvis framkommit att BO kan utveckla sin kommunikation och framförhållning kring vilket stödmaterial och vägledningar BO planerar att publicera. I intervju lyfts exempel som att en myndighet påbörjade arbete med att ta fram ett internt metodstöd baserat på BO:s stödmaterial. Barnombudsmannen publicerade kort därefter ett nytt stödmaterial utan förvarning, vilket innebar att myndigheten fick revidera delar av metodstödet. I sammanhanget kan nämnas att BO uppger sig kontinuerligt ha kommunicerat om förändringar till myndigheterna via nyhetsbrev.

I utvärderingen lyfter också vissa myndigheter att de inte alltid fått stöd från BO när de önskat. I utvärderingen har framkommit att det stundtals har varit en hög efterfrågan på BO:s stöd, att BO:s resurser för uppdraget har varit begränsade samt att BO har under uppdragets gång haft en relativt hög personalomsättning. Ansvarig tjänsteperson för BIP har bytts ut ett flertal gånger.

Utvärderingen har vidare identifierat att myndigheternas förväntningar på BO inte fullt ut motsvarar BO:s uppdrag. Vissa myndigheter uttrycker att de förväntar sig stöd i tolkning av lagstiftning och att BO:s stöd därmed anses vara alltför allmänt hållet. I utvärderingen har också framkommit att vissa myndigheter efterfrågat ett mer verksamhetsanpassat stöd medan andra uppger att BO har erbjudit ett sådant. Vi noterar att de myndigheter som upplevt stödet som allmänt hållet har arbetat med implementering av barnrättsperspektivet redan innan BIP. Vi noterar även att myndigheter har uttryckt förståelse för att det inte är BO:s uppdrag att vägleda i specifika verksamhetsrelaterade frågor.

I utvärderingen har framkommit att myndigheterna anser sig ha behov av fortsatt stöd från BO. Tre områden har särskilt identifierats för det fortsatta stödet:

- ▶ Fortsatta nätverksträffar
- ▶ Lärande exempel
- ▶ Stöd i tolkning av lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

Myndigheterna som ingått i utvärderingen uppger sig ha behov av fortsatta forum för samverkan dels med BO, dels med andra myndigheter. Hos intervjuade finns en önskan om att BO även fortsättningsvis ska anordna nätverksträffar men att dessa dels ska ha ett tydligare och mer uttalat syfte, dels att myndigheterna vid träffarna ska grupperas på annat sätt. En del myndigheter efterfrågar gruppindelning baserat på hur långt myndigheterna kommit i implementeringen av barnkonventionen i sin verksamhet, andra utifrån myndigheternas uppdrag. Flera myndigheter söker fortsatt hjälp från BO med att identifiera andra myndigheter som har kommit lika långt i barnrättsarbetet som de själva har gjort.

I intervjuer efterfrågas också fler lärande exempel. Nätverksträffarna uppges till viss del ha fyllt funktionen att sprida dessa. De myndigheter som ingår i BIP från år två och framåt efterfrågar lärdomar och exempel på lyckat barnrättsarbete från de myndigheter som deltagit från projektstart.

Flertalet intervjuade anser att behovet av stöd från BO är ännu viktigare under 2020 än det varit tidigare. Detta mot bakgrund av att barnkonventionen trätt i kraft som svensk lag från och med 2020. Intervjuade lyfter att det fortsatt finns otydligheter i hur barnkonventionen ska tillämpas. Utifrån vad utvärderingen visar finns det inte en klar uppfattning hos myndigheterna om hur barnkonventionen ska tillämpas i respektive verksamhet.

### **2.3.3. Sammanfattande slutsatser kring BO:s stöd**

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att BO:s stöd har uppfattats som värdefullt och engagerat i myndigheternas arbete med barnrätt. Det framkommer att särskilt initialt är BO:s vägledning och utbildningar viktiga verktyg för myndigheterna. Myndigheter som har arbetat med barnrättsfrågor under en längre tid har generellt sett ansett stödet som alltför allmänt hållet och har uttryckt behov av ett mer verksamhetsanpassat stöd.

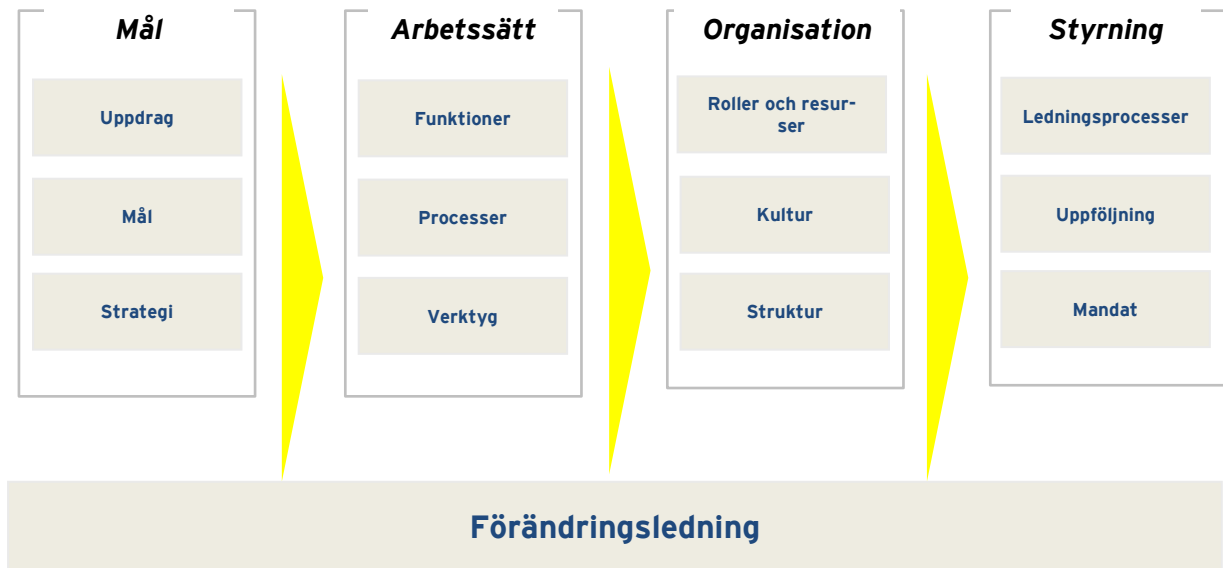
Myndigheter lyfter att nätverksträffarna med andra myndigheter är centrala för att ta del av goda exempel kring framgångsrikt barnrättsarbete. Utvärderingen visar att det finns utvecklingsområden kring hur dessa nätverksträffar kan organiseras för att bli mer effektiva ur myndigheternas synvinkel. Det rör sig exempelvis om hur myndigheter grupperas för att samtliga myndigheter ska uppfatta dem som givande.

Därutöver kan konstateras att det finns ett förväntansgap kring det stöd som BO erbjuder och myndigheternas behov. Myndigheterna uttrycker tydliga behov av stöd kring tolkning av lagstiftning samtidigt som det uttrycks viss förståelse för att det inte är Barnombudsmannens uppdrag.

### 3. Framgångsfaktorer i arbetet med barnrätt

I detta kapitel beskriver vi förutsättningar och utmaningar för ett lyckat barnrättsarbete hos de myndigheter som ingått i utvärderingen. Vi utgår från det ramverk som beskrivs i inledningen.

EY:s ramverk för analys:



#### 3.1. Område mål

Utvärderingen visar att det finns stor variation bland de myndigheter som ingår i utvärderingen. Vår analys indikerar att myndigheternas grunduppdrag har påverkat utvecklingsarbetet kopplat till barnets rättigheter.

Vi har i utvärderingen identifierat ett antal framgångsfaktorer kopplade till uppdrag och mål för ett effektivt barnrättsarbete. Vi utvecklar dessa nedan.

Framgångsfaktorer avseende mål:

- ▶ Tydliggör och förankra hur myndighetens grunduppdrag förhåller sig till barnrättsperspektivet
- ▶ Besluta om mål för barnrättsarbetet
- ▶ Konkretisera målen genom handlingsplan och strategier

##### 3.1.1. Tydliggör och förankra hur myndighetens grunduppdrag förhåller sig till barnrättsperspektivet

Att tydliggöra och förankra hur myndighetens grunduppdrag förhåller sig till barnrättsperspektivet tycks vara både en framgångsfaktor men också ett grundläggande steg i myndigheternas barnrättsarbete. Utvärderingen visar att merparten av myndigheterna har identifierat vissa utmaningar kopplat till detta, exempelvis avseende

relevans, barn som målgrupp samt vad som beskrivs som överlappande lagstiftning. Flera myndigheter har inlett regeringsuppdraget kopplat till BIP med att göra en kartläggning av myndighetens nuläge och utvecklingsbehov. En myndighet har använt extern konsult för att få stöd i hur myndigheten kan arbeta med barnrättsfrågor.

Som tidigare nämnt har myndigheterna som ingår i utvärderingen olika uppdrag och olika målgrupper för sitt arbete. Myndigheterna kan i huvudsak delas in i tre kategorier:

- ▶ *Utförarmyndigheter*<sup>3</sup>: myndigheter som träffar barn direkt i sitt arbete och därmed tillämpar lagstiftning i mötet med barn.
- ▶ *Kunskapsmyndigheter*<sup>4</sup>: myndigheter som arbetar med att sprida information och kunskap inom ett verksamhetsområde.
- ▶ *Tillsynsmyndigheter*<sup>5</sup>: myndigheter som inspekterar och säkerställer efterlevnad av lagar och riktlinjer inom ett verksamhetsområde.

Myndigheternas *uppdrag* regleras i förordning och verksamheten ska följa lagar och andra föreskrifter. Utvärderingen visar att det varierar om och hur barnrättsperspektivet ingår i myndigheternas respektive förordningar. I en del myndighetsförordningar återfinns skrivningar om *hänsyn till barnets bästa, främjande av barnets rättigheter* samt att det alltid ska göras en *konsekvensanalys* inför beslut som kan röra barn.

Vissa av myndigheterna arbetar utifrån lagstiftning som till stor del anses omfatta barnkonventionen. Några myndigheter arbetar utifrån närliggande lagar och konventioner; främst skollagen, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I de fall barnkonventionen anses överensstämma med gällande lagstiftning anser myndigheter det problematiskt att veta på vilket sätt barnkonventionen ska tillämpas. Särskilt utförar- respektive tillsynsmyndigheter beskriver tolkning av barnkonventionen i relation till befintlig lagstiftning som en utmaning. Tre myndigheter (kunskaps-, tillsyns- samt utförarmyndigheter) som arbetar med skollagen lyfter att denna i hög utsträckning överensstämmer med barnkonventionen. Det anses utmanande att klargöra vilket *ytterligare* utvecklingsarbete myndigheterna ska bedriva kopplat till barnkonventionen.

Vissa myndigheter har gjort särskilda rättsliga kartläggningar för att tydliggöra barnkonventionens ställning i relation till den lagstiftning myndigheten primärt arbetar utifrån:

- ▶ En tillsynsmyndighet har kartlagt vilka delar i barnkonventionen som eventuellt inte täcks in i skollagen.
- ▶ En kunskapsmyndighet har identifierat likheter och skillnader mellan barnkonventionen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

I båda fallen beskrivs att kartläggningarna gav goda förutsättningar för myndighetens barnrättsarbete. I sammanhanget kan nämnas att det i BO:s processtöd *Barnrättsresan*

---

<sup>3</sup> Hit kategoriseras Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse, Specialpedagogiska skolmyndigheten.

<sup>4</sup> Hit kategoriseras Skolverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

<sup>5</sup> Hit kategoriseras Statens skolinspektion, Inspektionen för socialförsäkringen samt Inspektionen för vård och omsorg.



anges att en kartläggning av nuläget är nödvändig för att kunna skapa en bild av den egna verksamhetens utvecklingsbehov.

Utvärderingen visar även att det är väsentligt att klargöra på vilket sätt barn är målgrupp för myndigheterna. Myndigheternas närhet respektive avstånd till att möta barn i verksamheten påverkar arbetet med barnrätt. Kunskapsmyndigheter träffar exempelvis inte barn i sitt arbete. Det beskrivs att dessa myndigheter inledningsvis var osäkra på hur barn var en målgrupp för myndigheten och när barnrättsperspektivet var relevant att beakta i verksamheten. Det uppges ha blivit tydligare allteftersom myndigheterna har arbetat med barnkonventionen.

En kunskapsmyndighet menar att deras uppdrag är att ge stöd till yrkesverksamma utifrån den speciallagstiftning som myndigheten och dess verksamhet lyder under. De ser det inte som en del av sitt uppdrag att ge stöd, vägledning och tolkning av barnkonventionen i förhållande till den lagstiftning som främst berör myndigheten. Det här menar myndigheten är BO:s uppdrag.

### **3.1.2. Besluta om mål för barnrättsarbetet**

Förekomsten av tydliga och välförankrade mål är generellt sett en framgångsfaktor för effektiva organisationer. Organisationer som har mål tenderar att i högre utsträckning få gynnsamma resultat i sin verksamhet under förutsättning att medarbetare och chefer är delaktiga i målarbetet. Utifrån detta perspektiv väljer vi därför att lyfta mål som en generell framgångsfaktor.

I utvärderingen framgår att det endast är tre av tio myndigheter som har valt att besluta om eller använda begreppet mål kopplat till barnrättsarbetet. De aktuella myndigheterna är en tillsyns- respektive två utförarmyndigheter. Vi kan konstatera att mål kopplat till barnrättsarbetet därmed är ett utvecklingsområde för så gott som samtliga myndigheter.

De aktuella myndigheterna har på olika sätt formulerat målsättningar för barnrättsarbetet. En översiktlig kartläggning visar att målen i detta fall rör att:

- ▶ myndigheten ska vara en pådrivande rättighetsaktör
- ▶ att genom att uppmärksamma barnrättsperspektivet i granskningar ska (myndigheten) bidra till att förbättra barns levnadsvillkor och till ett ökat genomslag för barns rättigheter i praktiken

En av myndigheternas målbilder sträcker sig fram till 2022. Myndigheten i fråga lyfter behovet av att ha en tydlig målbild för arbetet med barnkonventionen för att understryka vikten och långsiktigheten i arbetet. En myndighet som arbetat aktivt med barnrättsperspektivet sedan 2010/2011 menar att det inom den egna organisationen krävs förståelse för den tid ett förändringsarbete som barnrätt tar.

Utvärderingen visar exempel på att myndigheter har bedrivit och benämnt styrningen av barnrättsarbetet på olika sätt. En myndighet uppger sig inte ha beslutat om några mål, strategier, handlingsplan eller motsvarande för barnrättsarbetet mot bakgrund av att myndighetens förordning upplevs ha en tydlig skrivning kring barnrätt. Myndigheten har dock tagit fram ett dokument som redogör för identifierade problemområden, vidtagna åtgärder och åtgärder framåt i myndighetens barnrättsarbete.

I utvärderingen har även framkommit exempel på myndigheter som har integrerat barnrättsarbetet i myndighetens ordinarie styrdokument, i det här fallet i myndighetens



verksamhetsplan. Utifrån identifierade utvecklingsområden kopplat till barnets rättigheter har respektive enhet på myndigheten utarbetat aktiviteter. Uppföljningen av arbetet med barnets rättigheter blir på så vis en del i myndighetens löpande verksamhetsuppföljning.

### **3.1.3. Konkretisera målen genom handlingsplan och strategier**

Generellt sett framhålls i utvärderingen att handlingsplaner anses som värdefulla för att tydliggöra och strukturera barnrättsarbetet. Utvärderingen visar att mer än hälften av myndigheterna har tagit fram någon form av dokumenterad handlingsplan eller strategi för utvecklingsarbetet med barnets rättigheter (exempel på handlingsplaner beskrivs i bilaga 2). Det är i huvudsak utförarmyndigheter och tillsynsmyndigheter som tagit fram handlingsplaner.

Myndigheternas handlingsplaner skiljer sig åt i utformning och innehåll. Vissa planer innehåller övergripande mål och resultatmål medan andra är av mer övergripande karaktär. Det finns även handlingsplaner som innehåller konkreta och tidsatta åtgärder.

Vi noterar även att handlingsplaner lyfts fram som ett moment i BO:s processtöd *Barnrättsresan*. En handlingsplan ska sätta en ambitionsnivå samt innehålla aktiviteter.

### **3.1.4. Sammanfattande reflektioner**

Vår sammantagna analys utifrån ovanstående visar att det är väsentligt att respektive myndighet klargör hur myndighetens grunduppdrag ska förhålla sig till barnrättsarbetet. I det avseendet är det också väsentligt att tydliggöra hur barnrättsarbetet ska relateras till myndighetens primära målgrupp för arbetet. I utvärderingen har framkommit att en rättslig kartläggning kan utgöra ett verktyg för att klargöra detta.

Mer än hälften av myndigheterna har utarbetat någon form av dokumenterad handlingsplan eller strategi för utvecklingsarbetet med barnets rättigheter. Flera myndigheter har också kartlagt eller strävat efter att kartlägga hur barnkonventionen förhåller sig till den lagstiftning som primärt berör myndigheten.

Utvärderingen indikerar att myndigheterna har utvecklingsområden i att besluta om konkreta mål/indikatorer för barnrättsarbetet. Ett mål tydliggör för medarbetare inom organisationen vad syftet med barnrättsarbetet är. Förekomsten av mål för arbetet anses också bidra till att skapa mandat för barnrättsarbetet inom organisationen.

Utifrån vår erfarenhet av strukturer för effektiv styrning vill vi också betona vikten av att styrning och uppföljning av barnrättsarbetet följer respektive myndighets ordinarie struktur för styrning. På så vis blir barnrättsarbetet en integrerad del av verksamheten och genomsyrar verksamheten på ett systematiskt sätt.

## **3.2. Område arbetssätt**

I detta avsnitt redovisas hur och om myndigheternas arbetssätt har utvecklats kopplat till barnrätt. I avsnittet ges också exempel på verktyg som myndigheterna använder i sitt barnrättsarbete. Vår analys indikerar att kunskap och ett verksamhetsnära förändringsarbete leder till framgång. De framgångsfaktorer som identifierats inom område arbetssätt utvecklas nedan.

Framgångsfaktorer avseende arbetssätt:

- ▶ Säkra tillräcklig kompetens hos medarbetare och chefer
- ▶ Implementera barnrättsperspektivet i befintliga processer

### **3.2.1. Säkra tillräcklig kompetens hos medarbetare och chefer**

BO lyfter i sitt processtöd *Barnrättsresan* att kunskap om barnrätt och barnkonventionen är grundläggande för att skapa rätt förutsättningar för det kommande barnrättsarbetet. Även myndigheterna framhåller kunskap och kompetens som viktig grund för utvecklingsarbete och för att möjliggöra förändrade arbetssätt.

Det framgår av utvärderingen att samtliga myndigheter har genomfört någon form av kompetensutveckling kopplat till området. Mindre myndigheter (utifrån antal medarbetare) har genomfört utbildningsinsatser riktade till samtliga medarbetare. Större myndigheter har i första hand riktat utbildningsinsatser till specifika målgrupper, såsom jurister, handläggare och chefer.

Kompetensutveckling har genomförts både i egen regi och med stöd av externa aktörer. Myndigheter har använt sig av BO:s webbutbildning och webbseminarier. Flera myndigheter har dessutom utarbetat egna interna webbutbildningar för medarbetare och chefer. En myndighet har skapat informationsfilmer om barnkonventionen som använts i såväl interna som externa sammanhang. En tillsynsmyndighet har infört utbildningspass om barnrättsperspektivet i introduktionsutbildningen för nya medarbetare.

Kunskap om barnkonventionen varierar inom och mellan myndigheterna och så även behov av kunskap och kompetenshöjande insatser. Som en del i att säkra kompetensutveckling där den bäst behövs har några myndigheter inlett barnrättsarbetet med att kartlägga medarbetarnas kompetens i barnrättsfrågor. En av dessa myndigheter har följt upp kompetenskartläggningen med workshops som också fungerat som kompetenshöjande insatser. De bidrog också till att involvera medarbetarna i att identifiera relevanta arbetssätt.

Ett annat sätt att erbjuda kompetenshöjande insatser utifrån behov visar sig på en utförarmyndighet som utarbetat en barnutbildning i tre steg; grundutbildning, påbyggnad och rollspecifik påbyggnad. Samtliga medarbetare får grundutbildning och därutöver finns påbyggnadsdelar utifrån medarbetarnas behov och roller/funktioner. Utbildningen berör barnrättsperspektivet, samtal med barn och barns behov och utveckling.

Åtminstone två myndigheter har tagit fram verklighetstroga scenarier som ett led i att utbilda ledningsfunktioner och medarbetare. Exempel på när scenarier använts för att uppmärksamma barnrättsperspektivet är vid upphandling och vid utbildning av inspektörer inom en tillsynsmyndighet. En myndighet har utarbetat en begreppshandbok som definierar centrala begrepp i barnrättsarbetet för medarbetarna. Denna väntas bidra till ett likvärdigt sätt att prata om barnrätt inom myndigheten och till att höja kompetensen inom området.

BO har genomfört utbildningar på flera myndigheter. En av de myndigheter som inte tagit del av utbildningsinsats från BO lyfter att myndighetens utbildningsbehov har varit alltför verksamhetsspecifikt för att BO skulle kunna tillgodose det.

### **3.2.2. Implementera barnrättsperspektivet i befintliga processer**

Utvärderingen indikerar att implementering av barnrättsperspektivet i myndigheternas befintliga processer och metodstöd upplevs som en framgångsfaktor. Analys av

myndigheters dokumentation visar att både tillsynsmyndigheter och utförarmyndigheter har infört barnrättsperspektivet i myndigheternas respektive checklistor, vägledningar, metodstöd och liknande. En tillsynsmyndighet har systematiskt fört in ett barnrättsperspektiv i verksamhetens dokumenterade processer och beslutsunderlag.

Flera myndigheter (samtliga utförarmyndigheter) har utvecklat specifika metodstöd avseende barnets rättigheter. Två av dessa har tagit fram handläggningsstöd/vägledning vid prövning av barnets bästa. Vägledningar för prövning av barnets bästa berör teman som beskrivning av centrala begrepp, varför en barnrättsprövning ska göras, när en prövning ska göras, barnets rätt att uttrycka sina intressen samt hantering av intressekonflikter. Vägledningarna baseras på BO:s process i sju steg om prövning av barnets bästa. Den tredje utförarmyndigheten har tagit fram ett stöd för prövning av barnets bästa i en verksamhetsspecifik situation som kan vara känslig för barnet.

En tillsynsmyndighet har infört barnrättsperspektivet i sin vägledning för projektprocesser. Där framgår att och hur hänsyn ska tas till barnrättsperspektivet i projekt samt att myndighetens barnrättsgrupp kan bistå vid behov. En utförarmyndighet har utarbetat ett informationsmaterial om barn och ungas rättigheter i den egna verksamheten. Materialet definierar de artiklar i barnkonventionen som är relevanta för myndighetens verksamhet.

I sitt arbete för att tillgodose barns rätt till information har en utförarverksamhet tagit fram en app. Appen riktar sig till barn inom myndighetens målgrupp och ska användas för att sprida information om barn och ungas rättigheter och den juridiska processen inom myndighetens verksamhetsområde. Flera myndigheter använder myndighetens hemsida som ett verktyg för att sprida information till barn och unga.

Utförarmyndigheterna betonar vikten av att få ta del av barns och ungas synpunkter på myndighetens verksamhet och föra dialog med barnen. En myndighet har ett pågående samarbete med frivilligorganisationer som i sin tur har kontakt med barn inom myndighetens målgrupp. Syftet är att ta del av information från barn och unga som organisationerna möter. Ett utvecklingsområde som nämns i utvärderingen är att utarbeta arbetssätt för att tillse barns inflytande på övergripande nivå.

En utmaning för utförar- och tillsynsmyndigheter som är lokaliserade på flera platser i landet är att åstadkomma en förändring i den faktiska tillämpningen av barnkonventionen. Utvärderingen visar att utförarmyndigheter har infört barnrättsperspektivet i vägledningar, metodstöd, handledningar och liknande material.

### **3.2.3. Sammanfattande reflektioner**

Sammantaget visar utvärderingen att deltagande myndigheter har utvecklat sina arbetssätt kopplat till barnrätt. Vår analys visar att kunskap och kompetens utgör en grundläggande del i att möjliggöra för utveckling av nya arbetssätt. Det stöd som BO erbjuder i form av webbutbildning och olika webbseminarier har använts i hög utsträckning av myndigheterna. Utbildningarna har lagt grund för en gemensam kunskapsbas som flera myndigheter sedan har vidareutvecklat genom ytterligare kompetenshöjande insatser.

Större myndigheter menar att förändringar av arbetssätt är en utmaning. Det är enligt vår mening viktigt att bedriva ett verksamhetsnära barnrättsarbete, där medarbetarna själva involveras i att hitta nya arbetssätt.

Vi ser det som väsentligt att verka för att identifiera behov av kunskap och kompetens för olika funktioner och nivåer i verksamheten och därefter arbeta för att tillgodose dessa. Detta har skett genom exempelvis kompetenskartläggning och riktade utbildningar.

Utvärderingen visar att flertalet myndigheter strävar efter att införa barnrättsperspektiv i befintliga processer och metodstöd. Utifrån vår erfarenhet av metoder för implementering av nya arbetssätt ser vi att verksamhetsnära förändringsarbete ger förutsättningar för goda resultat. Det är av vikt att arbetet utgår från myndighetens särskilda uppdrag och ansvar, vilket vi finner exempel på i utvärderingen. Framtagande av verklighetstroga scenarier, stöd vid prövning och barnets bästa och en app med information till målgruppen utgör sådana exempel.

### **3.3. Område organisation**

*Avsnittet om organisation* behandlar här frågeställningar som rör myndigheternas organisering av arbetet. Vidare handlar stycket om vilka funktioner som behövs i organisationen för att utföra ett visst uppdrag.

Utvärderingen visar att det tar tid att förankra barnrättsarbetet i en organisation. Vidare ser vi att engagemanget och viljan inom myndigheten att verka för barns och ungas bästa har betydelse för utvecklingstakten av barnrättsarbetet. Sammanfattningsvis har vi identifierat följande framgångsfaktorer som berör organiseringen av barnrättsarbetet:

- ▶ Tydliggör och fördela ansvaret för barnrättsarbetet
- ▶ Stärk och skapa engagemang för barnrättsfrågor
- ▶ Skapa förutsättningar för kontinuitet i barnrättsarbetet

#### ***3.3.1. Tydliggör och fördela ansvaret för barnrättsarbetet***

Det finns en stor variation bland de deltagande myndigheterna kopplat till lokalisering och storlek. Vissa myndigheter bedriver sin verksamhet på en plats medan andra har verksamhet på en rad orter över landet. Antalet medarbetare på myndigheterna varierar mellan ett tjugotal till cirka 6000 medarbetare. På mindre myndigheter finns av naturliga skäl en större närhet/tillgänglighet mellan såväl medarbetare som chefer.

I utvärderingen framkommer olika exempel hur ansvaret för barnrättsarbetet har fördelats. Sammantaget framhålls dock vikten av att det finns ett tydligt ansvar för arbetet för att myndigheterna ska utvecklas.

Utvärderingen visar att myndigheterna bland annat har tillsatt arbetsgrupper och samordnare/koordinatorer för arbetet med barnrätt. Många myndigheter har haft både samordnare/koordinator samt arbetsgrupp. En utförarmyndighet menar att upplägget med en utsedd arbetsgrupp har underlättat det strategiska barnrättsarbetet. Generellt sett lyfts att arbetsgrupper bidrar till att skapa en fast struktur och stabilitet i barnrättsarbetet. Detta har visat sig värdefullt vid exempelvis omorganisationer eller vid omsättning av medarbetare.

Intervjupersoner beskriver också att det är en framgångsfaktor att arbetet med barnrätt följer ordinarie organisationsstruktur. Genom att tilldela befintliga funktioner ansvaret för barnrättsfrågor undviker myndigheten att barnrättsarbetet blir alltför personberoende. Övriga medarbetare har därmed involverats i implementering av arbetet.

Myndigheter som har valt att integrera barnrättsarbetet i ordinarie verksamhet har också utsett särskilda arbetsgrupper. Det indikerar att det finns behov av en samordnande funktion för det strategiska frågorna i förändringsarbetet.

### **3.3.2. Stärk och skapa engagemang för barnrättsfrågor**

Utvärderingen visar att myndigheternas engagemang för barnrättsfrågor är en framgångsfaktor i arbetet. I vissa fall har myndigheter kopplat barnrättsarbetet till myndighetens grundläggande värderingar som de kommer till uttryck i olika riktlinjer. Det framhålls exempel som att en myndighets förankrade etiska riktlinjer, som innefattar skrivningar om *alla människors lika värde* och *rätten till självbestämmande*, är betydelsefull för barnrättsarbetet. En annan myndighet uppges präglas av en kultur av att verka för barn/elever. Dessa exempel indikerar vikten av att engagemanget genomsyrar organisationen.

Det framkommer i utvärderingen att barnrättsarbetet inom flera myndigheter till stor del har varit beroende av engagemang och drivkraft hos enskilda personer och hos ledningen. Till följd av detta lyfts vid intervjuer att arbetet med barnrättsfrågor riskerar att bli personbundet. Att en drivande person i barnrättsarbetet varit föräldraledig eller sjukskriven har kunnat leda till att arbetet stannat av eller fördröjts. Även intervjuade medarbetare på BO har observerat att brister i personalkontinuitet hos myndigheterna i vissa fall har påverkat myndigheternas utvecklingsarbete negativt. En del myndigheter har också bytt samordnare för uppdraget flera gånger.

Myndigheternas närhet till barn tycks även i detta perspektiv ha betydelse för hur myndigheterna har utvecklat sitt barnrättsarbete. I de fall där myndigheterna träffar barn finns indikationer på att engagemanget är större hos medarbetarna. Det framgår även att engagemanget för barnrättsfrågor tycks öka över tid. Bland de myndigheter som har arbetat med att stärka barnrättsperspektivet redan innan BIP visar utvärderingen att barnrättsarbetet tycks vara mer förankrat i organisationen.

Några myndigheter lyfter förekomsten av så kallad perspektivträngsel. När myndigheten ska beakta exempelvis ett jämställdhetsperspektiv, HBTQ-perspektiv, funktionsrättsperspektiv och därutöver ett barnrättsperspektiv finns det enligt intervjuade risker att de olika perspektiven konkurrerar med varandra.

### **3.3.3. Skapa förutsättningar för kontinuitet i barnrättsarbetet**

Utvärderingen visar att myndigheternas arbete med barnrätt har påverkats av olika omvärldsfaktorer. I stort rör dessa omvärldsfaktorer frågor som omorganisering, omlokalisering samt omsättning på medarbetare.

Några av de myndigheter som ingår i utvärderingen har omlokaliserats under den tid som BIP har pågått. All personal inom två myndigheter byttes ut i samband med att myndigheternas verksamhet flyttade till nya orter, däribland medarbetare med särskilt ansvar att arbeta med barnrätt.

Omlokaliseringar beskrivs även ha påverkat ledningen av myndigheterna och resurserna för barnrättsarbetet. En myndighet som omlokaliserats lyfter att myndighetens ledning i stort varit upptagen med frågor kopplat till omlokaliseringen. Ledningen har därför inte varit direkt involverad i arbetet med BIP även om ledningen gett visst stöd. Vidare lyfts att

omlokaliseringar även medfört begränsning av myndigheters ekonomiska resurser vilket i sin tur har påverkat arbetet med barnrätt.

Hos andra myndigheter uppges att barnrättsarbetet har avstannat något under pågående omorganisationer.

I utvärderingen framhålls att en fast struktur för barnrättsarbetet kan medföra att barnrättsarbetet fortlöper utan att förlora fart även under en omorganisation. Likaså lyfts att barnrättsarbetet kan knytas till arbetsgrupper istället för enskilda funktioner i syfte att öka förutsättningarna för kontinuitet.

### **3.3.4. Sammanfattande reflektioner**

Inom ramen för utvärderingen konstaterar vi att det råder delade meningar kring huruvida barnrättsarbetet bäst bedrivs i form av ett projekt eller inte. Att inledningsvis bedriva arbetet i projektform med tydligt beslutade aktiviteter och tilldelade resurser kan vara en framgångsfaktor i barnrättsarbetet. På så vis tydliggörs att barnrättsarbetet är en utvecklingsatsning samtidigt som det finns resurser för genomförandet.

Att ansvaret för barnrättsarbetet är tydligt fördelat anses vara en framgångsfaktor. Likaså att engagemanget för frågorna så långt som möjligt genomsyrar organisationen och inte enbart är knutet till vissa funktioner. Vi kan konstatera att större organisatoriska förändringar påverkar ett utvecklingsarbete som BIP. Ett sätt att minska påverkan från omvärldsfaktorer och skapa mer gynnsamma förutsättningar för kontinuitet tycks vara att fördela ansvaret på fler funktioner.

Generellt kan vi dra slutsatsen att mindre myndigheter upplever sig ha haft bättre förutsättningar för implementering av barnrättsarbetet i *hela* sin organisation. En myndighet med ett färre antal medarbetare har exempelvis kunnat genomföra utbildningar och workshops där samtliga medarbetare deltagit. För större myndigheter är det av särskild vikt att barnrättsfrågor knyts till befintligt stöd som metodhandböcker, vägledningar och motsvarande.

## **3.4. Område styrning**

Styrningsperspektivet berör ledningsprocesser och uppföljning. Inom ramen för styrning behandlas också var och av vem beslut fattas, det vill säga forum och mandat för beslutsfattande. Området är nära kopplat till område mål, men avser fördjupa hur styrningen utifrån mål och strategier sker.

Styrningen är central för ett lyckat barnrättsarbete, och vi har här framförallt identifierat följande framgångsfaktorer:

- ▶ Stärk ledningens engagemang för barnrättsarbetet
- ▶ Säkerställ mandat hos utsedda personer för barnrättsarbetet
- ▶ Följ upp barnrättsarbetet

### **3.4.1. Stärk ledningens engagemang för barnrättsarbetet**

Utvärderingen visar att en pådrivande faktor i implementeringen av barnkonventionen är om myndighetens ledning sätter frågan på agendan. De intervjuade är eniga om att



ledningens engagemang har betydelse i förändringsarbetet kopplat till barnrätt. Ledningens betydelse är något som också poängteras av representanter från BO.

Särskilt generaldirektörens engagemang i barnrättsarbetet framhålls ha påverkan på utveckling och implementering av myndigheternas barnrättsarbete. En myndighet lyfter att arbetet med barnrätt *inte* har varit tydligt prioriterat av myndighetens generaldirektör och uttrycker att det därmed inte har fått samma dignitet som ett tidigare uppdrag angående jämställdhetsintegrering.

Det framkommer en upplevelse av att engagemanget också kan påverkas av ledningens synsätt på barn som en rättighetsaktör i förhållande myndighetens grundläggande uppdrag.

### **3.4.2. Säkerställ mandat hos utsedda personer för barnrättsarbetet**

Inom ramen för utvärderingen konstateras att mandat och legitimitet är en förutsättning för ett lyckat barnrättsarbete. Dessa parametrar är något som intervjuade genomgående återkommer till. Flertalet myndigheter menar att regeringsuppdraget givit legitimitet åt och varit en pådrivande faktor i arbetet med att implementera barnkonventionen. Här avses även myndigheter som arbetat aktivt med barnkonventionen innan regeringsuppdraget. De upplever att BIP har underlättat myndighetens fortsatta utvecklingsarbete.

Myndigheterna har som tidigare nämnts organiserat sitt arbete med barnrätt på olika sätt. Det finns utsedda arbetsgrupper och/eller samordningsfunktioner. Oavsett organisering betonas vikten av att grupper och funktioner får ett tydligt mandat i förhållande till övrig verksamhet. Avsaknad av mandat har lyfts som en risk för arbetets fortgång.

Några myndigheter har representanter i arbetsgruppen för barnrättsfrågor, alternativt barnrättssamordnare, som också ingår i myndighetens ledningsgrupp. Detta framhålls som positivt på så sätt att det ger mandat och underlättar möjligheten att ta beslut i frågor som rör myndighetens barnrättsarbete. Det framkommer i intervjuer att en handlingsplan eller ett uppdrag som beslutats av myndighetens ledning ger arbetsgruppen eller samordnaren ett tydligt mandat att bedriva sitt arbete i organisationen.

### **3.4.3. Följ upp barnrättsarbetet**

I BO:s processtöd *Barnrättsresan* utgör *uppföljning* ett fjärde steg i barnrättsarbetet. Inom ramen för utvärderingen konstaterar vi att det finns utvecklingsområden vad gäller myndigheternas uppföljning av barnrättsarbetet. Detta kan dock förklaras av att vissa myndigheter arbetat med barnrätt under en begränsad tid. Flera av myndigheterna ska återrapportera sina uppdrag år 2020 och mest troligt kommer uppföljning av måluppfyllelse och vad arbetet givit för resultat att belysas där.

Den myndighet som fört in arbetet med barnrätt i sin ordinarie verksamhetsplanering och den myndighet som har en årlig handlingsplan för barnrättsarbetet har följt upp arbetet inom ramen för ordinarie verksamhetsuppföljning. En annan myndighet har i ett och samma dokument samlat *identifierade problemområden, vidtagna åtgärder samt åtgärder framåt*.

Utvärderingen visar således inte på specifika utmaningar och framgångsfaktorer avseende uppföljning. Utifrån intervjuer framgår dock att uppföljning är ett utvecklingsområde och därtill är det av vikt att förankra och sprida resultat inom organisationen när de har identifierats.

#### **3.4.4. Sammanfattande reflektioner**

Vår sammantagna analys utifrån ovanstående visar på vikten av ledningens, och särskilt generaldirektörens, engagemang i arbetet med barnets rättigheter. Detta betonas av såväl myndighetsrepresentanter som representanter från BO.

Ledning och organisering av arbetet med barnrätt sker på olika sätt inom deltagande myndigheter. Av utvärderingen framgår att det, oavsett hur arbetet organiseras, krävs ett tydligt mandat för den eller de som ansvarar för att driva arbetet framåt. I de fall arbetet samordnas av arbetsgrupp eller andra utsedda funktioner är det av vikt att dessa har en tydlig roll i styrprocessen och att ledningen och övriga medarbetare vet vad som kan förväntas av dem. Utvärderingen visar att detta sker i olika utsträckning och att det kan kopplas till eventuella mål och handlingsplaner för arbetet.

En del av styrningen utgörs av uppföljning och kommunikation. Utvärderingen innehåller få exempel på uppföljning och kommunikation kring barnrättsarbetets resultat av olika orsaker. Vi vill därmed framhålla detta som ett utvecklingsområde.



## 4. Slutsatser och rekommendationer

*I detta kapitel summeras de slutsatser utvärderingen har visat.*

Utvärderingen har syftat till att dels samla in lärdomar och arbetssätt hos de myndigheter som fått stöd av BO, dels analysera och utvärdera effekterna av stödet och myndigheternas utvecklingsarbete.

Sammantaget visar utvärderingen att flera av de myndigheter som deltar i BIP har genomfört kartläggningar som beskriver myndighetens utgångsläge kopplat till barnrätt. Flertalet myndigheter har utarbetat handlingsplaner alternativt strategier för hur barnrättsarbetet ska bedrivas på myndigheten. Ett fåtal myndigheter har beslutat om mål eller indikatorer för barnrättsarbetet. Uppföljning av barnrättsarbetet är enligt vår mening ett utvecklingsområde.

Samtliga myndigheter har genomfört kompetensutvecklande insatser för såväl chefer som medarbetare kopplat till barnrätt. Vi ser också att myndigheterna har utvecklat sina arbetssätt kopplat till barnrätt, exempelvis genom att utarbeta dokumenterat stöd för hur barnrättsperspektivet ska tillämpas i myndigheternas processer. De myndigheter som har kommit längst i sitt utvecklingsarbete har antingen deltagit under en längre tid i BIP alternativt arbetat med barnrätt dessförinnan.

Myndigheterna uttrycker fortsatt behov av stöd kring barnrätt, framförallt avseende den rättsliga tolkningen av hur Lagen om FN:s konvention om barnets rättigheter förhåller sig till övrig lagstiftning. Två av de deltagande myndigheterna har genomfört sådana analyser. Myndigheterna efterfrågar fortsatt stöd från BO kopplat till dessa rättsliga tolkningar. BO framhåller att sådana tolkningar behöver göras av myndigheterna själva och att BO inte har ett sådant uppdrag. I denna del behöver BO fortsatt hantera det förväntansgap som uppstått.

Den samlade bilden är att myndigheterna sammantaget ser positivt på det stöd som BO har erbjudit och att stödet anses värdefullt. Myndigheterna efterfrågar fortsatt stöd i arbetet med barnrätt. I utvärderingen kan konstateras att det finns vissa utvecklingsområden i exempelvis hur nätverksträffarna ska organiseras.

Vi kan konstatera att ett tydligt regeringsuppdrag att arbeta med barnrätt tycks ge legitimitet för myndigheternas arbete med barnrätt. Ett tydligt regeringsuppdrag tycks också underlätta avsättningen av resurser för arbetet.

Ur ett övergripande perspektiv kan vi konstatera att myndigheternas respektive grunduppdrag, lokalisering och storlek har haft betydelse för hur barnrättsarbetet har bedrivits. Mindre myndigheter som är lokaliserade på en plats har vissa naturliga fördelar kopplat till kunskapsspridning, delaktighet samt närhet mellan ledning och medarbetare medan större myndigheter har vissa utmaningar kopplat till dessa faktorer. Hur myndigheterna ser på relevansen samt kopplingen mellan Lagen om FN:s konvention om barnets rättigheter och myndighetens grunduppdrag är också väsentligt för arbetet med barnrätt. De myndigheter som arbetar nära barn har i viss utsträckning haft lättare att tillämpa barnrättsperspektivet. Engagemanget hos myndigheternas ledning är väsentligt för ett effektivt barnrättsarbete. Därutöver ser vi att engagemanget hos medarbetare i stort för barnrättsfrågor tycks vara en framgångsfaktor.

Omvärldsfaktorer såsom omlokalisering och omorganisationer har påverkat myndigheternas arbete med barnrätt. I syfte att öka förutsättningarna för arbetet bör myndigheterna sträva efter att organisera arbetet med fokus på kontinuitet.

Kopplat till det ramverk för analys som använts i utvärderingen ser vi avslutningsvis att de myndigheter som kommit längst i sin utveckling av arbetet med barnrätt har arbetat med aspekter kring såväl mål, arbetssätt, organisation som styrning. För att fortsatt utveckla arbetet med barnrätt hos de myndigheter som ingår i BIP respektive nya tillkommande myndigheter, har vi som tidigare angivit identifierat ett antal framgångsfaktorer. I nedanstående figur återfinns samtliga faktorer som vi bedömer är väsentliga för ett framgångsrikt arbete med att implementera Lagen om FN:s konvention om barnets rättigheter.



## Bilaga 1: Källförteckning

### Myndigheter som intervjuats i utvärderingen:

#### *Myndigheten för delaktighet*

Kunskapsmyndighet som arbetar inom funktionshinderområdet. Myndigheten arbetar för att alla, oavsett funktionsförmåga, ska kunna vara fullt delaktiga i samhället. Mfd har cirka 50 medarbetare placerade i Stockholmsområdet.

#### *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd*

Kunskapsmyndighet med ansvar för familjerätt, föräldraskapsstöd och familjerådgivning. Arbetar också för att internationella adoptioner till Sverige ska ske på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt. Myndighetens arbete riktas i första hand till beslutsfattare och yrkesverksamma inom familjerätt, föräldraskapsstöd och familjerådgivning, organisationer som vill förmedla internationella adoptioner samt organisationer som samlar adopterade och deras närstående. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har 20 anställda placerade i Skellefteå.

#### *Statens skolverk*

Förvaltningsmyndighet med ansvar att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Skolverket sätter ramar för hur utbildningen ska bedrivas och bedömas. Det här sker exempelvis genom att ta fram kursplaner, ämnesplaner, kunskapskrav, prov, föreskrifter och allmänna råd. Skolverket har drygt 800 medarbetare placerade i Stockholmsområdet.

#### *Migrationsverket*

Migrationsverket är den myndighet som ansvarar för frågor som rör bland annat uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, medborgarskap och återvandring. Migrationsverkets operativa verksamhet är organiserad i geografiska regioner: Nord, Mitt, Stockholm, Väst, Öst och Syd. Migrationsverket har ca 6000 anställda.

#### *Statens institutionsstyrelse (SiS)*

SiS ansvarar för individuellt anpassad tvångsvård. SiS behandlar ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. SiS tar också emot ungdomar som har dömts till sluten ungdomsvård. SiS har 23 särskilda ungdomshem med drygt 700 platser och elva LVM-hem med knappt 400 platser för vård av vuxna missbrukare. Institutionerna är placerade över hela landet. SiS har cirka 3000 anställda.

#### *Statens skolinspektion*

Skolinspektionen granskar skolor och bedömer ansökningar om att driva fristående skola. Skolinspektionen har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Skolinspektionens huvudkontor finns i Stockholm.

Skolinspektionen har avdelningar i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. Skolinspektionen har 400 medarbetare.

### ***Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)***

Arbetar för att barn, unga och vuxna oavsett funktionsförmåga ska få förutsättningar att nå målen för sin utbildning. Det görs genom specialpedagogiskt stöd, undervisning i specialskolor, tillgängliga läromedel och statsbidrag. SPSM är uppdelad i olika verksamhetsområden. SPSM bedriver också egna specialskolor. SPSM har 1200 medarbetare fördelade ute i landet.

### ***Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)***

Har i uppdrag att stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. I ISF:s granskningsområde ingår i första hand tre myndigheter: Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Isf har cirka 60 medarbetare placerade i Göteborg.

### ***Inspektionen för vård och omsorg (IVO)***

IVO ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänst och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Myndigheten ansvarar också för viss tillståndsprövning. Tillsynsarbetet bedrivs vid sex regionala avdelningar. IVO har cirka 700 medarbetare.

### ***Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (Mucf)***

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor är en statlig myndighet som tar fram och sprider kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Mucf ger bidrag till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete. Mucf har cirka 70 medarbetare.

## **Källförteckning granskat material**

Material (i urval) från myndigheter samt Barnombudsmannen såsom:

- ▶ Förordning med instruktion samt regleringsbrev avseende Barnkonventionen
- ▶ Verksamhetsplaner
- ▶ Redovisningar av regeringsuppdrag avseende Barnkonventionen
- ▶ Konsekvensutredningar
- ▶ Handlingsplan barnrätt, handlingsplan för att integrera barnrättsperspektivet, handlingsplan för barnombud
- ▶ Definition av centrala begrepp inom barnrätten
- ▶ Barnpanelsrapport
- ▶ Arbetsordningar
- ▶ Strategisk plan för rättighetsarbetet
- ▶ Redovisningar avseende arbetsgrupp barnkonventionen
- ▶ Barnrättsperspektivet i verksamheten

- ▶ Vägledning i projektprocesser
- ▶ Redovisning av utvecklingsområden för att beakta barnkonventionen i verksamheten
- ▶ Material som avser strategier/planering av BIP, resultatrapporter, projektplaner, utvärderingar

## Bilaga 2. Handlingsplaner

### Exempel på myndigheternas handlingsplaner för barnrättsarbetet



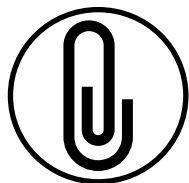
Tillsynsmyndighet - Handlingsplan för integrering av barnrättsperspektivet som avser 2019 - 2020.

- I handlingsplanen formuleras ett övergripande mål med arbetet samt två resultatmål. Vidare redogörs för de aktiviteter som myndigheten ska genomföra för att uppnå målen. Aktiviteterna berör kompetens om barnkonventionen, metodstöd och integrering av barnrättsperspektivet i projektprocessen. Respektive aktivitet är tids- och resursatt och kopplad till något av målen.
- I handlingsplanen beskrivs hur barnrättsperspektivet integreras i myndighetens gransknings- och tillsynsverksamhet.



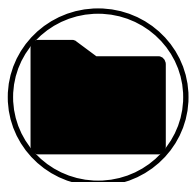
Tillsynsmyndighet - Årlig handlingsplan för implementering och tillämpning av barnets rättigheter.

- Handlingsplanen beslutas av myndighetsledningen.
- Handlingsplanen för 2019 - 2020 innefattade sex stycken åtgärder. Dessa avsåg utbildning, inrättande av koordinatorroll och referensgrupp samt uppdrag avseende juridiska frågor kopplat till barnkonventionen som lag.



Kunskapsmyndighet - Policy för arbetet med tvärperspektiv.

- Policyn ska tydliggöra hur myndigheten ska arbeta med att nå uppsatta mål för bland annat barnrättspolitiken.
- Policyn innehåller inte konkreta åtgärder. I policyn beskrivs varför tvärperspektiv ska beaktas, när de ska beaktas och hur de ska beaktas.



Utförarmyndighet - Tidigare handlingsplan avseende barn och ungas rättigheter.

- Myndigheten hade en handlingsplan avseende barn och ungas rättigheter mellan 2014 - 2015. Denna handlingsplan följdes upp 2016.
- Efter uppföljning av tidigare handlingsplan identifierades fortsatt behov av insatser. En ny handlingsplan var gällande 2017 -2018.
- Åtgärder i den senare handlingsplanen avsåg aktiviteter för att göra verksamheten känd för barn, att ha dialog med barn som har erfarenhet av verksamheten samt att öka barns kunskaper om sina rättigheter.



Utförarmyndighet - Barnpolicy

- Policyn är mer allmän till sin karaktär och innehåller inte konkreta åtgärder. I policyn beskrivs hur myndigheten ska arbeta för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i sin verksamhet.
- Av policyn framgår att samtliga myndighetens medarbetare ska ha en grundläggande barnrätts- och barnkompetens.
- Vidare sammanfattar policyn hur myndigheten verkställer ett barnrättsperspektiv i fem punkter.



Utförarmyndighet - Plan för att stärka barnrättsarbetet i verksamheten och en strategisk plan för rättighetsarbetet.

- Planen för att stärka barnrättsarbetet sträckte sig från 2016 till utgången av 2018. I planen fanns aktiviteter på teman *kompetensutveckling* och *stöd och uppföljning*.
- I *strategisk plan för rättighetsarbetet* finns en tidssatt plan för arbetet. Vidare framgår aktiviteter för 2019 kopplat till teman utveckling, kunskap och uppföljning.