

Kunskapslyftet för barnets rättigheter

MISSIVDATUM
2023-10-13ERT DATUM
2022-06-30DIARIENR
2022/152ER BETECKNING
S2022/03183 (delvis)Regeringen
Socialdepartementet
111 52 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera kunskapslyftet för barnets rättigheter

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag den 30 juni 2022 att följa upp och analysera kunskapslyftet för barnets rättigheter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kunskapslyftet för barnets rättigheter* (2023:16).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, utredare Stina Petersson, föredragande, Martin Snygg Söder och Sanna Kyhlbäck var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Stina Petersson

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Slutsatser och förslag	11
1.1	Statskontorets uppdrag	12
1.2	Kunskapslyftet har varit framgångsrikt i vissa avseenden	13
1.3	Regeringens styrning skulle ha kunnat vara tydligare och mer strategisk	15
1.4	Länsstyrelsernas stöd till kommunerna skulle ha kunnat vara mer samordnat	16
1.5	Barnombudsmannen har genomfört sitt uppdrag förhållandevis väl	17
1.6	Statskontorets förslag	19
2	Myndigheternas resultat	31
2.1	Sammanfattande iakttagelser	31
2.2	Flera myndigheter har nått långtgående resultat	31
2.3	Många grundläggande utbildningsinsatser har genomförts	33
2.4	Förhållandevis många av myndigheternas produkter riktar sig till barn	34
2.5	Flera myndigheter har förändrat sina arbetsätt	38
2.6	Några myndigheter visar på verksamhetsutfall	39
2.7	Kunskapslyftet har lagt en god grund för mer systematiskt barnrättsarbete...	39
2.8	... men myndigheterna behöver säkerställa att de uppnår fler konkreta resultat	40
3	Länsstyrelsernas resultat och stöd till kommuner och regioner	41
3.1	Sammanfattande iakttagelser	41
3.2	Länsstyrelserna har genomfört flest insatser inom den egna verksamheten	42
3.3	Länsstyrelserna har nått många kommuner men stödet har inte tillgodosett behovet	45

3.4	Stödet till kommunerna skulle ha kunnat vara mer effektivt och strategiskt	47
3.5	Regionerna har varit en samverkanspart till länsstyrelserna	50
3.6	Den nationella samordningen kan förbättras	50
3.7	Kommunernas behov av stöd är fortsatt stort	55
4	Regeringens styrning	59
4.1	Sammanfattande iakttagelser	59
4.2	Otydligt hur kunskapslyftet förhåller sig till regeringens strategi för barnets rättigheter	60
4.3	Regeringen har styrt myndigheterna genom regeringsuppdrag	61
4.4	Urvalet av myndigheter har generellt sett varit ändamålsenligt	64
4.5	Regeringens styrning av länsstyrelserna har förbättringspotential	66
4.6	Styrningen av den nationella samordningen har utvecklingspotential	68
4.7	Styrningen av länsstyrelsernas rättighetsuppdrag är inte samordnad	70
5	Myndigheternas genomförande och förutsättningar i arbetet	73
5.1	Sammanfattande iakttagelser	73
5.2	Länsstyrelsernas ledningar prioriterar sällan barnrättsarbetet	74
5.3	Hög personalomsättning försämrar kontinuiteten i länsstyrelsernas arbete	76
5.4	Andra aktörer och uppdrag har hjälpt länsstyrelserna att ge kommunerna stöd	78
5.5	Förutsättningarna i myndigheterna är generellt sett goda	79
6	Barnombudsmannens stöd	81
6.1	Sammanfattande iakttagelser	81
6.2	Barnombudsmannen har haft flera uppdrag inom ramen för kunskapslyftet	82
6.3	Barnombudsmannen har i huvudsak erbjudit myndigheterna ett generell stöd	83

6.4	Barnombudsmannen hade kunnat prioritera ett verksamhetsanpassat stöd högre	85
6.5	Vissa otydligheter när det gäller Barnombudsmannens roll	88
6.6	Barnombudsmannen hade ett omfattande uppdrag att stödja kommuner och regioner	90
6.7	Uppdraget att sprida regeringen vägledning och samla rättspraxis	95
	Referenser	99

Bilagor

1.	Regeringens uppdrag	103
2.	Uppdragets genomförande	109
3.	Bakgrund till uppdraget	121
4.	Deltagande myndigheter	125

Sammanfattning

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att analysera kunskapslyftet för barnets rättigheter. Kunskapslyftet initierades 2017, i syfte att stärka offentliga aktörers kunskaper om barnets rättigheter och på så vis förbättra deras möjligheter att tillämpa barnkonventionen i verksamheterna.

Kunskapslyftet har haft ganska stort genomslag i myndigheterna, men sämre genomslag i länsstyrelserna. Flera myndigheter har nått resultat av sitt arbete som påverkar barns rättigheter. Resultaten handlar inte minst om att barns delaktighet i myndigheternas verksamheter har ökat och att myndigheternas information till barn har blivit mer barnanpassad. Samtidigt återstår det för många myndigheter att visa på konkreta resultat. För att det ska kunna ske så behöver fler myndigheter tolka och tillämpa barnkonventionen i relation till de regelverk som styr just deras verksamheter.

Barnombudsmannens stöd har varit ändamålsenligt i flera avseenden. Det var till exempel rimligt att initialt prioritera ett generellt stöd som myndigheter, kommuner och regioner har kunnat anpassa efter just sina förutsättningar. Men i takt med att Barnombudsmannen fick färre aktörer att stödja så hade de kunnat prioritera ett verksamhetsanpassat stöd till myndigheterna högre, eftersom det ofta är lättare att ta till sig.

Länsstyrelserna har inte kunnat ge kommunerna det stöd som de behöver för att stärka tillämpningen av barnkonventionen. Det beror bland annat på att regeringen har gett länsstyrelserna för korta uppdrag och för lite resurser för att kunna ge kommuner och regioner ett tillräckligt stöd. Det beror också på att länsstyrelsernas nationella samordning inte har samordnat länsstyrelsernas stöd till kommunerna i tillräckligt hög grad. Regeringen hade också kunnat ge länsstyrelserna mer vägledning i hur de skulle prioritera stödet, genom att peka ut en tydligare inriktning för kunskapslyftet. På så vis hade länsstyrelsernas stöd kunnat bli mer strategiskt.

Myndigheter, kommuner och regioner har alla ett fortsatt behov av kunskapsstöd för att kunna stärka tillämpningen av barnets rättigheter. Men behovet är störst i kommunerna. Kommunerna behöver ett mer verksamhetsanpassat, samordnat och tillgängligt stöd i barnrättsarbetet. Mot denna bakgrund bedömer vi att regeringen bör fokusera främst på kommunerna när den utformar ett fortsatt kunskapsstöd i frågor som rör barns rättigheter.

Statskontoret lämnar följande förslag till regeringen:

- Ta fram en handlingsplan för barnrättsarbetet i myndigheter, kommuner och regioner.
- Ge strategiskt viktiga myndigheter i uppdrag att tillhandahålla stöd till kommuner och regioner i tillämpningen av barnkonventionen.
- Ge länsstyrelserna i uppdrag att sprida och förankra stödet bland kommuner och regioner.
- Ge länsstyrelsen i Dalarna ett fortsatt nationellt samordningsuppdrag.
- Ge Statistiska Centralbyrån i uppdrag att samla och samordna statistik över barns levnadsvillkor samt att tillhandahålla stöd i hur statistiken kan tolkas och användas.
- Ge Barnombudsmannen i uppdrag att samla in och samordna relevant stödmaterial.
- Ge Barnombudsmannen ett fortsatt uppdrag att samla in rättspraxis och analysera myndigheternas resultat.

1 Slutsatser och förslag

Den 1 januari 2020 blev FN:s konvention om barnets rättigheter svensk lag. Regeringen ansåg att offentliga aktörer behövde mer kunskap för att kunna stärka tillämpningen av barnets rättigheter i enlighet med den nya lagen. I samband med att barnkonventionen blev svensk lag initierade därför regeringen 2017 ett kunskapslyft för barnets rättigheter. Syftet med kunskapslyftet är att öka offentliga aktörers kunskap om barnets rättigheter enligt barnkonventionen och därigenom stärka hur de tillämpar barnkonventionen i sina verksamheter.

Sedan 2017 har totalt 28 myndigheter och samtliga 21 länsstyrelser haft uppdrag inom ramen för kunskapslyftet. Vi beskriver nedan vad som har utmärkt kunskapslyftet. När vi använder begreppet ”myndigheterna” ingår här inte länsstyrelserna, av praktiska skäl.

- Myndigheterna och länsstyrelserna har haft uppdrag i sina regleringsbrev att stärka tillämpningen av barnets rättigheter i sina verksamheter.
- Myndigheterna har uppdragits att själva identifiera utvecklingsområden i sina verksamheter och inom dessa områden stärka tillämpningen av barnets rättigheter.
- Några av myndigheterna har även haft verksamhetsanpassade uppdrag att bland annat ta fram och sprida stöd till yrkesverksamma i kommunerna inom sina respektive verksamhetsområden.
- Myndigheterna har haft två- till treåriga uppdrag. Länsstyrelserna har haft uppdraget i fem år, men uppdraget har förlängts vid tre tillfällen.
- Myndigheter, kommuner och regioner har haft tillgång till externt stöd i arbetet. Barnombudsmannen hade initialt i uppdrag att stödja samtliga aktörer. År 2019 övertog länsstyrelserna uppdraget att stödja kommuner och regioner i deras tillämpning av barnkonventionen. Barnombudsmannen behöll uppdraget att stödja myndigheterna.

- Länsstyrelsen i Dalarna har sedan 2019 haft i uppdrag att samordna både länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete och deras stöd till kommuner och regioner.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att följa upp och analysera kunskapslyftet för barnets rättigheter. I uppdraget har ingått att:

- analysera hur Barnombudsmannens stöd till myndigheter har fungerat för att uppnå kunskapslyftets syfte och mål
- analysera hur Barnombudsmannen och länsstyrelsernas stöd till kommuner och regioner har fungerat för att uppnå kunskapslyftets syfte och mål
- analysera hur myndigheterna har arbetat med kunskapslyftet och redovisa de resultat som myndigheterna har uppnått
- analysera behovet av fortsatt kunskapsstöd till myndigheter, kommuner och regioner samt hur myndigheternas erfarenheter kan spridas till fler myndigheter
- analysera hur lärdomar och erfarenheter från kunskapslyftet kan integreras i Barnombudsmannens arbete på ett effektivt och ändamålsenligt sätt
- analysera om regeringens styrning av kunskapslyftet har varit ändamålsenlig
- föreslå hur strukturen kan utvecklas när det gäller ett långsiktigt kunskapsstöd till myndigheter, kommuner och regioner i frågor som rör barnets rättigheter.

Statskontoret delredovisade uppdraget till Socialdepartementet i maj 2023. Detta är Statskontorets slutrapport.

1.2 Kunskapslyftet har varit framgångsrikt i vissa avseenden

Statskontoret bedömer att kunskapslyftet har varit en framgångsrik satsning i vissa avseenden, inte minst när det gäller resultatet som vissa av myndigheterna har nått. Kunskapslyftet har haft mindre genomslag i länsstyrelserna. Myndigheter, kommuner och regioner har alla ett fortsatt behov av kunskapsstöd, men behovet är störst i kommunerna.

1.2.1 Kunskapslyftet har framför allt haft genomslag i myndigheterna

Det är myndigheterna som har kommit längst med att stärka barnets rättigheter i sina verksamheter. Medarbetarnas kunskaper om barnets rättigheter har ökat och många myndigheter har tagit fram nya arbetsrutiner för barnrättsarbetet, exempelvis rutiner för att pröva barnets bästa. Det har förbättrat myndigheternas förutsättningar att bedriva ett systematiskt barnrättsarbete. Flera myndigheter har även nått förhållandevis långtgående resultat. Ungefär en tredjedel av de 26 myndigheter som vi har analyserat har börjat arbeta på nya sätt som påverkar barns rättigheter. Ett exempel är Migrationsverket som har börjat använda sig av nya beslutsmallar för barn i anknytningsärenden, för att öka barns förståelse för sina beslut. Ett annat exempel är Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som på ett mer systematiskt sätt än tidigare låter barn vara delaktiga i deras tillsyn av hem för vård och boende (HVB-hem). Mot bakgrund av bland annat dessa resultat bedömer vi att kunskapslyftet har varit mer framgångsrikt jämfört med flera andra tvärsektoriella satsningar som Statskontoret har utvärderat.¹

Men två tredjedelar av myndigheterna kan ännu inte uppvisa några nya sätt att arbeta på till följd av kunskapslyftet och flera myndigheter är fortfarande osäkra på hur de ska tolka och tillämpa barnkonventionen i just sina verksamheter. Det är ett problem, eftersom det är endast så som rättspraxis på området kan utvecklas. Rättspraxis kan i sin tur ge

¹ Se till exempel Statskontoret (2023). *Ett samlat grepp. Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*. 2023:12, s 7, Statskontoret (2020:15) *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*, Slutrapport, s. 7, och Statskontoret (2019:14) *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*, Slutrapport, s. 7.

myndigheterna värdefull vägledning i hur barnkonventionen kan tolkas och tillämpas. Satsningen har inte heller lett till några nya arbetssätt inom rättsväsendet, där många av barnets rättigheter ställs på sin spets.

Inte heller länsstyrelserna har nått resultat som påverkar barns rättigheter i någon större utsträckning. Det beror på att länsstyrelsernas verksamhet generellt sett har ganska svag koppling till barn. Ett undantag i sammanhanget är att flera länsstyrelser har stärkt sina rutiner för orosanmälningar till socialtjänsten när länsstyrelserna ser tecken på våld mot barn i samband med sin djurskyddstillsyn.

1.2.2 Behovet av ett fortsatt kunskapslyft är störst i kommunerna

Vi bedömer att kommunerna har ett större behov av kunskapsstöd än myndigheterna, för att kunna stärka tillämpningen av barnkonventionen. Vi baserar det på att kommuner och regioner behöver ett mer omfattande, och ett mer verksamhetsanpassat, stöd än vad länsstyrelserna har kunnat erbjuda. Vi grundar det också på att kommunerna ansvarar för många av de verksamheter som påverkar barns levnadsvillkor i hög grad. Det handlar till exempel om socialtjänst, utbildning och barnomsorg, hälso- och sjukvård och kultur och fritid.

Kommunerna efterfrågar ett mer samlat och samordnat stödmaterial från olika aktörer, liksom samordnad statistik över barns levnadsvillkor. Vår utvärdering tyder också på att kommunernas barnrättssamordnare behöver stöd från sina kommunledningar i att få till ett mer systematiskt barnrättsarbete. Ledningarna kan till exempel hjälpa till med att skapa strukturer och arbetsrutiner, liksom avsätta resurser, för arbetet. Kommunledningarna har också en viktig roll i att kontinuerligt efterfråga resultat av arbetet.

1.3 Regeringens styrning skulle ha kunnat vara tydligare och mer strategisk

Vi bedömer att kunskapslyftet skulle ha kunnat få större genomslag om regeringens styrning hade varit tydligare och mer strategisk. Statskontoret har tidigare konstaterat att regeringens politik för tvärsektoriella frågor ofta saknar en tydlig inriktning. Samtidigt är myndigheters förmåga att åstadkomma resultat beroende av just detta.²

1.3.1 Styrningen har varit ändamålsenlig i vissa avseenden

Vår studie tydliggör att regeringens styrning genom uppdrag till myndigheterna har skapat tryck i arbetet. Det har också varit en framgångsfaktor att regeringen uppdrog åt myndigheterna att identifiera sina utvecklingsområden, innan de fick i uppdrag att stärka tillämpningen av barnets rättigheter. Det har bidragit till att myndigheterna har vidtagit åtgärder för att åtgärda faktiska brister i sina verksamheter. Även urvalet av myndigheter har i stort varit ändamålsenligt. Regeringen har inkluderat myndigheter som på olika sätt har haft stora möjlighet att påverka barns rättigheter.

1.3.2 Regeringen borde ha prioriterat kommuner och regioner högre

Vi bedömer att regeringen inte har prioriterat länsstyrelsernas stödjande uppdrag tillräckligt högt, trots att regeringen i strategin för barnets rättigheter understryker att kommuner och regioner är särskilt centrala för möjligheten att påverka barns levnadsvillkor. Regeringen har gett länsstyrelserna för korta uppdrag och för lite resurser för att de ska kunna ge kommunerna ett tillräckligt stöd. Vi anser att det hade varit mer strategiskt att fördela mer medel till länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommuner och regioner, snarare än till länsstyrelsernas och övriga myndigheters utvecklingsarbete. Det hade också bäddat för en större långsiktighet i stödet om regeringen hade gett länsstyrelserna ett längre uppdrag från början i stället för att förlänga uppdraget vid flera tillfällen.

² Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, s. 15.

1.3.3 Regeringen skulle ha kunnat peka ut en tydligare inriktning för kunskapslyftet

Statskontoret bedömer att regeringens styrning inte har varit tillräckligt tydlig i flera avseenden. Regeringen skulle exempelvis ha kunnat ge länsstyrelserna mer vägledning i hur de skulle prioritera sitt stöd till kommuner och regioner, genom att peka ut särskilt prioriterade politik- eller utvecklingsområden för kunskapslyftet. På så vis hade de kunnat utgå från regeringens prioriteringar, snarare än sin egen verksamhet, när de gav kommunerna stöd.

Regeringen hade även kunnat tydliggöra hur strategin för barnets rättigheter förhåller sig till kunskapslyftet. Det har till exempel inte varit tydligt vad respektive myndighet har kunnat bidra med inom de prioriterade områdena som regeringen pekar ut i strategin. Det föranleder frågan hur aktuell strategin egentligen är, i synnerhet eftersom den togs fram 2010.

Det har inte heller varit tydligt för vissa av sektorsmyndigheterna, exempelvis Skolverket, om deras uppdrag har omfattat att ge kommuner och regioner stöd och hur deras stöduppdrag i så fall har förhållit sig till länsstyrelsernas stöduppdrag. Vi bedömer att kunskapslyftet hade kunnat få större genomslag om regeringen hade gett fler sektorsmyndigheter i uppdrag att stödja kommuner och regioner i tillämpningen av barnkonventionen.

1.4 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna skulle ha kunnat vara mer samordnat

Länsstyrelserna hade kunnat ge kommunerna ett mer omfattande, och ett mer verksamhetsanpassat, stöd om länsstyrelsernas nationella samordning hade samordnat stödet mer. Varje länsstyrelse har i stället i hög grad utformat och genomfört stödinsatserna självständigt. Länsstyrelserna har till exempel genomfört olika kunskapshöjande insatser, såsom regionala konferenser med barnrättstema där kommunerna har varit en central målgrupp.

Den nationella samordningen skulle till exempel ha kunnat ta fram fler gemensamma stödverktyg som länsstyrelserna hade kunnat använda. De hade också kunnat sprida de stöd som vissa länsstyrelser har tagit fram till andra länsstyrelser. På så vis hade länsstyrelserna kunnat utnyttja sina gemensamma resurser mer effektivt. Statskontoret drog samma slutsats i sin utvärdering av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter.³

Den nationella samordningen vid länsstyrelsen i Dalarna skulle också ha kunnat samordna länsstyrelsernas stöd med det stöd som andra sektorsmyndigheter tillhandahåller till yrkesverksamma i kommuner och regioner. Här hade också regeringen kunnat ge länsstyrelsen i Dalarna ett tydligare uppdrag att samverka med sektorsmyndigheterna. Det handlar till exempel om Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), som båda haft i uppdrag att ta fram verksamhetsanpassade stöd till kommuner och regioner. Om länsstyrelserna hade använt sig mer av sektorsmyndigheternas stödmaterial hade stödet kunnat bli mer verksamhetsanpassat och likvärdigt över landet.

1.5 Barnombudsmannen har genomfört sitt uppdrag förhållandevis väl

Statskontoret bedömer att Barnombudsmannen sammantaget har genomfört sitt stödjande uppdrag förhållandevis väl. Samtidigt anser vi att Barnombudsmannen över tid hade kunnat ge myndigheterna ett mer verksamhetsanpassat stöd.

1.5.1 Ändamålsenligt av Barnombudsmannen att initialt prioritera ett generellt stöd...

Vi bedömer att Barnombudsmannens stöd till myndigheter, kommuner och regioner har varit ändamålsenligt utformat i flera avseenden. Nätverks-träffarna med myndigheterna har exempelvis haft ett relevant innehåll, givet de utmaningar och stödbehov som myndigheterna har. Det var också rimligt av Barnombudsmannen att initialt prioritera att ge myndigheter, kommuner och regioner ett generellt stöd. Detta eftersom Barnombudsmannen under de

³ Statskontoret (2022:13). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter*, s. 29.

första åren hade ett omfattande uppdrag och många olika aktörer att stödja. Ett generellt stöd har också fördelen att aktörerna själva kan anpassa stöden efter just deras förutsättningar.

1.5.2 ... men över tid skulle stödet ha kunnat bli mer verksamhetsanpassat

Samtidigt skulle Barnombudsmannen över tid ha kunnat prioritera att ge ett verksamhetsanpassat stöd till myndigheterna högre. Ett verksamhetsanpassat stöd är ofta lättare för mottagarna att tillämpa i just sina verksamheter.⁴ Det är svårt för en stödfunktion att ge ett verksamhetsanpassat stöd om antalet aktörer att stödja är många. Men vi anser att Barnombudsmannen under de senaste åren har haft ett hanterligt antal myndigheter att stödja.

Barnombudsmannen hade till exempel kunnat ge ett verksamhetsanpassat stöd till grupper av myndigheter som liknar varandra, till exempel myndigheter med liknande utmaningar i tillämpningen av barnets rättigheter eller liknande myndighetsuppdrag. Ett sådant stöd hade kunnat ge myndigheterna ett mer konkret stöd i hur de kan tillämpa barnkonventionen i praktiken. Det hade också varit ett resurseffektivt sätt att ge myndigheterna ett verksamhetsanpassat stöd på.

Men en svårighet för Barnombudsmannen i genomförandet av uppdraget är att myndigheterna inte alltid har varit mottagliga för stödet. Vissa myndigheter har till exempel inte upplevt att de är tillräckligt mogna för att kunna ta till sig stödet.

1.5.3 Fler myndigheter behöver tolka och tillämpa barnkonventionen i sina verksamheter

Det är myndigheternas ansvar att själva tolka och tillämpa de regelverk som är relevanta för deras verksamheter. Det gäller även lagen om FN:s konventionen om barnets rättigheter.

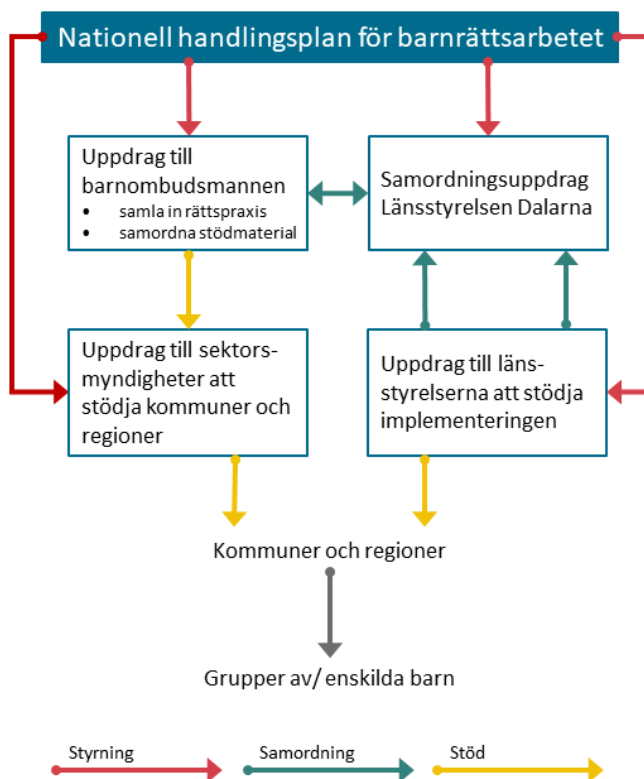
⁴ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*, Slutrapport, s. 55.

Samtidigt anser vi att Barnombudsmannen skulle ha kunnat ge myndigheterna mer juridiskt stöd i att tolka barnkonventionen, eftersom flera av myndigheterna har haft ett stort behov av just det. Det handlar inte minst om stöd i att tillämpa barnkonventionen när olika lagrum krockar. Här anser vi att Barnombudsmannen hade kunnat vägleda myndigheterna mer, till exempel genom att diskutera tillsammans med myndigheterna utifrån enskilda rättsfall, utan att gå in och tolka regelverken åt dem.

1.6 Statskontorets förslag

I det här avsnittet redogör vi för våra förslag till regeringen på hur ett långsiktigt kunskapsstöd kan utformas till myndigheter, kommuner och regioner i frågor som rör barnets rättigheter. Våra förslag sammanfattas i figur 1.

Figur 1. Statskontorets samlade förslag på hur ett fortsatt långsiktigt kunskapsstöd kan utformas till myndigheter, kommuner och regioner



Statskontoret anser att det finns två olika vägar för regeringen att gå. Det ena, mer omfattande, alternativet är att regeringen tar ett helhetsgrepp om styrningen genom att upprätta en femårig handlingsplan för det fortsatta barnrättsarbetet. Med utgångspunkt i en sådan plan kan regeringen ge myndigheterna verksamhetsanpassade uppdrag. Statskontoret förordar detta alternativ, eftersom det ger bättre och kraftfullare förutsättningar att nå målet för barnrättspolitiken. Även FN:s Barnrättskommitté rekommenderar Sverige att ta fram en handlingsplan för barnrättsarbetet.⁵

Det andra alternativet, som är mindre omfattande och resurskrävande, är att regeringen genomför några av förslagen separat. Om regeringen väljer denna väg bedömer vi att de viktigaste förslagen är att

- ge ett antal sektorsmyndigheter i uppdrag att tillhandahålla stöd till kommuner och regioner i deras tillämpning av barnkonventionen
- länsstyrelserna får i uppdrag att sprida och förankra stödet till kommuner och regioner
- Barnombudsmannen får ett fortsatt uppdrag att samla rättspraxis avseende barnkonventionen
- Barnombudsmannen får i uppdrag att samla in och samordna relevant stödmaterial.

1.6.1 Regeringen behöver göra styrningen mer strategisk och sammanhållen

Förslag: Ta fram en handlingsplan för barnrättsarbetet i myndigheter, kommuner och regioner

Vi föreslår att regeringen tar fram en nationell handlingsplan för det fortsatta barnrättsarbetet, i syfte att göra styrningen mer strategisk och sammanhållen. Handlingsplanen bör innehålla

⁵ FN: s Barnrättskommitté (2023) “Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden”, CRC/C/SWE/CO/6-7, s. 2.

- särskilt prioriterade verksamhetsområden för det fortsatta barnrättsarbetet
- konkreta delmål inom respektive verksamhetsområde
- de myndigheter som är mest centrala inom respektive verksamhetsområde och, på övergripande nivå, vad respektive myndighet ska göra för att nå regeringens mål.

Vi anser att Barnombudsmannen, som regeringens expertmyndighet, bör hjälpa regeringen att identifiera prioriterade verksamhetsområden, myndigheter och åtgärder, för att rikta arbetet dit där det kan göra störst nytta.

Handlingsplanen bör gälla under fem år. Vi bedömer att det är tillräckligt lång tid för att skapa långsiktighet i arbetet, men tillräckligt nära i tid för att sätta tryck på arbetet i myndigheter, kommuner och regioner. Vi föreslår att handlingsplanen utvärderas i slutet av femårsperioden. Det skulle bli ett underlag för regeringen att kunna fortsätta utveckla ett långsiktigt kunskapsstöd i aktörernas barnrättsarbete. Vi bedömer att exempelvis Statskontoret skulle vara lämpad för ett sådant uppdrag.

Statskontoret bedömer att regeringen med hjälp av en handlingsplan kan peka ut en tydlig riktning för det kommande barnrättsarbetet i myndigheter, kommuner och regioner.⁶ En handlingsplan kan vägleda aktörerna och stödfunktionerna i hur de kan arbeta strategiskt. Det gäller exempelvis hur de bör använda sina resurser utifrån regeringens prioriteringar. En handlingsplan kan även göra regeringens styrning mer sammanhållen och tydliggöra aktörernas olika roller och ansvar, för att undvika dubbelarbete. Det är särskilt viktigt eftersom de involverade aktörerna är många. Statskontoret har tidigare konstaterat att det är viktigt att handlingsplaner är konkreta och tydliga för att de ska kunna få genomslag.⁷

⁶ Statskontoret (2018). *Om offentlig sektor: Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* s. 24.

⁷ Statskontoret ”Strategier och handlingsplaner behöver vara konkreta och tydliga”, <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/styrning-genom-strategier-och-handlingsplaner/strategier-och-handlingsplaner-behover-vara-konkreta-och-tydliga/#inline-heading-0>

En handlingsplan kan också hjälpa till att hålla liv i barnrättsfrågan.⁸ Flera myndigheters uppdrag har löpt ut och det har nu gått flera år sedan barnkonventionen inkorporerades i svensk lag. Därför riskerar barnrättsarbetet att tappa fart och att nedprioriteras i myndigheterna. Men det är viktigt att så inte blir fallet, eftersom det fortfarande återstår en hel del arbete innan målet för barnrättspolitiken är nått – att barn och unga ska respekteras och få möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande.⁹

Det är viktigt att regeringen inte prioriterar för många verksamhetsområden, eller för många myndigheter, för att handlingsplanen verkligen ska tydliggöra regeringens prioriteringar. Regeringen behöver också tydliggöra hur handlingsplanen förhåller sig till andra närliggande strategier och handlingsplaner, till exempel den kommande strategin för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Annars är risken att berörda aktörer inte uppfattar regeringens styrning som samordnad.

1.6.2 Regeringen bör fokusera på stödet till kommunerna i den fortsatta styrningen

Vi bedömer att regeringen bör prioritera stödet till kommuner och regioner i sin fortsatta styrning, särskilt kommunerna. Vi bedömer att många sektorsmyndigheter har både den nödvändiga kunskapen och de resurser som krävs för att tillhandahålla det verksamhetsanpassade stöd som kommunerna behöver. Flera sektorsmyndigheter har också redan i dag grunduppdrag som omfattar att ge stöd till kommuner och regioner inom sina respektive verksamhetsområden.

Förslag: Ge strategiskt viktiga myndigheter i uppdrag att tillhandahålla stöd till kommuner och regioner i tillämpningen av barnkonventionen

⁸ Statskontoret (2018). *Om offentlig sektor: Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* s. 26.

⁹ FN: s Barnrättskommitté (2023) “Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden”, CRC/C/SWE/CO/6-7.

Vi föreslår därför att regeringen ger relevanta sektorsmyndigheter i uppdrag att tillhandahålla stöd till kommuner och regioner i deras arbete med att tillämpa barnkonventionen. Sektorsmyndigheterna bör genomföra uppdraget i samverkan med länsstyrelserna. I sektorsmyndigheternas uppdrag bör ingå att

- identifiera befintliga, och vid behov ta fram nya, stödmaterial till relevanta yrkesgrupper i kommuner och regioner
- delta i ett nationellt nätverk tillsammans med länsstyrelserna, som samordnas av länsstyrelsen i Dalarna
- i samverkan med länsstyrelserna sprida stödmaterial till de relevanta målgrupperna.

Vissa myndigheter är sannolikt särskilt relevanta att ge sådana uppdrag, exempelvis Skolverket och Socialstyrelsen. De verkar inom centrala verksamheter för barns levnadsvillkor och tar redan fram olika stödmaterial till yrkesverksamma i kommuner och regioner. Men de har också en normerande roll för hur verksamheterna i kommuner och regioner ska bedrivas, genom att de utfärdar föreskrifter och allmänna råd. De har därmed stora möjligheter att både styra och stödja kommuner och regioner i deras barnrättsarbete.

Vi anser att även tillsynsmyndigheter, som Inspektionen för vård och omsorg och Skolinspektionen, bör kunna vara lämpliga för verksamhetsanpassade uppdrag. Tillsynsmyndigheterna kan spela en viktig roll i att driva på kommunernas och regionernas arbete med att säkerställa att de tillämpar barnkonventionen.

I myndigheternas uppdrag bör även ingå att återrapportera arbetet och vad det har resulterat i till Barnombudsmannen, med kopia till regeringen. Det är ett viktigt underlag för Barnombudsmannens analys av myndigheternas arbete (se kommande förslag om uppdrag till Barnombudsmannen). Det är också ett viktigt underlag för att ge regeringen en bild av hur myndigheterna arbetar och för deras fortsatta styrning av myndigheterna.

Förslag: Ge länsstyrelserna i uppdrag att sprida och förankra stödet bland kommuner och regioner

Vi bedömer att länsstyrelserna har en viktig roll i att nå ut med kunskapsstöd till kommuner och regioner. Länsstyrelserna har värdefull regional kännedom om hur kommunernas stödbehov ser ut och upparbetade kontakter. Länsstyrelserna har också en viktig funktion i att driva på kommunernas barnrättsarbete, genom att agera som statens förlängda arm. I länsstyrelsernas uppdrag bör därför ingå att

- identifiera behovet av stöd i kommuner och regioner
- sprida och förankra stödmaterial till kommuner och regioner
- stödja kommun- och regionledningar i barnrätt
- delta i det nationella nätverk som länsstyrelsen i Dalarna bör få i uppdrag att samordna

Sektorsmyndigheternas arbete med att ta fram stöd behöver utgå från kommunernas och regionernas behov, för att säkerställa att stödmaterial blir relevant. I uppdraget till länsstyrelserna bör därför ingå att identifiera vad kommuner och regioner behöver stöd med. I uppdraget bör även ingå att sprida och förankra stödmaterial från sektorsmyndigheterna, men även från andra relevanta aktörer. Det kan till exempel handla om informationsinsatser för att göra myndigheternas stödmaterial kända och fånga upp hur olika stödmaterial fungerar i praktiken. Uppdraget bör genomföras i samverkan med sektorsmyndigheterna.

Vår utvärdering visar att kommunerna har ett stort behov av stöd i ledningen och styrningen av barnrättsfrågorna. I länsstyrelsernas uppdrag bör därför ingå att stödja kommun- och regionledningar, till exempel genom att sprida utbildningsmaterial. Länsstyrelserna bör också, möjligen med hjälp av en lämplig aktör med barnrättsexpertis, ta fram en utbildning särskilt riktade till kommun- och regionledningar.

Vi bedömer att uppdraget till länsstyrelserna bör kunna genomföras med nuvarande anslagsnivå, det vill säga 5 000 000 kronor. Uppdraget bör pågå under en femårsperiod, eftersom det skulle ge länsstyrelserna möjligheten att ge kommuner och regioner ett mer långsiktigt stöd.

Förslag: Ge länsstyrelsen i Dalarna ett fortsatt nationellt samordningsuppdrag

Vi föreslår att regeringen ger länsstyrelsen i Dalarna ett fortsatt uppdrag att samordna stödet till kommuner och regioner. Vi bedömer att länsstyrelserna är bäst lämpade för ett sådant uppdrag, eftersom samordning är en av länsstyrelsernas styrkor. Men samordningsuppdraget bör inte omfatta att samordna länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete, utan endast länsstyrelsernas stöd till kommuner och regioner.

Förslaget innebär att länsstyrelsen i Dalarna ska samordna stödet från sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna. I uppdraget bör till exempel ingå att hålla i ett nationellt nätverk där parterna ingår. I nätverket kan länsstyrelserna få kännedom om vilka stödmaterial som sektorsmyndigheterna tillhandahåller, samtidigt som sektorsmyndigheterna kan få en bild av vilket stöd som kommunerna och regionerna behöver. Vi bedömer att förslaget skulle göra stödet till kommunerna mer effektivt, höja kvaliteten på stödet och göra det mer likvärdigt över landet. Det handlar inte minst om att länsstyrelserna då skulle utgå mer från samma stödmaterial i sitt stödjande arbete och inte behöva uppfinna hjulet själva.

I uppdraget bör även ingå att återrapportera länsstyrelsernas arbete till Barnombudsmannen, med kopia till regeringen. Det är ett viktigt underlag för Barnombudsmannens analys av myndigheternas arbete och resultat (se kommande förslag på uppdrag till Barnombudsmannen). Det är också ett viktigt underlag för att ge regeringen en bild av hur myndigheterna arbetar och för deras fortsatta styrning.

Förslag: Ge Statistiska Centralbyrån i uppdrag att samla och samordna statistik över barns levnadsvillkor liksom att tillhandahålla stöd i hur statistiken kan tolkas och användas

Statistik över barns levnadsvillkor är ett viktigt stöd för kommunernas, regionernas och myndigheternas arbete med att analysera var de kan göra störst nytta för barns rättigheter. Det finns redan i dag mycket data över barns levnadsvillkor som i flera fall kan brytas ned på kommunnivå. Men den behöver bli mer samordnad och lättillgänglig.

Vi föreslår därför att Statistiska Centralbyrån (SCB) får i uppdrag att samla in och samordna statistik över barns levnadsvillkor. I uppdraget bör även ingå att tillhandahålla stöd till berörda aktörer i hur statistiken kan tolkas och användas i barnrättsarbetet. SCB är regeringens expertmyndighet och bör ha bäst förutsättningar att genomföra uppdraget.

I SCB:s uppdrag bör ingå att delta i det myndighetsnätverk som vi föreslår att länsstyrelsen i Dalarna ska samordna. I nätverket kan SCB till exempel fånga upp vilken data som kommuner och regioner behöver i sitt barnrättsarbete, via de länsstyrelser som deltar i nätverket, och få en bild av var de har störst behov av stöd när det gäller tolkning och tillämpning. Förslaget skulle kunna bidra till att relevant statistik används i aktörernas barnrättsarbete i högre grad än i dag. Det bör i sin tur öka kvaliteten och träffsäkerheten i arbetet.

SCB:s uppskattar, efter en grov beräkning, att de under en femårsperiod skulle behöva ungefär 3,6 miljoner kronor för att genomföra uppdraget under det första året och 1,6 miljoner kronor per år under de efterföljande fyra åren.

Förslag: Ge Barnombudsmannen i uppdrag att samla in, samordna och tillgängliggöra relevant stödmaterial på sin webbplats

Vår studie tydliggör att kommunerna efterfrågar ett mer samlat och lättillgängligt stöd i barnrättsarbetet. Vi föreslår därför att Barnombudsmannen får i uppdrag att samla in och samordna relevant stödmaterial

samt tillgängliggöra det på sin webbplats. Det handlar till exempel om material från sektorsmyndigheterna, liksom om goda exempel, lärdomar och erfarenheter från det barnrättsarbete som myndigheter, kommuner och regioner har bedrivit inom ramen för kunskapslyftet.

Förslaget kan också bidra till att sprida myndigheternas erfarenheter till andra relevanta aktörer, till exempel andra myndigheter men även till kommuner och regioner. Det skulle också vara ett sätt för Barnombudsmannen att integrera lärdomar och erfarenheter från kunskapslyftet i sin stödverksamhet. Vi bedömer att Barnombudsmannen är bäst lämpad för att samordna stödmaterial om hur barnkonventionen kan tillämpas, eftersom Barnombudsmannen är regeringens expertmyndighet i barnrätt.

En grov uppskattning är att Barnombudsmannen bör få ungefär 1,5 miljoner kronor, motsvarande ungefär en årsarbetskraft, för att samla in och samordna relevant stödmaterial under uppdragets första år. Vi uppskattar att myndigheten bör få ungefär 250 000 kronor per år för att se över och uppdatera materialet under de efterföljande fyra åren.

1.6.3 Barnombudsmannen bör få fokusera på det verksamhetsanpassade och rättsliga stödet

Barnombudsmannen är regeringens expertmyndighet i barnrätt. Det är därför viktigt att myndigheten får förutsättningar att fokusera på det strategiska barnrättsarbetet.

Förslag: Ge Barnombudsmannen ett fortsatt uppdrag att samla in rättspraxis och analysera myndigheternas resultat

Vi föreslår att Barnombudsmannen får ett fortsatt, men mer avgränsat, uppdrag att stödja förvaltningens barnrättsarbete.

Vår studie visar att många myndigheter har ett fortsatt behov av rättsligt stöd. Uppdraget till Barnombudsmannen bör därför omfatta att fortsatt samla in och sprida kunskap om rättspraxis avseende barnkonventionen. Det skulle även ge kommuner och regioner värdefull rättslig vägledning.

I Barnombudsmannens uppdrag bör också ingå att analysera och sprida resultatet av myndigheternas arbete. Analysen bör baseras på myndigheternas och länsstyrelsernas redovisningar av sitt arbete. Det skulle vara ett viktigt underlag för regeringen att fortsätta utveckla barnrättspolitik.

Uppdraget bör även inkludera att ge ett verksamhetsanpassat stöd till de sektorsmyndigheter som får i uppdrag att tillhandahålla verksamhetsanpassat stöd till kommuner och regioner. Här ingår även att stödja SCB i deras samordning av statistik avseende barns levnadsvillkor. Sektorsmyndigheterna är experter på sina verksamheter, men inte på barnrätt. Det är därför viktigt att myndigheterna kan ha Barnombudsmannen som bollplank och kvalitetssäkrare i framtagandet av stöden.

Barnombudsmannen bör även delta i det nationella nätverk som vi föreslår att länsstyrelsen i Dalarna ska hålla i. I nätverket skulle Barnombudsmannen till exempel kunna fånga upp vilket stöd som myndigheterna behöver för att i sin tur kunna stödja kommuner och regioner på ett bra sätt.

Uppdraget bör gälla under fem år, för att skapa förutsättningar för långsiktighet i myndighetens arbete. En grov uppskattning är att Barnombudsmannen bör få mellan 3–3,5 miljoner kronor per år för att genomföra uppdraget under de första fyra åren och mellan 4,5–5 miljoner kronor för att genomföra uppdraget under det femte och sista året. I slutändan beror medelstillelningen på hur regeringen väljer att formulera uppdraget och den ambitionsnivå som följer med det. Det beror också på hur många sektorsmyndigheter som regeringen väljer att ge uppdrag till.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenterar vi vår analys av de resultat som de 26 myndigheterna har uppnått inom ramen för kunskapslyftet.

I kapitel 3 redogör vi för resultatet av länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete och deras stöd till kommuner och regioner. Vi presenterar även vår analys av kommunernas och regionernas fortsatta behov av kunskapsstöd och vår analys av hur länsstyrelsernas nationella samordning har fungerat.

I kapitel 4 besvarar vi uppdragsfrågan hur ändamålsenlig regeringens styrning av kunskapslyftet har varit.

I kapitel 5 redogör vi för hur myndigheterna och länsstyrelserna har genomfört barnrättsuppdraget och hur deras förutsättningar i arbetet har sett ut.

I kapitel 6 presenterar vi vår analys av Barnombudsmannens stöd till myndigheter, kommuner och regioner. Vi redogör även för myndigheternas behov av fortsatt kunskapsstöd.

2 Myndigheternas resultat

I det här kapitlet analyserar vi myndigheternas resultat av arbetet inom ramen för kunskapslyftet. I kapitlet ingår resultatet för de 26 myndigheterna som har ingått i vår analys. Resultatet av länsstyrelsernas arbete redovisar vi i kapitel 3.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kunskapslyftet har gett barnrättsfrågan ökad tyngd, och stärkt barnrättsperspektivet i myndigheternas verksamheter. Medarbetarnas medvetenhet och grundläggande kunskaper om barnrätt har generellt sett ökat. Kunskapslyftet har också gjort att många myndigheter har lagt en god grund för att arbeta mer systematiskt med barnrätt.
- Myndigheterna har genomfört en mängd utbildningsinsatser för medarbetarna. Men utbildningarna har ofta varit grundläggande engångsutbildningar och endast i enstaka fall har myndigheterna utbildat medarbetarna i hur de praktiskt kan tillämpa barnkonventionen. Utbildningarna har sällan varit obligatoriska för medarbetarna att genomgå.
- Flera myndigheter har tagit fram stödmaterial till medarbetarna i hur de kan göra provningar av barnets bästa. De har också tagit fram rutiner för att göra barn mer delaktiga i myndigheternas verksamheter. Om medarbetarna använder dessa stödmaterial har det stor potential att påverka barns rättigheter.
- Sju av de 26 myndigheterna kan i dag visa att de har börjat arbeta på nya sätt som har potential att påverka enskilda barn, eller grupper av barn. Fyra av myndigheterna kan dessutom visa att deras nya arbetssätt faktiskt har stärkt barns rättigheter i olika avseenden.

2.2 Flera myndigheter har nått långtgående resultat

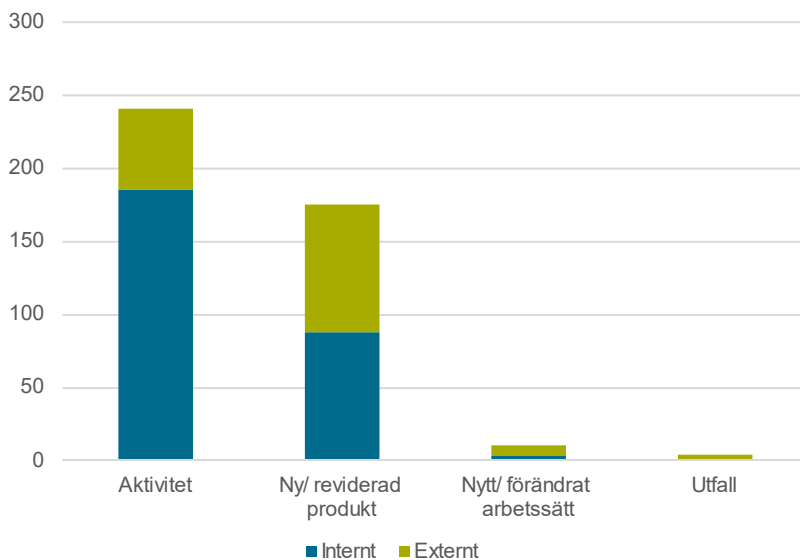
Vi presenterar resultatet av det arbete som myndigheterna har bedrivit inom ramen för kunskapslyftet med hjälp av en resultatkedja. Kedjan illustrerar hur långtgående resultat myndigheterna har nått, där ett mer

långtgående resultat har större potential att bidra till att nå målen för barnrättspolitik. Aktiviteter är det minst långtgående resultatet och verksamhetsutfall det mest långtgående resultatet (figur 2). Ett exempel på en aktivitet är en engångsutbildning, till exempel en föreläsning om barnrätt. Ett verksamhetsutfall uppstår är när en myndighets arbete faktiskt påverkar grupper av barn, eller enskilda barn. Vi förklarar resultatkedjan närmare i bilaga 2.

Myndigheterna har sammantaget nått ungefär 430 resultat. Antalet aktiviteter och produkter är betydligt fler än antalet arbetssätt och verksamhetsutfall. Det är väntat med tanke på att det ofta tar tid att nå långtgående resultat i tvärssektoriella frågor.

Drygt en tredjedel av resultaten är externa. De innebär att de påverkar grupper av barn, eller enskilda barn, redan i dag eller har potential att göra det. Interna resultat påverkar snarare myndigheternas egna medarbetare. Vi bedömer att det är ett förhållandevis långtgående resultat, särskilt som myndigheterna har haft relativt kort tid på sig att både analysera sina utvecklingsbehov och stärka tillämpningen av barnets rättigheter.

Figur 2. Det totala antalet resultat, fördelat på olika typer av resultat



Flera av myndigheterna har haft andra regeringsuppdrag som rör barnets rättigheter. Många av myndigheterna har dessutom instruktionsenliga uppgifter att arbeta med barnrätt. I figuren ovan ingår endast resultat som myndigheterna har nått till följd av kunskapslyftet (se även bilaga 2).

2.3 Många grundläggande utbildningsinsatser har genomförts

En aktivitet är en punktinsats som genomförs under en avgränsad tid. Det är det minst långtgående resultatet i resultatkedjan. Myndigheterna har sammantaget genomfört ungefär 240 aktiviteter. Ungefär tre fjärdedelar av aktiviteterna riktar sig till myndigheternas egen personal. Det handlar oftast om olika typer av utbildningsinsatser. Det är ovanligt att utbildningsinsatserna har varit obligatoriska för medarbetarna att genomgå. Det har också varit ovanligt att medarbetarna har fått utbildning i hur de praktiskt kan tillämpa barnkonventionen. Utöver utbildningsinsatser har många myndigheter även genomfört kartläggningar av sin verksamhet ur ett barnrättsperspektiv, i enlighet med uppdraget. Många har även sett över sina interna styrdokument, och deltagit vid Barnombudsmannens nätverksträffar.

2.3.1 Engångsutbildningar vanligare än bestående utbildningar

Det är vanligare att myndigheterna har genomfört kunskapshöjande insatser vid ett enskilt tillfälle, exempelvis webinarier eller föreläsningar om barnkonventionen, jämfört med mer bestående utbildningsinsatser. Ett exempel på en mer bestående utbildningsinsats är att myndigheterna har integrerat barnrätt i sina introduktionsutbildningar för nyanställda. Engångsutbildningarna har oftast riktat sig mot samtliga medarbetare. I flera fall har myndigheterna genomfört insatserna i samverkan med Barnombudsmannen.

Ungefär en tredjedel av myndigheterna har utöver detta genomfört riktade utbildningsinsatser mot delar av personalen. Migrationsverket har exempelvis genomfört en utbildning i barnrätt för personalen inom initial- och asylprövningen. Några av myndigheterna har riktat utbildningsinsatserna mot de medarbetare som arbetar med rättsliga frågor.

Det är ovanligt att utbildningsinsatserna har varit obligatoriska för medarbetarna. Polismyndigheten och Inspektionen för vård och omsorg är de två undantagen i sammanhanget.

2.3.2 Ovanligt med utbildning i den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter

Det är ovanligt att myndigheterna har utbildat medarbetarna i hur de praktiskt kan tillämpa barnkonventionen. Vi ser endast tre exempel på myndigheter som har gjort det. Socialstyrelsen har utbildat sina medarbetare i en metod för att hämta in barns synpunkter. Inspektionen för vård och omsorg har utbildat medarbetarna i samtalsmetodik och observationsmetod för att göra barn mer delaktiga i tillsynen av ungdomshem. Det tredje exemplet är Migrationsverket, som har utbildat medarbetarna i en metod för att pröva barnets bästa.

2.4 Förhållandevis många av myndigheternas produkter riktar sig till barn

En ny eller ändrad produkt är ett mer långtgående resultat än en aktivitet. En ny produkt kan till exempel vara en ny arbetsrutin eller vägledning till medarbetarna. Vår dokumentstudie visar att myndigheterna sammantaget har reviderat eller producerat ungefär 175 nya produkter inom ramen för kunskapslyftet, varav ungefär hälften är externa. Det innebär att produkterna har potential att påverka barn om medarbetarna använder sig av dem.

2.4.1 Förutsättningarna för ett mer systematiskt barnrättsarbete har förbättrats

Ungefär hälften av myndigheternas 175 framtagna produkter är interna och riktar sig till myndighetens egen personal. Dessa produkter kan grovt delas in i två kategorier. Den ena kategorin handlar om att myndigheterna har förändrat sin övergripande styrning eller organisering av sitt barnrättsarbete. På så vis har myndigheterna skapat förutsättningar för ett mer systematiskt barnrättsarbete, även om många myndigheter redan arbetade med barnrätt innan kunskapslyftet. Myndigheterna har till exempel reviderat centrala styrdokument och tagit fram myndighetsövergripande handlings- eller projektplaner för att ta hand om identifierade utvecklingsområden i verksamheten. Myndigheterna har också skapat nya funktioner för att arbeta med barnrätt. Ett exempel är nätverk tillsammans med andra myndigheter för att utveckla sitt barnrättsarbete.

Några myndigheter har integrerat sitt barnrättsarbete i sina verksamhetsplaner, till exempel Skolverket, Inspektionen för vård och omsorg och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det är ofta en framgångsfaktor för att kunna få genomslag för en tvärsektorieell fråga att integrera arbetet i myndigheternas ordinarie processer och verksamhet. Vi ser att myndigheterna generellt har velat arbeta i linjeverksamheten för att undvika att arbetet med barnrätt blir en sidovagn. Vissa myndigheter har initialt bedrivit arbetet i projektform, men har integrerat arbetet i linjeverksamheten efter uppdragets slut, till exempel Boverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Den andra kategorin av interna produkter är verktyg som enskilda medarbetare kan använda som stöd i sitt barnrättsarbete. Fem av myndigheterna har till exempel tagit fram grundläggande utbildningar i barnrätt; Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Brottsoffermyndigheten. Vi definierar dessa utbildningar som produkter, eftersom de är mer bestående än de engångsutbildningar som vi räknas som aktiviteter.

2.4.2 Myndigheterna har tagit fram stöd för att pröva barnets bästa och öka barns delaktighet

Ungefär hälften av de 175 framtagna produkterna är externa. Det innebär att produkterna påverkar myndigheternas målgrupper när medarbetarna använder sig av dem. Målgrupperna kan exempelvis vara andra myndigheter, yrkesverksamma i kommuner och regioner, grupper av barn, eller enskilda barn.

Många myndigheter har tagit fram stöd för att pröva barnets bästa

En av de vanligaste produkterna är stöd till medarbetarna när det gäller att pröva barnets bästa vid beslut och åtgärder som rör barn. Ungefär en tredjedel av myndigheterna har tagit fram sådant stöd. Här ingår till exempel Skolverket, Skolpedagogiska skolmyndigheten, Brottsoffermyndigheten och Konsumentverket. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har tagit fram riktlinjer om att myndigheterna ska genomföra barnkonsekvensanalyser innan de fattar beslut som rör barn.

Andra exempel är Polismyndigheten och Kriminalvården som har tagit fram nya rutiner för arrest- och häktesverksamheten. Polisen har tagit fram en rutin som innebär att stationsbefäl ska pröva barnets bästa när de tar

beslut om att placera barn i arrest. Kriminalvården har tagit fram en rutin som innebär att myndighetens klienthandläggare omgående ska kontakta en åklagare när ett barn häktas, för att stämna av hur de kan beakta barnets rättigheter på bästa sätt. FN:s barnrättskommitté har tidigare kritiserat Sverige för att brista i tillämpningen av barnets rättigheter när det gäller häktning.¹⁰ Myndigheternas nya rutiner har därför potential att avsevärt förbättra enskilda barns rättigheter.

Ett annat exempel är Migrationsverket, som har tagit fram stöd för att främja en integrerad prövning av barnets bästa i migrationsärenden. Syftet är att det ska bli tydligare vilka avvägningar som handläggarna grundar sitt beslut på och hur barnets bästa har påverkat beslutet. Större tydlighet gynnar enligt de intervjuade vid Migrationsverket både den som beslutet rör och domstolarna, exempelvis när ett beslut överklagas. Även tidigare har prövningar av barnets bästa varit en del av Migrationsverkets utredningar och beslut. Men myndighetens uppföljningar har visat att medarbetarna behöver mer kunskap om när och hur de ska pröva barnets bästa och hur barnkonventionen som lag förhåller sig till utlänningslagen.

Stöden ger sällan vägledning hur medarbetarna ska väga barnkonventionen mot andra regelverk

De flesta av myndigheterna som har tagit fram stödmaterial för att pröva barnets bästa ger också exempel på i vilka av myndighetens verksamheter, eller i vilka typsituationer, som medarbetarna kan behöva göra sådana prövningar. Däremot ger stödmaterialen sällan medarbetarna vägledning i hur de bör beakta barnets bästa i relation till annan lagstiftning som styr just deras verksamheter och hur de bör agera när regelverken krockar. Barnombudsmannen anser att det i praktiken inte finns någon konsekvens i hur myndigheternas tillämpar barnkonventionen i relation till annan nationell lagstiftning.

¹⁰ Barnombudsmannen (2014) *Tilläggsrapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter angående Sveriges femte periodiska rapport.*

Men en myndighet som har bedömt hur barnkonventionen förhåller sig till andra lagar som styr myndighetens verksamhet är Kriminalvården. Myndighetens metodstöd tydliggör när det inte är möjligt för medarbetarna att beakta barnets bästa, eftersom det saknas rekvisit för det i lagstiftningen.

Utvecklade rutiner och arbetssätt för att stärka barns delaktighet

Många myndigheter har utvecklat sina rutiner för att göra barn mer delaktiga och ge dem bättre möjligheter till inflytande. Statens medieråd har exempelvis reviderat sin rutin för att hämta in barns erfarenheter, för att tydliggöra hur myndigheten ska ta tillvara barns perspektiv när de medverkar i verksamheten. Ett annat exempel är Specialpedagogiska skolmyndigheten som har upprättat ett nytt ungdomsnätverk. I nätverket ingår ungdomsorganisationer som leds av unga med funktionsnedsättning.

Det behöver finnas information som barn faktiskt förstår för att de ska kunna nyttja sin möjlighet att vara delaktiga i myndigheternas verksamheter. Vår studie visar att flera myndigheter har tagit fram barnanpassad information. Ett exempel är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som har tagit fram en webbplats med barnanpassad information för att utbilda barn i hur de kan agera under en kris.¹¹ Ett annat exempel är Kriminalvården som har tagit fram barnanpassad information om rättsprocessen och myndighetens dagliga verksamhet. Flera myndigheter har tagit fram läromedel och filmer för att öka barns kunskap om sina rättigheter, exempelvis Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för delaktighet och Diskrimineringsombudsmannen.

¹¹ En gemensam webbplats mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Krisinformation.se, <https://lilla.krisinformation.se/menyer/om-lilla-krisinfo>

2.5 Flera myndigheter har förändrat sina arbetssätt

Ett nytt eller förändrat arbetssätt är ett mer långtgående resultat än aktiviteter och produkter. De uppstår när medarbetarna faktiskt använder sig av de nya eller ändrade produkterna, exempelvis framtagna styr- och stöddokument. Totalt har tio myndigheter förändrat något internt eller externt arbetssätt.

2.5.1 En tredjedel av myndigheterna har förändrat ett externt arbetssätt

Sju av de 26 deltagande myndigheterna som vi har analyserat redovisar ett nytt arbetssätt som påverkar myndigheternas målgrupper. I princip samtliga av dessa fall är målgruppen barn. Nedan följer ett antal exempel på detta.

- Migrationsverket har inom asylhandläggningen blivit bättre på att låta barn få komma till tals under handläggningen. Migrationsverket har också börjat använda sig av de nya beslutsmallarna för barn i anknytningsärenden, för att säkerställa att handläggarna har tagit ställning till barnets bästa i prövningen och att de har visat hur de har vägt in barnets bästa i bedömningen.
- Myndigheten för delaktighets (MFD) har tagit fram kunskapsstöd som används av myndighetens målgrupper. Specialpedagogiska skolmyndigheten använder till exempel MFD:s filmer om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i sitt arbete med elever i anpassad skola.
- Specialpedagogiska skolmyndighetens (SPSM) så kallade resurscenter inom specialpedagogiskt stöd har, som ett resultat av myndighetens utbildningar i barnrätt, förbättrat sin återkoppling till barn efter att de har deltagit i specialpedagogiska utredningar.
- Kriminalvården har enligt en intern utvärdering börjat arbeta enligt myndighetens nya rutin som innebär att häktade barn, och närstående barn till häktade vuxna, har rätt till videosamtal med närstående. 2021 erbjöd alla häkten och anstalter videosamtal.

2.6 Några myndigheter visar på verksamhetsutfall

Fyra av myndigheterna kan visa att deras nya arbetssätt har påverkat barns rättigheter, det vill säga det som vi kallar för verksamhetsutfall. Nedan redovisar vi dessa utfall.

- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) implementerade 2019 ett nytt arbetssätt som innebär att barn på ett mer systematiskt sätt än tidigare görs delaktiga i myndighetens årliga tillsyn av hem för vård av unga, så kallade HVB-hem. Barn är nu i större utsträckning än tidigare delaktiga i planering och genomförande av myndighetens tillsyn och myndigheten tar i större utsträckning hand om deras åsikter inför åtgärder och beslut.
- Kronofogdemyndigheten har infört en ny gemensam arbetsrutin med Trafikverket, som innebär att barn och unga under 18 år inte kan bli skuldsatta för körkortsrelaterade lån som de inte har rätt att ingå. Kronofogdens uppföljning visade att antalet skuldsatta barn minskade under 2021, bland annat på grund av den nya rutinen.
- Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har infört en ny gemensam rutin som erbjuder häktade barn och barn till häktade vuxna möjligheten till videosamtal med närstående. Kriminalvårdens utvärdering visar att denna möjlighet används och är uppskattad av barnen. Personalen stöttar barnen i genomförandet av videosamtalen, bland annat genom förberedelser och uppföljning.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) har börjat arbeta enligt Unicefs modell för en rättighetsbaserad skola. Myndigheten ger stöd till enskilda skolor i arbetet. Myndighetens uppföljning av modellen visar att elevernas kunskaper och engagemang om sina rättigheter hade ökat, som ett resultat av arbetet.

2.7 Kunskapslyftet har lagt en god grund för mer systematiskt barnrättsarbete...

Vi bedömer att kunskapslyftet har lett till att många myndigheter har lagt en god grund för ett mer systematiskt barnrättsarbete, genom de olika styr- och stöddokument som de har tagit fram. Samtidigt har en stor behållning med kunskapslyftet varit något som är svårare att kvantifiera, nämligen att

myndigheternas medarbetare har blivit mer medvetna om och förbättrat sina grundläggande kunskaper om barnets rättigheter. Barnrättsfrågan har också, enligt de flesta av myndigheternas intervjuade barnrättsamordnare, fått mer tyngd i verksamheten.

2.8 ... men myndigheterna behöver säkerställa att de uppnår fler konkreta resultat

För att myndigheterna ska nå ännu fler konkreta resultat så krävs det att de förbättrar sin uppföljning av arbetet. I nuläget handlar myndigheternas uppföljning mer om vad olika enheter inom myndigheterna har gjort, snarare än om vad arbetet har lett till eller hur arbetet fungerar. Även tidigare utvärderingar visar att myndigheternas uppföljning av barnrättsarbetet är ett utvecklingsområde.¹²

Även vår dokumentstudie tyder på att myndigheterna kan förbättra sin uppföljning. Myndigheterna har, som vi nämnde tidigare, tagit fram eller reviderat knappt 90 produkter som påverkar deras målgrupper. Men endast sju av produkterna har lett till påvisade nya arbetssätt i myndigheterna. Det är möjligt att flera av produkterna, exempelvis olika stödmaterial, används i myndigheterna. Men för att säkerställa att så är fallet behöver myndigheterna följa upp det. Annars är risken att deras arbete inte leder till att barns rättigheter faktiskt stärks. Samtidigt behöver nyttan vägas mot den administrativa insats som uppföljningen innebär. Myndigheterna kan inte följa upp alla genomförda åtgärder, men bör prioritera de viktigaste åtgärderna att följa upp.

Det finns några myndigheter som har följt upp hur arbetet fungerar. Ett exempel är Migrationsverket, som har följt upp hur barnrättsperspektivet beaktas i asylprövningarna, inom ramen för sin kvalitetsuppföljning. Ett annat exempel är Boverket, som har följt upp om barnperspektivet fanns med i bland annat myndighetens årsredovisning och en analys av risker för diskriminering och hinder för etablering på bostadsmarknaden. Specialpedagogiska skolmyndigheten har följt upp hur medarbetarna använder sig av det framtagna metodstödet för att pröva barnets bästa.

¹² Ernst and Young (2020). *Utvärdering av Barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken*, konsultrapport på uppdrag av Barnombudsmannen, s. 22.

3 Länsstyrelsernas resultat och stöd till kommuner och regioner

I det här kapitlet presenterar vi vår utvärdering avseende resultatet av länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete och stödet som de har gett till kommuner och regioner. Vi presenterar vår analys av länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3–3.5 redogör vi för länsstyrelsernas stöd till kommuner och regioner. I avsnitt 3.6 visar vi hur länsstyrelsernas nationella samordning har genomfört sitt uppdrag. I avsnitt 3.7 redogör vi för kommunernas fortsatta behov av stöd.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- En del av länsstyrelsernas insatser för att stärka tillämpningen av barnkonventionen är viktiga för barns rättigheter, inte minst att skydda barn mot våld. Men en del insatser kan endast påverka barns rättigheter marginellt.
- De flesta kommunerna har deltagit i någon av länsstyrelsernas stödjande insatser, till exempel det stöd som länsstyrelserna har gett kommunerna i sina regionala barnrättsnätverk. Men stödet hade behövt vara mer omfattande, praktiskt och verksamhetsanpassat för att motsvara kommunernas behov.
- Länsstyrelserna har utgått från sitt eget uppdrag, snarare än kommunernas stödbehov, när de har gett kommunerna stöd. Men det är inte säkert att det är just inom dessa verksamhetsområden som kommunerna har störst behov av stöd.
- Länsstyrelsernas nationella nätverk för mänskliga rättigheter, där barnrätt ingår, är uppskattat av de regionala barnrättssamordnarna. Det länsstyrelsegemensamma metodstödet för att pröva barnets bästa har också underlättat länsstyrelsernas arbete med barnrätt. I övrigt har de insatser som den nationella samordningen genomfört sällan resulterat i något konkret stöd till länsstyrelserna i deras genomförande av uppdraget.
- Den nationella samordningen har sällan samordnat länsstyrelsernas stöd till kommuner och regioner med det stöd som olika sektorsmyndigheter tillhandahåller.

3.2 Länsstyrelserna har genomfört flest insatser inom den egna verksamheten

Länsstyrelsernas uppdrag har haft två delar. Sedan 2019 har länsstyrelserna haft i uppdrag att samordna och utveckla tillämpningen av barnets rättigheter i den egna verksamheten. De har också haft i uppdrag att stödja kommuner och regioner i deras tillämpning av barnkonventionen. Syftet med uppdraget har varit att bidra till att kommuner och regioner blir bättre på att tillämpa barnets rättigheter.

Vår dokumentstudie visar att länsstyrelserna har genomfört flest insatser inom den egna verksamheten, det vill säga insatser som inte utgör stöd till kommuner och regioner. I länsstyrelsernas redovisning av samordningsuppdraget framgår att länsstyrelserna har lagt ungefär lika mycket verksamhetsmedel på sitt interna utvecklingsarbete som på stöd till kommuner och regioner.¹³

Sammantaget har länsstyrelserna genomfört ungefär 120 stödande insatser mot kommuner och regioner. Det motsvarar ungefär en fjärdedel av det totala antalet insatser som länsstyrelserna har genomfört under perioden 2019–2022.

Länsstyrelsernas insatser har framför allt genomförts inom tre av de verksamhetsområden som länsstyrelserna själva ansvarar för, nämligen djurskyddstillsynen, samhällsplaneringen och krisberedskapen. Många samordnare uppger att de har prioriterat att stärka arbetet inom just dessa verksamhetsområden eftersom det indirekt påverkar kommunernas arbete. På så vis har länsstyrelserna, med begränsade resurser, kunnat genomföra insatser som uppfyller både den interna och den stödande delen av barnrättsuppdraget. Flera länsstyrelser uppger att de har sett det som nödvändigt att först implementera barnkonventionen i den egna verksamheten för att sedan kunna stötta kommuner och regioner på ett trovärdigt sätt.¹⁴

¹³ Länsstyrelserna (2023) *2022 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter*, A2019/01274), s. 5.

¹⁴ I vår dokumentstudie har vi inte inkluderat arbete som länsstyrelserna har bedrivit inom ramen för andra uppdrag där det har ingått att integrera ett barnrättsperspektiv (se även bilaga 2). Detta för att kunna besvara frågan vilket resultat som myndigheterna har nått inom ramen för just kunskapslyftet. Det innebär att kapitlet inte ger en heltäckande bild av allt arbete som länsstyrelserna gör med bäring på barnrätt.

3.2.1 Utbildningsinsatser har riktats mot den egna personalen inom vissa verksamheter

En stor del av länsstyrelsernas insatser har bestått av interna utbildningar i barnrätt. Precis som i myndigheterna är det vanligare att länsstyrelserna har genomfört engångsutbildningar, exempelvis föreläsningar om barnrätt, än mer bestående utbildningsinsatser. Några av länsstyrelserna har fört in moment om barnrätt i sina introduktionsutbildningar för nyanställda.

Vissa länsstyrelser har prioriterat generella utbildningsinsatser som riktar sig till samtliga medarbetare. Andra har prioriterat att utbilda vissa grupper av medarbetare, oftast personal inom verksamhetsområdena djurskyddstillsyn, samhällsplanering och krisberedskap. I våra intervjuer uppger länsstyrelsernas barnrättssamordnare att det är dessa verksamheter som har starkast koppling till barn, men att deras verksamhet i övrigt har svag koppling till barns rättigheter.

I likhet med myndigheterna är det ovanligt att utbildningsinsatserna har varit obligatoriska för medarbetarna. Endast en länsstyrelse uppger att de har genomfört utbildning i barnrätt som har varit obligatorisk och riktat sig till alla medarbetare.

3.2.2 Mer ovanligt med utbildning i den praktiska tillämpningen

Kunskapslyftet har gett barnrättsfrågan ökad tyngd och stärkt barnrättsperspektivet i länsstyrelsernas interna verksamhet. Medarbetarnas medvetenhet och grundläggande kunskaper om barnrätt har generellt sett ökat. Det framgår i våra intervjuer med länsstyrelsernas barnrättssamordnare. Men i likhet med myndigheterna är det mer ovanligt att länsstyrelserna har utbildat sina medarbetare i hur de praktiskt kan tillämpa barnkonventionen.

Länsstyrelserna har tagit fram ett gemensamt kunskaps- och metodstöd för att pröva barnets bästa. Metodstödet är främst till för att stödja länsstyrelserna själva i tillämpningen av barnets rättigheter, men länsstyrelserna har i vissa fall även använt det för att stödja kommunerna i deras tillämpning. Ungefär hälften av länsstyrelserna har genomfört insatser för att sprida metodstödet inom länsstyrelserna och för att stötta i implementeringen av stödet.

Länsstyrelsernas regionala barnrättssamordnare har också funnits tillgängliga för att svara på medarbetarnas frågor och granska deras prövningar av barnets bästa.

Men endast enstaka länsstyrelser har utbildat medarbetarna i att göra prövningar av barnets bästa. Ett exempel är en länsstyrelse som har genomfört sådana utbildningsinsatser vid samhällsbyggnadsenheten. Ett annat exempel är en länsstyrelse där samtliga medarbetare har gått en utbildning i att genomföra barnkonsekvensanalyser. Många länsstyrelser uppger också att det är svårt att uppskatta i vilken grad metodstödet används i verksamheterna och därmed också hur väl det fungerar.¹⁵

Vi anser att det är viktigt att genomföra praktiska utbildningar, som ett komplement till grundläggande utbildningsinsatser, eftersom de har större chans att påverka hur medarbetarnas arbetar med barnets rättigheter.

3.2.3 Vissa av länsstyrelsernas insatser är viktiga för barnets rättigheter

En del av länsstyrelsernas insatser är viktiga för att stärka barns rättigheter. Flera länsstyrelser har exempelvis börjat beakta barnrättsperspektivet i sina detaljplaneyttranden. Sådana yttranden gör länsstyrelserna inför att en kommun ska bygga en skola eller nya bostäder. En länsstyrelse har på så sätt bidragit till att en detaljplan med olämplig placering av skolverksamhet dragits tillbaka. En annan länsstyrelse har gett synpunkter på barnens utemiljö i flera av de detaljplaneyttranden som har rört skolor och förskolor. Det har lett till att minst en kommun ändrade sitt förslag till detaljplan före beslut. Detta är exempel på arbete som har påverkat många barn i deras vardag.

Ett annat exempel är att flera länsstyrelser har börjat arbeta enligt nya rutiner för orosanmälningar till socialtjänsten när länsstyrelserna ser tecken på våld mot barn i samband med sin djurskyddstillsyn. En av länsstyrelserna uppger att den nya rutinen har lett till att fler orosanmälningar också har börjat göras till socialtjänsten. Vi kan konstatera att detta arbete har stor potential att stärka barns rätt att skyddas mot våld.

¹⁵ Länsstyrelserna (2023) 2022 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter (A2019/01274), s. 7.

3.2.4 En del av arbetet har endast marginell potential att påverka barnrätten

En del av länsstyrelsernas arbete med att stärka barnrättsperspektivet i den egna verksamheten har endast marginell potential att påverka barns rättigheter. Det beror sannolikt på att länsstyrelserna inte ansvarar för de verksamheter som har störst påverkan på barns levnadsvillkor. En länsstyrelse har exempelvis placerat skyltar i naturen lågt, så att barn kan nå att läsa dem, och barnanpassat informationen på skyltarna. På så vis har länsstyrelsen tillgängliggjort natur- och kulturmiljöer för barn. Ett annat exempel är en länsstyrelse som har försett ett fågeltorn vid ett naturrum med ett lågt tithål för barn. Ett ytterligare exempel är att en länsstyrelse har byggt en lekpark i ett kulturresevat. Tanken är att öka barns intresse för bergshanteringens olika processer med hjälp av lekmiljöer. Länsstyrelsen kopplar insatsen till barnets rätt till kulturarv enligt barnkonventionen.

3.3 Länsstyrelserna har nått många kommuner men stödet har inte tillgodosett behovet

I det här avsnittet analyserar vi vilket stöd som länsstyrelserna har gett kommunerna i deras tillämpning av barnkonventionen. Vår analys visar att stödet inte har varit tillräckligt praktiskt och verksamhetsanpassat. Det skiljer sig också åt mellan länsstyrelserna hur mycket stöd som de har gett. Sammantaget anser vi att omfattningen på stödet är ungefär vad man kan förvänta sig, med tanke på att länsstyrelserna har begränsade resurser för uppdraget (se även kapitel 4).

3.3.1 Många länsstyrelser har genomfört stödinsatser riktade till breda målgrupper

Flera länsstyrelser har genomfört utbildningsinsatser som riktar sig brett till verksamma i kommunerna och regionen, men även till andra aktörer i länet. Det har enligt de intervjuade samordnarna varit ett sätt att kunna nå ut till många samtidigt givet de begränsade resurserna för uppdraget. Flera länsstyrelser har arrangerat regionala barnrättsdagar, med fokus på hur kommunerna kan tillämpa barnkonventionen. Flera länsstyrelser har också anordnat konferenser som riktar sig till breda målgrupper i länet inför att barnkonventionen blev svensk lag.

Länsstyrelserna har också gett kommunerna stöd i arbetet genom sina regionala barnrättsnätverk (se även kapitel 5). Det är framför allt kommunrepresentanter med befattningar längre ner i organisationerna som har deltagit under träffarna. I nätverken har länets kommuner och länsstyrelsen fört dialog om barnrättsarbetet. Kommunerna har då kunnat dela erfarenheter från barnrättsarbetet och fått goda exempel på hur barnets rättigheter kan tillämpas i olika verksamheter.

3.3.2 Hälften av stödinsatserna har riktats mot särskilda målgrupper i kommuner och regioner

Enligt uppdraget ska länsstyrelserna genom sin regionala kännedom bidra till att ge ett riktat stöd till kommuner och regioner efter deras behov och förutsättningar. Vår dokumentstudie visar att länsstyrelserna har riktat en förhållandevis stor del av sina kunskaphöjande insatser, ungefär hälften, till särskilda funktioner i kommuner och regioner. Men det varierar stort mellan länsstyrelserna vilka funktioner de har riktat sig till. Det handlar också endast om ett fåtal insatser per länsstyrelse under flera års tid.

Många av utbildningsinsatserna har varit riktade till medarbetare inom samhällsplanering och personliga ombud, som arbetar för att stödja personer med psykisk funktionsnedsättning. Vidare har tolv länsstyrelser genomfört barnrättsstrategutbildningar riktade till särskilt utsedda tjänstepersoner i kommunerna.¹⁶ Syftet är att barnrättsstrategerna sedan ska utbilda andra tjänstepersoner i kommunen. Utbildningarna har genomförts i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner.

Det finns även några exempel på länsstyrelser som har utbildat kommunpolitiker eller andra ledningsfunktioner. Men förtroendevalda i kommunerna är en målgrupp som skulle ha kunnat få utbildning i högre utsträckning eftersom de är centrala för att barnrättsarbetet ska få genomslag i verksamheten. Det är också något som kommunerna själva, och länsstyrelsernas barnrättssamordnare, uppger att de behöver.

Vår dokumentstudie visar att det är mer ovanligt, även om det förekommer, med riktade utbildningsinsatser till verksamma inom exempelvis skola och förskola. Enstaka länsstyrelser har också utbildat verksamma inom hälso-

¹⁶ Uppgifter från SKR i mejl 2023-04-26.

och sjukvården, anställda vid familjecentraler, personer som utövar myndighetsutövning mot barn, flyktinghandläggare samt personal som arbetar med barn vid anläggningsboenden. Vi anser att det skulle ha varit bra med fler riktade insatser till dessa verksamheter, eftersom de är centrala för barns rättigheter och levnadsvillkor.

3.3.3 Omfattningen på länsstyrelsernas stöd motsvarar inte kommunernas behov

Vår dokumentstudie visar att länsstyrelserna sammantaget har redovisat ungefär 120 stödjande insatser mot kommunerna under perioden 2019–2022. Det innebär att varje länsstyrelse i genomsnitt har genomfört ungefär 1,5 stödjande insatser per år. Enligt länsstyrelsernas redovisning har minst 258 av samtliga 290 kommuner tagit emot någon form av stöd från länsstyrelserna eller deltagit i något av länsstyrelsernas nätverk för barnets rättigheter.¹⁷ Detta innebär att stödet har nått ut förhållandevis brett.

Samtidigt har stödet varit övergripande och begränsat. Även i våra intervjuer med länsstyrelsernas regionala barnrättssamordnare framgår att stödet inte har räckt till för att tillgodose kommunernas behov. Det skiljer sig också åt mellan länsstyrelserna hur många stödjande insatser som de har erbjudit. Det beror bland annat på att länsstyrelserna har prioriterat olika mellan det interna och det stödjande uppdraget. Men det beror också på att vissa länsstyrelser har varit mer aktiva i att genomföra uppdraget än andra.

3.4 Stödet till kommunerna skulle ha kunnat vara mer effektivt och strategiskt

I det här avsnittet beskriver vi hur länsstyrelserna har utformat stödet till kommunerna i deras tillämpning av barnkonventionen. Vi bedömer att stödet skulle ha kunnat utformas mer effektivt och strategiskt. På så vis hade stödet fått större potential att påverka kommunernas arbete och därigenom barns rättigheter.

¹⁷ Länsstyrelserna (2023) 2022 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter (A2019/01274), s. 20.

3.4.1 Stödet har varit efterfrågestyrt

Länsstyrelserna har i hög grad gett stöd till de kommuner som själva efterfrågar det. En orsak till det är att kommunerna inte alltid har kapacitet att ta emot stödet, vilket länsstyrelsernas barnrättssamordnare ser som en stor utmaning. Alla kommuner har till exempel inte en utsedd barnrättsstrateg. Det är också ovanligt att länsstyrelsernas kontaktperson i kommunerna är någon på ledningsnivå.

Det finns vissa fördelar med att ge ett efterfrågestyrt stöd. De kommuner som själva efterfrågar stöd visar att de har kapacitet att ta emot stödet, vilket innebär att stödet kan göra störst nytta just där. Men det medför samtidigt en risk för att de kommuner som har kommit längre i sitt barnrättsarbete får mer stöd, trots att just de kanske har mindre behov av stöd. För kommuner som inte har kommit lika långt i barnrättsarbetet kan det vara svårt att identifiera och formulera sina stödbehov och därför få det stöd som de behöver.

3.4.2 Få länsstyrelser har gjort egna analyser av kommunernas stödbehov

Vi kan konstatera att få länsstyrelser har analyserat kommunernas stödbehov innan de har gett kommunerna stöd. Det har, som vi konstaterade tidigare, varit förhållandevis vanligt att länsstyrelserna har genomfört riktade stödinsatser mot särskilda yrkesgrupper i kommunerna. Men vi ser inga exempel på att länsstyrelserna har identifierat att det är just dessa verksamhetsområden eller yrkesgrupper som mest behöver stöd.

Statistik över barns levnadsvillkor är ett viktigt redskap för länsstyrelserna i att kunna ge kommunerna ett träffsäkert stöd. Den kan ge länsstyrelserna en bild av hur barns levnadsvillkor varierar mellan olika kommuner och olika verksamheter. Statistiken kan på så vis visa länsstyrelserna var stödet kan göra störst nytta. Flera av barnrättssamordnarna efterfrågar mer stöd i att ta fram, bryta ned och analysera statistik över barns levnadsvillkor på lokal nivå. De uppger också att länsstyrelserna saknar möjlighet att ta fram relevant statistik, dels på grund av bristande resurser, dels på grund av att de saknar personal med tillräcklig analytisk eller statistisk kompetens.

Länsstyrelserna har försökt lösa detta på olika sätt. Några länsstyrelser har fått tillgång till statistik via regionen. Andra har själva bekostat insamling av statistik genom konsulter. Under 2022 köpte länsstyrelsernas nationella samordning in statistik över barns levnadsvillkor. Denna statistik kunde sedan användas av länsstyrelsernas barnrättsstrateger. Men detta var en engångsinsats, vilket innebär att statistiken med tiden kommer att bli inaktuell.

3.4.3 Länsstyrelserna har delvis utgått från sina egna verksamheter snarare än kommunernas behov

Länsstyrelsernas stöd till kommunerna skulle ha kunnat vara mer träffsäkert om de hade utgått mer från kommunernas behov av stöd, och mindre från sin egen verksamhet. Detta eftersom kommunerna ansvarar för många av de verksamheter som påverkar barns rättigheter och levnadsvillkor, till exempel inom skolan, socialtjänsten, kultur- och fritidsverksamheten samt hälso- och sjukvården. Länsstyrelsernas verksamheter har däremot generellt sett svagare koppling till barns rättigheter.

Men länsstyrelserna har ofta utgått från devisen ”internt blir externt” i sitt stödjande uppdrag. De intervjuade barnrättssamordnarna ser det som att länsstyrelserna indirekt ger kommunerna stöd när de stärker sin interna tillämpning av barnets rättigheter, eftersom en del av länsstyrelsernas verksamheter påverkar kommunerna. Länsstyrelserna har till exempel genomfört konferenser för yrkesverksamma i kommunerna, på teman som barnrätt i fysisk planering, barn som växer upp i missbruk, barn och ungas rätt till en tobaks- och drogfri uppväxt, och barnrättsperspektivet i krisberedskap. Det är verksamheter som länsstyrelserna själva ansvarar för, men som även kan påverka den kommunala verksamheten. Vi anser att sådana stödinsatser sannolikt kan ge kommunerna värdefull kunskap om barnrätt. Samtidigt är det inte säkert att det är just inom dessa områden som kommunerna behöver mest stöd och där arbetet kan göra störst skillnad för barns rättigheter.

3.5 Regionerna har varit en samverkanspart till länsstyrelserna

Vår studie visar att regionerna har varit en samverkanspart till länsstyrelserna, snarare än en stödmottagare. De regionala barnrättssamordnare som vi har intervjuat uppger att de redan hade arbetat med barnrätt i flera år när Barnombudsmannen och länsstyrelserna fick sina stödjande uppdrag. I flera län fanns det sedan tidigare barnrättsnätverk som regionerna samordnade, som länsstyrelserna har kunnat använda för att nå ut med stöd till kommunerna. Regionerna har också varit med och anordnat regionala konferenser och bistått vissa länsstyrelser med regional statistik över barns levnadsvillkor. I en region har människorätts- och barnrättsstrategen genomfört barnrättsutbildningar för samtliga avdelningar på länsstyrelsen.

3.6 Den nationella samordningen kan förbättras

I det här avsnittet redogör vi för hur länsstyrelsens nationella samordning har genomfört sitt uppdrag att samordna länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete och deras stöd till kommuner och regioner. Vi bedömer att den nationella samordningen hade kunnat ge länsstyrelserna mer stöd i det interna utvecklingsarbetet. De hade också kunnat samordna stödet till kommuner och regioner i högre grad.

3.6.1 Det nationella nätverket är uppskattat

Länsstyrelsen i Dalarna har genomfört uppdraget inom ramen för länsstyrelsernas nätverk för mänskliga rättigheter, i enlighet med uppdraget. I MR-nätverket har länsstyrelsernas regionala barnrättssamordnare fått stöd i att tolka uppdraget. Samordnarna har också utbytt erfarenheter genom nätverksträffar, och tagit del av kunskapshöjande insatser och workshoppar. Ett exempel i sammanhanget är en workshop som den nationella samordningen och Barnombudsmannen anordnade, där de gick igenom några av FN:s Barnrättskommittés allmänna kommentarer som har koppling till länsstyrelsernas uppdrag.¹⁸

¹⁸ Länsstyrelserna 2021, *Barnrättsrapporten 2020 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter (A2019/01274/MRB)*.

Många av länsstyrelsernas regionala samordnare uppger i våra intervjuer att de uppskattar den nationella samordningen och stödet som den ger. De uppskattar inte minst erfarenhetsutbytet i MR-nätverket. Samtidigt har ungefär två tredjedelar av samordnarna synpunkter på hur samordningen hade kunnat fungera bättre. Det gäller även de samordnare som i grunden anser att samordningen har fungerat väl.

3.6.2 Det gemensamma metodstödet för att pröva barnets bästa har underlättat arbetet

Den främsta insatsen för att samordna länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete är det länsstyrelsegemensamma metodstödet för att pröva barnets bästa (se även avsnitt 3.2.2.). Stödet innehåller bland annat kunskap om barnkonventionen, praktiska metoder för hur medarbetarna kan arbeta ur ett barnrättsperspektiv, och konkreta exempel på hur de kan använda metoderna i länsstyrelsernas olika verksamheter. Ett annat exempel på konkret stöd från den nationella samordningen är ett informationsblad som kan fungera som stöd till medarbetare som arbetar med djurskyddstillsyn. Länsstyrelsernas barnrättssamordnare anser att dessa stödmaterial har underlättat deras arbete.

3.6.3 Samordningen har gett begränsat stöd i det interna utvecklingsarbetet

Länsstyrelserna har ofta bedrivit det interna utvecklingsarbetet självständigt. De har till exempel genomfört en mängd utbildningsinsatser i barnrätt för de egna medarbetarna och länsövergripande konferenser i syftet att utbilda relevanta aktörer om barnkonventionen. Vissa länsstyrelser har också tagit fram eget stödmaterial till sina medarbetare, framför allt till de som arbetar med djurskyddstillsyn och samhällsplanering.

En förklaring till detta är att det tog tid att ta fram det gemensamma metod- och kunskapsstödet. Det var inte färdigt förrän 2022, alltså tre år efter att länsstyrelserna fick uppdraget. Men det handlar också om att de samordningsinsatser som den nationella samordningen har genomfört sällan har resulterat i något konkret stöd på länsnivå.

Den nationella samordningen har till exempel samverkat med andra länsstyrelseuppdrag på nationell nivå. Det gäller framför allt uppdrag inom social hållbarhet, såsom uppdraget om föräldraskapsstöd, Agenda 2030 och uppdraget att fördela statsbidrag på integrationsområdet.¹⁹ De nationella samordnarna för uppdragen har haft regelbundna träffar som samordnaren vid länsstyrelsen i Dalarna beskriver som viktiga för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan de olika uppdragen.²⁰ Samverkan mellan barnrättsuppdraget och uppdraget inom föräldraskapsstöd har resulterat i en handbok med fokus på barnets rättigheter och föräldraskap. Men i övrigt ser vi att den nationella samordningens samverkansinsatser sällan har resulterat i något konkret stöd till de regionala barnrättsamordnarna i länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete.

De ansvariga nationella samordnarna uppger i våra intervjuer att de inte har kunnat samordna arbetet i större utsträckning med befintliga resurser. Om de skulle ha tagit en större del av uppdragsmedlen till sitt eget samordningsuppdrag så hade respektive länsstyrelse fått för lite medel för att genomföra uppdraget, enligt samordnarna. Men vi anser att samordningen borde ha kunnat samordna länsstyrelsernas interna utvecklingsarbete i högre grad, även utan att det hade krävt någon större resursförstärkning. På så vis skulle länsstyrelserna ha kunnat använda sina samlade resurser mer effektivt.

Ett mer samordnat stöd är också något som barnrättsamordnarna i den nationella barnrättsgruppen har efterfrågat. Den nationella samordningen skulle exempelvis ha kunnat bidra med en gemensam kunskapsdatabas med insamlade goda exempel och stödmaterial i det regionala barnrättsarbetet. Där hade de kunnat sprida de stödmaterial som vissa länsstyrelser har tagit fram till andra länsstyrelser. Den nationella samordningen skulle också ha kunnat ta fram en länsstyrelsegemensam grundläggande utbildning i barnkonventionen, som alla länsstyrelser skulle ha kunnat erbjuda sina medarbetare.

¹⁹ Länsstyrelserna (2023), *2022 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter*, A2019/01274), s. 13–14.

²⁰ Länsstyrelserna (2022), *2021 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter*, A2019/01274), s. 21.

3.6.4 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna har inte varit tillräckligt samordnat

Den nationella samordningen skulle ha kunnat samordna länsstyrelsernas stöd till kommunerna i högre grad. Vi bedömer att det skulle ha kunnat säkerställa att kommuner och regioner får en grundnivå på stödet som är lika för alla. Det hade exempelvis kunnat handla om gemensamma utbildningsinsatser mot kommunledningarna eller en grundläggande barnrättsutbildning som länsstyrelserna hade kunnat använda för att utbilda relevanta aktörer i kommunerna. Vår studie visar i stället att hur mycket stöd som kommunerna har fått av länsstyrelserna delvis beror på hur djup barnrättskompetens de enskilda barnrättsmyndigheterna har. Det beror också på hur högt varje länsstyrelse har prioriterat det stödjande uppdraget. Vi ser också att vissa länsstyrelser har tagit fram eget stödmaterial. En länsstyrelse har till exempel tagit fram en processledarutbildning om att förebygga våld i skolan. En annan länsstyrelse har arrangerat utbildningen "Ett fredat rum" tillsammans med Rädda Barnen. Syftet med utbildningen är att ge familjerättssekreterare möjlighet att hjälpa föräldrar att sätta barnets bästa och behov i fokus utifrån ett barnrättsperspektiv.

När den nationella samordningen väl har samordnat stödet så har de utgått från länsstyrelsernas interna verksamhet, snarare än vilket stöd som kommunerna behöver. Det illustreras till exempel av att samordningen har lagt stort fokus på att stärka barnets rättigheter inom krisberedskapen, till exempel genom att de har tagit fram kommunikationsmaterial för barn i kris, i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det materialet har spridits till skolor och föräldra- och barnavårdscentraler. De intervjuade nationella samordnarna uppger att materialet indirekt kan ge stöd till kommunerna i deras krisberedskapsarbete.

3.6.5 Samordningen har sällan samordnat stödet till kommunerna med sektorsmyndigheternas stöd

Länsstyrelsen i Dalarna skulle enligt uppdraget genomföra det i samverkan med Barnombudsmannen, beakta det arbete som sker inom Barnombudsmannens stöduppdrag och föra dialog med Sveriges Kommuner och regioner (SKR). Länsstyrelsen i Dalarna har exempelvis arrangerat flera barnrättskonferenser i samverkan med Barnombudsmannen. Länsstyrelserna

har också ingått en överenskommelse med SKR som innebär att SKR utbildar länsstyrelsernas barnrättssamordnare, för att de i sin tur ska kunna utbilda tjänstepersoner i kommunerna i barnrätt.

I det nationella samordningsuppdraget ingick även att föra dialog med särskilt berörda myndigheter. Länsstyrelsen i Dalarna har deltagit i Socialstyrelsens nätverk Barns delaktighet och haft löpande kontakt med Myndigheten för delaktighet, bland annat för att säkerställa att länsstyrelsernas barnrättsarbete inkluderar alla barn oavsett funktionsförmåga.

Men den nationella samordningen har sällan samordnat länsstyrelsernas stöd till kommunerna med det stöd som vissa sektorsmyndigheter ger kommunerna inom sina respektive ansvarsområden. Det gäller till exempel Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, som båda har haft i uppdrag att ta fram stödmaterial till kommuner och regioner om hur barnkonventionen kan tillämpas. Men vår studie visar att varken de enskilda länsstyrelserna, eller länsstyrelsernas nationella samordning, känner till eller använder dessa stödmaterial i det stödjande arbetet i någon nämnvärd utsträckning.

Våra intervjuer med de nationella samordnarna vid länsstyrelsen i Dalarna visar att de har samverkat med Boverket i högre grad än andra sektorsmyndigheter. Länsstyrelsen har samverkat med, och gett stöd till, Boverket i deras framtagande av en vägledning till kommuner, regioner och länsstyrelser i deras arbete med fysisk planering och stadsutveckling. Vägledningen skulle enligt regeringsuppdraget till Boverket inkludera exempel på hur barnrättsperspektivet kan beaktas i aktörernas arbete. Samtidigt framgick i uppdraget att Boverket och länsstyrelserna skulle samverka i genomförandet.²¹

Vi bedömer att en starkare samverkan mellan sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna skulle ha kunnat bidra till ett mer verksamhetsanpassat och träffsäkert stöd till kommunerna. Vi anser också att regeringen skulle ha kunnat underlätta en sådan samverkan. Regeringen skulle ha kunnat ge den nationella samordningen ett tydligare uppdrag om att samordna sig med särskilt utpekade myndigheter och varför (se även kapitel 4).

²¹ Uppdrag till Boverket att sammanställa en vägledning om tillämpningen av barnkonventionen vid fysisk planering och stadsutveckling, Fi2021/01565.

3.6.6 Samordningen har beslutat om en ny organisation för MR-nätverket

Länsstyrelsen i Dalarna har genomfört samordningsuppdraget inom ramen för länsstyrelsernas nätverk för mänskliga rättigheter, i enlighet med uppdraget. De nationella samordnarna anser att det initialt var ett bra upplägg, eftersom det är vanligt att länsstyrelsernas barnrättssamordnare arbetar med både barnrätt och mänskliga rättigheter. Men över tid har fler rättighetsuppdrag, och därmed fler deltagare, tillkommit i nätverket. De intervjuade samordnarna anser att det har gjort det svårare att föra djupare diskussioner i varje fråga. Många av de regionala barnrättssamordnarna uppger också i våra intervjuer att det skulle vara bra om länsstyrelserna arbetade mer gemensamt över länsgränserna.

Sedan våren 2023 organiserar länsstyrelserna arbetet inom MR-nätverket på ett nytt sätt. Länsstyrelserna har tillsatt en beredningsgrupp med fyra regionala noder. I varje nod ingår regionala representanter för de uppdrag som ingår i nätverket, bland annat barnrättsuppdraget. Beredningsgruppen ska ge stöd till den nationella samordningen i verksamhetsplaneringen, till exempel genom att göra inspel på gemensamma prioriteringar i arbetet. De ska på så vis se till att det regionala perspektivet genomsyrar den nationella samordningens arbete.

3.7 Kommunernas behov av stöd är fortsatt stort

Vår studie visar att kommunerna har ett fortsatt stort behov av stöd. De behöver till exempel ett mer verksamhetsanpassat stöd, stöd i att integrera barnrättsarbete i den kommunala ledningen och styrning, och mer samordnat statistik över barns levnadsvillkor.

3.7.1 Kommunerna behöver ett mer praktiskt och verksamhetsanpassat stöd

Många länsstyrelser har genomfört grundläggande kompetenshöjande insatser till kommunerna. Sådan kunskap är viktig, men för att barnkonventionen ska kunna tillämpas i praktiken så krävs det även insatser som konkretiserar hur och när barnkonventionen ska tillämpas. Barnombudsmannen uppger i våra intervjuer, och har även konstaterat i en tidigare rapport, att många lokala och regionala aktörer efterfrågar ett

verksamhetsanpassat stöd.²² Även länsstyrelsernas barnrättssamordnare uppger att kommunerna främst behöver ett verksamhetsanpassat stöd. Samtidigt uppger flera av länsstyrelsernas barnrättssamordnare att de inte har haft resurser att ge ett sådant stöd.

3.7.2 Barnrättsarbetet behöver integreras mer i kommunernas ledning och styrning

I våra intervjuer med länsstyrelserna framgår det tydligt att kommunerna behöver stöd i att integrera barnrättsarbetet i sin övergripande ledning och styrning. På så vis skulle barnrättsarbetet i kommunerna kunna bli mer systematiskt. Barnombudsmannen har tidigare dragit samma slutsats.²³ Kommunala barnrättsstrateger och länsstyrelsernas barnrättssamordnare ger i våra intervjuer en entydig bild av att barnrättsarbetet ofta sker långt ner i kommunernas organisation och att de eldsjälar som driver arbetet inte alltid har stöd från sin ledning. Barnombudsmannen bekräftar denna bild. En orsak är att politiker och tjänstepersoner på ledningsnivå saknar tillräcklig kunskap om barnrätt, vilket Barnombudsmannen tidigare har konstaterat.

Enligt Barnombudsmannen finns det också stora skillnader i barns tillgång till sina rättigheter enligt barnkonventionen beroende på vilken kommun eller region som barnet bor i. Orsakerna till skillnaderna kan enligt Barnombudsmannen bero på skillnader i kunskapsnivå och politisk vilja hos beslutsfattare.²⁴ Barnrättsstrategerna anser att tillsynsmyndigheterna kan spela en viktig roll för att få kommunledningarna att prioritera barnrätt, genom att granska hur olika kommunala verksamheter tillämpar barnkonventionen.

²² Barnombudsmannens slutrapport 200330 - *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter*, (S2016/07874/FST), s. 13.

²³ Barnombudsmannens slutrapport 200330 - *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter*, (S2016/07874/FST), s. 12.

²⁴ Barnombudsmannen 2022. *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tillägsrapport – Sverige*, s.4.

3.7.3 Kommunerna behöver ett mer samordnat stöd i hur de ska tillämpa barnkonventionen

Som vi tidigare nämnt i kapitlet finns det flera aktörer som tillhandahåller stöd till kommuner och regioner i deras barnrättsarbete. I vår gruppintervju med SKR:s kommunala barnrättsnätverk då 15 kommuner medverkade framgår att flera kommuner vill ha ett mer samordnat stöd i hur de kan tillämpa barnkonvention i sina verksamheter. Det skiljer sig exempelvis åt vem som kommunerna vänder sig till för att få stöd. Ett fåtal av kommunerna i nätverket uppger att de får ett bra stöd från länsstyrelsen. Men flera kommuner beskriver att de får söka stöd från annat håll, exempelvis av SKR. Statskontoret uppfattar även att det inte finns någon nationell plattform där kommunerna kan dela stödmaterial som de själva har tagit fram. På SKR:s nationella barnrättskonferens för kommunala och regionala barnrättsamordnare, som Statskontoret deltog i, lyftes behovet av en sådan plattform där stödmaterial till kommunerna fanns samlat.

I vår gruppintervju med SKR:s kommunala barnrättsnätverk uppger också flera kommunrepresentanter att de efterfrågar mer samordnad statistik som kan användas i deras barnrättsarbete. En representant uppger att det kan vara svårt för framför allt små kommuner att hitta relevant statistik. Vår studie visar att det finns omfattande data över barns levnadsvillkor som länsstyrelser, kommuner och regioner bör kunna använda i barnrättsarbetet. Statistiken finns också tillgänglig i flera olika databaser. Det finns exempelvis statistik över barns levnadsvillkor för en mängd olika områden i databasen Kolada. Ett annat exempel är data över skolbarns hälsovanor, som Folkhälsomyndigheten samlar in.

Detta tyder på att det snarare handlar om att göra befintlig, relevant data mer lättillgänglig för de aktörer som ska använda den, än om att ta fram ny. FN:s Barnrättskommitté rekommenderar också Sverige att förstärka insamling, samordning, utbyte och användning av data uppdelade efter ålder – just för att göra det lättare att analysera barns situation.

4 Regeringens styrning

I det här kapitlet utvärderar vi hur ändamålsenlig regeringens styrning av kunskapslyftet har varit. Vi har analyserat regeringens styrning utifrån våra bedömningskriterier för styrningen och resultatet av myndigheternas arbete.

I avsnitt 4.2 analyserar vi regeringens styrning av kunskapslyftet i förhållande till regeringens strategi för barnets rättigheter. I avsnitt 4.3 utreder vi hur uppdragen till myndigheterna har fungerat. I avsnitt 4.4 redogör vi för hur styrningen av stödfunktionerna har fungerat. I avsnitt 4.5 presenterar vi analysen av styrningen av länsstyrelsernas nationella samordning.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det är otydligt hur kunskapslyftet förhåller sig till regeringens strategi för barnets rättigheter i Sverige, till exempel hur urvalet av myndigheter som har deltagit i kunskapslyftet förhåller sig till strategins prioriterade områden.
- De öppet formulerade uppdragen har fungerat olika väl för olika myndigheter, men generellt sämre i länsstyrelserna än myndigheterna. Gemensamt för länsstyrelserna och övriga myndigheter är att regeringsuppdragen har skapat tryck i barnrättsarbetet.
- Uppdraget till länsstyrelserna har varit kort och förlängts vid flera tillfällen. Det har gjort det svårt för länsstyrelserna att ge ett långsiktigt och strategiskt stöd till kommunerna. Uppdragets längd har haft mindre betydelse för myndigheterna.
- Regeringen har fördelat avsevärt mindre medel till länsstyrelserna än till de myndigheter som har fått medel för uppdraget. Samtidigt har länsstyrelserna haft ett större uppdrag än myndigheterna.
- Styrningen av länsstyrelsernas nationella samordning har varit otydlig. Det har exempelvis varit otydligt vad samverkan mellan länsstyrelsen i Dalarna och Barnombudsmannen har syftat till. Det har också varit otydligt vilka myndigheter som länsstyrelsen i Dalarna ska föra dialog med i genomförandet av uppdraget, och varför.

4.2 Otydligt hur kunskapslyftet förhåller sig till regeringens strategi för barnets rättigheter

Det är viktigt att regeringens styrning av tvärssektoriella frågor är tydlig och sammanhållen, eftersom många aktörer inom olika verksamhetsområden är involverade i arbetet för att nå politikens mål. Det behöver vara tydligt vad respektive aktör kan bidra med för att nå målen och hur aktörernas olika uppdrag förhåller sig till varandra. Annars finns det en risk för att styrningen inte får genomslag i berörda aktörers verksamhet. En strategi eller handlingsplan kan bidra till att tydliggöra detta.

Riksdagen antog 2010 en strategi för barnrättsarbetet, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* (prop. 2009/10:232). Strategin fungerar som en gemensam utgångspunkt för alla offentliga aktörer på samtliga nivåer i samhället i deras arbete med att främja och skydda barnets rättigheter. I strategin anger regeringen följande prioriterade områden:

- det strategiska arbetet med att genomföra barnkonventionen
- stöd i föräldraskapet
- att bekämpa våld mot barn
- att främja barns psykiska hälsa.²⁵

Vi anser att det är otydligt hur kunskapslyftet förhåller sig till strategin. Strategins prioriterade områden har exempelvis ingen tydlig koppling till de myndigheter som har deltagit i kunskapslyftet. Satsningen har inkluderat myndigheter som bör ha stora möjligheter att påverka barnets rättigheter inom ovanstående områden, till exempel Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) och Socialstyrelsen. Men den har även inkluderat myndigheter där det inte är lika uppenbart hur de kan påverka.

Myndigheternas uppdrag har inte heller någon tydlig koppling till strategins prioriterade områden. Regeringen har styrt myndigheterna genom öppna uppdrag (se avsnitt 4.3.2). Myndigheterna har visserligen

²⁵ Proposition 2009/10:232, Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, s. 18.

nått många relevanta resultat av sitt arbete (se kapitel 2). Men det är oklart om det är de *mest* relevanta resultaten, utifrån de prioriterade områdena i strategin. Det faktum att den nuvarande strategin togs fram 2010 föranleder också frågan hur relevant och styrande den egentligen är. Även Barnombudsmannen och Socialstyrelsen uppger i våra intervjuer att strategin behöver uppdateras.

4.3 Regeringen har styrt myndigheterna genom regeringsuppdrag

I det här avsnittet analyserar vi regeringens styrning genom uppdrag till länsstyrelserna och övriga myndigheter. Vi kan konstatera att uppdragen har skapat verkstad i både länsstyrelserna och myndigheterna. Samtidigt har öppet formulerade uppdrag fungerat olika väl för olika myndigheter.

4.3.1 Regeringsuppdrag har gett tyngd åt arbetet

Regeringen har i regel styrt myndigheterna och länsstyrelserna genom uppdrag i regleringsbrev. Vår intervjustudie visar att regleringsbrevs-
uppdragen har skapat tyngd i arbetet i både myndigheterna och länsstyrelserna. I princip samtliga av länsstyrelsernas barnrättssamordnare uppger att det har varit avgörande att ha ett uppdrag för möjligheten att bedriva något arbete överhuvudtaget, eftersom det signalerar att regeringen prioriterar barnrättsfrågan och efterfrågar resultat.

De intervjuade barnrättssamordnarna uppger att även inkorporeringen av barnkonventionen i svensk lag 2020 har skapat tryck i barnrättsarbetet. Det innebär att resultatet av myndigheternas arbete, inklusive länsstyrelsernas, sannolikt också till viss del beror på inkorporeringen.

4.3.2 Myndigheternas uppdrag har inte varit verksamhetsanpassade

Det är generellt sett en framgångsfaktor för styrningen av tvärssektoriella frågor att regeringen anpassar styrningen efter myndigheternas olika uppdrag, verksamheter och behov. På så vis får varje myndighet vägledning i vad just de ska göra och en tydligare bild av regeringens förväntningar. Det är viktigt eftersom myndigheterna sällan har expertkunskap i tvärssektoriella frågor.

I kunskapslyftet har regeringen i stället styrt myndigheterna genom öppna uppdrag. Med det menar vi att regeringen inte har specificerat uppdraget efter varje myndighets verksamhet eller kärnuppdrag. Myndigheterna fick i stället under det första året av kunskapslyftet i uppdrag att själva analysera sina utvecklingsbehov. Under det andra året av kunskapslyftet fick myndigheterna i uppdrag att stärka tillämpningen av barnets rättigheter inom sina identifierade utvecklingsområden. Detta uppdrag hade vissa myndigheter även under det tredje året. Ett fåtal myndigheter fick verksamhetsanpassade uppdrag när det öppna uppdraget löpte ut.²⁶ Företrädare för Socialdepartementet uppger att det är myndigheterna själva som bör analysera sina utvecklingsbehov och utveckla tillämpningen av barnets rättigheter inom sina verksamhetsområden.

4.3.3 Öppna uppdrag har fungerat olika väl för olika myndigheter

Myndigheterna har nått flera långtgående resultat på relativt kort tid (se kapitel 2). Det tyder på att de öppna uppdragen har fungerat förhållandevis väl. De flesta av myndigheternas barnrättssamordnare anser också att regeringsuppdraget har varit tydligt och att den öppna formuleringen har gett dem en möjlighet att själva tolka uppdraget och anpassa arbetet efter det.

En sannolik förklaring till att öppna uppdrag har fungerat bättre i kunskapslyftet än för andra tvärsektorieella frågor är att många myndigheters verksamheter har stark koppling till barns rättigheter och att myndigheterna har tidigare erfarenheter av barnrättsarbete. En annan förklaring är att myndigheterna initialt fick i uppdrag att identifiera sina egna utvecklingsbehov innan de fick i uppdrag att stärka tillämpningen av barnkonventionen i sina verksamheter. Det har gjort att många myndigheter har arbetat med faktiska problem som rör barnets rättigheter. Det kan jämföras med resultatet av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering (JiM), där ganska många av myndigheternas resultat endast hade marginell potential att påverka de jämställdhetspolitiska målen.²⁷

²⁶ Ett undantag är Boverket som fick ett öppet och ett verksamhetsanpassat uppdrag på samma gång.

²⁷ Statskontoret (2019:14), *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*, Slutrapport, s. 33–34.

Samtidigt ser vi att det varierar ganska stort mellan myndigheterna när det gäller hur långtgående resultat de har nått. Det tyder på att de öppet formulerade uppdragen har fungerat olika väl för olika myndigheter. Vi bedömer att kunskapslyftet skulle ha kunnat ge ännu fler relevanta resultat för barnets rättigheter om fler myndigheter hade fått verksamhetsanpassade uppdrag. Det följer av att sådana uppdrag innehåller skarpare krav från regeringen jämfört med öppna uppdrag. Ett exempel i sammanhanget är Skolverket, vars barnrättssamordnare anser att det inte har varit helt tydligt om uppdraget endast avsåg deras interna verksamhet, eller om det även innefattade att stödja kommuner och andra huvudmän i deras arbete med att tillämpa barnkonventionen. De tolkade i slutändan uppdraget som att det endast handlade om att stärka tillämpningen i den interna verksamheten. Men vi bedömer att myndigheten skulle ha kunnat nå fler relevanta resultat om de även hade fått ett stödjande uppdrag mot kommuner och huvudmän, eftersom skolan är så central för barns levnadsvillkor.

Verksamhetsanpassade uppdrag är också något som flera myndigheter själva efterfrågar. Det tydligaste exemplet i sammanhanget är Kulturrådet som efterfrågar ett sektorsövergripande ansvar för barnrättsfrågor inom myndighetens verksamhetsområde. Ett sådant uppdrag skulle enligt Kulturrådet hjälpa dem att skapa förutsättningar för samverkan och samordning mellan olika aktörer när det gäller barns och ungas rättigheter. Det skulle även underlätta för dem att ta fram och sprida underlag om barnkonventionens tillämpning inom kulturområdet.²⁸

4.3.4 Längden på uppdraget har spelat liten roll för myndigheterna

Myndigheterna i kunskapslyftets första omgång fick treåriga uppdrag. De myndigheter som tillkom därefter har i regel fått tvååriga uppdrag. Dessa myndigheter hade under det första året i uppdrag att analysera sina utvecklingsbehov och det andra året i uppdrag att stärka tillämpningen av barnets rättigheter på dessa områden. Enligt företrädare för Socialdepartementet kan kunskapslyftet ses som en särskild förstärkning av barnrättsarbetet under en avgränsad period.

²⁸ Kulturrådet (2023). *Åtterrapporering av Kulturrådets uppdrag Barnrätt i praktiken 2022–2023*, s. 12.

Av de 26 myndigheterna uppger endast fyra att längden på barnrättsuppdraget har varit för kort. Det illustreras också av att de flesta av myndigheterna har fortsatt sitt arbete efter att uppdragsperioden tagit slut. Men ett par samordnare uppger att det skulle ha varit bra med fortsatta återrapporteringskrav när uppdraget tog slut, eftersom det sätter tryck på myndigheterna att kunna visa på resultat. Barnombudsmannen anser vidare att de skulle behöva ett mer långsiktigt, helst ett permanent, uppdrag för att kunna ge ett långsiktigt stöd till myndigheterna.

4.4 Urvalet av myndigheter har generellt sett varit ändamålsenligt

Vi bedömer att urvalet av myndigheter generellt sett har varit ändamålsenligt. Sedan kunskapslyftets start 2017 har 28 myndigheter deltagit. Kunskapslyftets första omgång under perioden 2017–2019 var begränsad till ett mindre antal myndigheter som regeringen såg som särskilt berörda av bestämmelserna i barnkonventionen. Regeringen utökade därefter kunskapslyftet till att omfatta fler myndigheter inom olika verksamheter och med olika typer av uppdrag.

Förenklat har myndigheterna tillkommit i fyra omgångar med 6–10 nya myndigheter i varje omgång (se bilaga 4). Barnombudsmannen uppger att antalet myndigheter som de ska stödja har varit hanterbart. De ser det också som positivt att myndigheterna har tillkommit i omgångar, eftersom det har skapat möjligheter för nätverk och erfarenhetsutbyte mellan nya och gamla myndigheter. Det har också sannolikt underlättat för Barnombudsmannen att ge myndigheterna stöd, eftersom de inte har haft i uppdrag att stödja alla myndigheter samtidigt.

Vår dokumentstudie visar också att många av myndigheternas resultat är relevanta för barns levnadsvillkor. Många av resultaten har stark koppling till de brister i tillämpningen av barnets rättigheter som Barnrättighetsutredningen och myndigheterna själva har konstaterat. Det gäller framför allt brister i prövningar av barnets bästa och barns bristande delaktighet och inflytande. Även detta stödjer slutsatsen att urvalet av myndigheter har varit ändamålsenligt. Detta kan jämföras med Statskontorets utvärdering av jämställdhetsintegrering i myndigheterna, där förhållandevis många av myndigheternas resultat hade svag koppling till faktiska jämställdhetsproblem.²⁹

²⁹ Statskontoret (2019:14) *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*, Slutrapport, s. 28.

Samtidigt kan vi konstatera att kunskapslyftet inte har lett till några nya arbetssätt inom rättsväsendet. Det är en brist, eftersom en av regeringens ambitioner med att inkorporera barnkonventionen i svensk lag var att förtydliga för domstolar och rättstillämpare att ett barnrättsbaserat synsätt ska ha stort genomslag i rättstillämpningen. Flera uppmärksammade fall under 2023 har också tydliggjort att det finns brister när det gäller barnets rättigheter inom rättsväsendet.³⁰

Här ser vi att Domstolsverket hade kunnat ha en viktig roll som stödjande gentemot domare och andra rättstillämpare. Men Domstolsverket har inte ingått i satsningen. Statskontoret välkomnar därför förslagen som lades fram av Utredningen för att förbättra barns möjligheter att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. Utredningen föreslår att Domstolsverket får i uppdrag att redovisa det arbete som bedrivs och de åtgärder som vidtagits i domstolarna för att utveckla barns möjligheter till delaktighet, information och ett bra bemötande i domstolsprocesser där barn är part eller på annat sätt berörs. Utredningen föreslår också att Domstolsverket redovisar vad myndigheten har gjort för att ge stöd till domstolarna i detta arbete.³¹

³⁰ Se till exempel Sveriges Television, ”Man frias för barnvåldtäkt efter osäkerhet kring ”snippa” i hovrätten”, artikel uppdaterad 2023-03-01, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/man-frias-for-barnvaldtakt-efter-osakerhet-kring-snippa-i-hovratten>, Svenska Dagbladet, ”Luleåpappan beviljades umgänge – trots risker”, artikel publicerad 2023-01-13, <https://www.svd.se/a/l3v95M/luleapappan-fick-umgange-med-sonen-trots-risk-inga-signaler-om-vald> och Sveriges Radio (2023-08-17) <https://sverigesradio.se/artikel/advokater-gar-ofta-emot-barns-vilja-han-jobbade-emot-mig>

³¹ SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen*, s. 40–41.

4.5 Regeringens styrning av länsstyrelserna har förbättringspotential

I det här avsnittet analyserar vi regeringens styrning av länsstyrelserna. Vi bedömer att regeringen inte har styrt dem tillräckligt strategiskt.

4.5.1 Öppna uppdrag i kombination med lite resurser har lett till låg ambitionsnivå hos länsledningarna

Även länsstyrelsernas uppdrag har varit öppet formulerat. Det har fungerat sämre i styrningen av länsstyrelserna än i styrningen av övriga myndigheter. I länsstyrelserna ser vi att de öppna uppdragen, i kombination med de begränsade resurserna för att genomföra det, ofta har lett till en låg ambitionsnivå hos länsledningarna. Statskontoret har även tidigare konstaterat att öppet formulerade uppdrag kan leda till en lägre ambitionsnivå i arbetet, eftersom kraven från regeringen inte är lika tydliga.³² De länsstyrelser som haft en högre ambitionsnivå i arbetet har haft det för att deras länsledning aktivt har prioriterat barnrättsarbetet.

De öppet formulerade uppdragen har också lett till att länsstyrelserna har prioriterat stödet till kommunerna olika högt. Vi anser att regeringen hade kunnat peka ut den stödjande delen av uppdraget som särskilt prioriterat och därigenom gjort stödet mer likvärdigt över landet.

En annan möjlig orsak till att de öppna uppdragen har fungerat sämre för länsstyrelserna är att regeringen inte genomförde några insatser för att förankra uppdraget i länsstyrelserna när de fick barnrättsuppdraget. När regeringen gav en ny omgång myndigheter i uppdrag att stärka tillämpningen av barnets rättigheter så bjöd ansvarigt statsråd in myndigheternas generaldirektörer till ett uppstartsmöte tillsammans med Barnombudsmannen. Företrädare för Socialdepartementet uppger att det var en viktig insats för att få myndighetsledningarnas stöd i arbetet. Men motsvarande insats gjordes alltså inte gentemot länsstyrelsernas ledningar.

³² Statskontoret (2020:15), Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport, s. 9 och 56.

4.5.2 Regeringen skulle ha kunnat fördela mer medel till länsstyrelsernas stödjande uppdrag

Länsstyrelserna har ett mer omfattande uppdrag än myndigheterna, eftersom de både ska stärka tillämpningen av barnkonventionen i den egna verksamheten och stödja kommunerna och regionen i länet i tillämpningen. Ändå fick varje länsstyrelse mindre medel än de myndigheter som fick medel för att genomföra uppdraget.

Länsstyrelsen i Dalarna fick använda 3,5 miljoner kronor för att genomföra uppdraget under 2019. Därefter har de fått 5 miljoner kronor årligen. Varje länsstyrelse har haft mellan 125 000 och 150 000 kronor per verksamhetsår för att genomföra uppdraget.³³ Ungefär hälften av myndigheterna, 15 av 26, fick ekonomiska medel för att analysera sina utvecklingsbehov och utifrån analysen stärka tillämpningen av barnkonventionen. De myndigheter som fick medel fick använda högst 500 000 kronor per verksamhetsår från anslaget om Barnets rättigheter. För många myndigheter hade medlen marginell betydelse för deras möjligheter att genomföra uppdraget, enligt våra intervjuer med myndigheternas samordnare.

Länsstyrelsernas stödjande uppdrag har stor möjlighet att göra nytta för barns rättigheter, eftersom det enligt regeringen är i kommuner och regioner som de flesta verksamheter som rör barn finns. Det är också där beslut fattas som direkt påverkar barns vardag och livssituation.³⁴ Vi bedömer att det därför skulle ha varit mer strategiskt och resurseffektivt att fördela mer resurser till länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommuner och regioner i deras tillämpning av barnkonventionen, snarare än till länsstyrelsernas eller övriga myndigheters interna utvecklingsarbete.

³³ Tre länsstyrelser fick den dubbla summan jämfört med övriga eftersom de är större till storleken, nämligen länsstyrelsen i Stockholm, Västra Götaland och Skånes.

³⁴ Proposition 2009/10:232, Strategi för barnets rättigheter i Sverige, s. 39.

4.5.3 Korta uppdrag har gjort länsstyrelsernas stöd mindre strategiskt

Länsstyrelserna fick 2019 i uppdrag att stärka tillämpningen av barnkonventionen i sina egna verksamheter och stödja kommunerna i detta arbete. Länsstyrelserna har alltså haft uppdraget i fem år, ungefär dubbelt så länge som många av de övriga myndigheterna som har haft två- eller treåriga uppdrag. Men uppdraget till länsstyrelserna har förlängts vid tre tillfällen sedan 2019.³⁵

Av de 21 intervjuade länsstyrelserna så uppger 16 att längden på uppdragen har varit för kort för att hinna åstadkomma något. De uppger också att osäkerheten i om uppdraget kommer att fortsätta eller inte gör det svårt att planera långsiktiga, strategiska insatser, inte minst stödjande insatser riktade till kommunerna. En av länsstyrelsernas barnrättssamordnare som vi har intervjuat uttrycker det på följande sätt:

”Alla externa insatser blir ofta koncentrerade till hösten, eftersom pengarna kommer så sent. Och vi måste använda pengarna innan årsskiftet – då blir det lätt att man får anordna en konferens eller göra utbildningsinsatser. Vi hade kunnat göra andra, mer strategiska, insatser om vi hade haft längre uppdrag.”

4.6 Styrningen av den nationella samordningen har utvecklingspotential

Vi anser att regeringens styrning av länsstyrelsernas nationella samordning har varit otydlig på flera sätt. Vi anser också att det har saknats en nationell aktör med ett utpekat övergripande ansvar för att samordna stödet till kommuner och regioner, för att göra statens stöd till kommunerna mer koordinerat och lättillgängligt.

4.6.1 Samordningen hade svårt att tolka sin roll i stödet till kommuner och regioner

Våra intervjuer med de nationella samordnarna visar att de initialt hade svårt att tolka den stödjande delen av samordningsuppdraget. De upplevde det till exempel som svårt att tolka vad det innebär att ge ett ”riktat stöd” till kommunerna och var vilka förväntningar som regeringen hade på länsstyrelserna. Det är sannolikt en förklaring till att det finns få exempel på när

³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2020, 2021 respektive 2023 avseende länsstyrelserna.

den nationella samordningen har samordnat länsstyrelsernas stöd till kommunerna. Samordnarna uppger att de tolkade stöduppdraget utifrån hur de kunde stödja kommunerna inom länsstyrelsernas egna verksamhetsområden. En stor del av samordnarnas arbete har därför bestått i att stötta kommunerna i deras krisberedskapsarbete, exempelvis i prövningar av barnets bästa.

4.6.2 Otydligt vilka aktörer som den nationella samordningen skulle samverka med och varför

I strategin för barnets rättigheter i Sverige understryker regeringen att det är viktigt med samordning och samverkan mellan staten och den kommunala nivån, för att öka kunskapen om barnets rättigheter och om hur barnkonventionen kan tillämpas.³⁶ Men vi bedömer att regeringen inte har styrt samverkan på ett tillräckligt tydligt sätt. Vi har tidigare konstaterat att regeringen ofta styr samverkan utan att tydligt definiera behovet av, eller målen för, samverkan. Även ansvarsfördelningen mellan de aktörer som ska samverka är ofta otydlig.³⁷

Regeringen har gett både Barnombudsmannen och länsstyrelserna i uppdrag att samverka med varandra. Men regeringen har inte tydliggjort syftet med samverkan mellan parterna. Vår studie visar att Barnombudsmannen har tolkat samverkansuppdraget som att de ska ge stöd till länsstyrelserna. Vi anser att ett tydligare samverkansuppdrag skulle ha kunnat ge bättre förutsättningar för att stärka länken mellan Barnombudsmannens uppdrag att stödja myndigheterna respektive länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommuner och regioner (se även avsnitt 6.6.3).

I uppdraget framgår vidare att länsstyrelsen i Dalarna ska genomföra det samordnande uppdraget ”i dialog med särskilt berörda myndigheter”. Men det framgår inte vilka dessa myndigheter är eller vad dialogen syftar till. Det är sannolikt en förklaring till att länsstyrelsen i Dalarna inte har samordnat länsstyrelsernas stöd till kommunerna med det stöd som andra myndigheter har tagit fram till yrkesverksamma i kommunerna inom sina

³⁶ Proposition 2009/10:232, Strategi för barnets rättigheter i Sverige, s. 39.

³⁷ Statskontoret (Om offentligt sektor 2022). *Regeringens styrning i tvärsaktoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, s. 33.

respektive verksamhetsområden. Det handlar exempelvis om Socialstyrelsen och Myndigheten för föräldraskapsstöd och familjerätt (MFoF). De har haft i uppdrag att inom ramen för kunskapslyftet ta fram stöd i att tillämpa barnkonventionen till yrkesverksamma inom sina verksamhetsområden. Vi anser att regeringen skulle ha kunnat ge den nationella samordningen ett tydligt uppdrag att samverka med bland annat dessa sektorsmyndigheter, i syfte att göra stödet till kommuner och regioner mer koordinerat.

4.6.3 Det saknas en nationell aktör med övergripande samordningsansvar för stödet

Flera olika aktörer är involverade i att stödja kommuner och regioner i deras tillämpning av barnets rättigheter. Men vi kan konstatera att det inte finns någon nationell aktör med ett utpekat ansvar för att samla och samordna stödet till kommuner och regioner i hur de kan tillämpa barnkonventionen. Vi bedömer att en sådan aktör hade kunnat ha ett bättre helhetsperspektiv på stödet till kommuner och regioner. Aktören hade exempelvis kunnat identifiera områden där stödet behöver utvecklas eller helt saknas. Det hade också gjort det lättare att identifiera eventuella överlappningar och motstridigheter i olika stöd.

Vår intervju med kommunrepresentanterna i SKR:s kommunala barnrättsnätverk visar till exempel att det inte alltid är tydligt för dem hur olika stöd förhåller sig till varandra. Ett sådant exempel är hur Barnombudsmannen stöd förhåller sig till SKR:s stöd i att pröva barnets bästa.

4.7 Styrningen av länsstyrelsernas rättighetsuppdrag är inte samordnad

Det har inte ingått i vårt uppdrag att analysera regeringens samlade styrning av rättighetsfrågorna i länsstyrelserna. Men vi kan konstatera att regeringen skulle kunna få mer genomslag för sin politik inom rättighetsområdet om de styrde länsstyrelserna utifrån ett starkare helhetsperspektiv. Riksrevisionen har tidigare landat i samma slutsats.³⁸

³⁸ Riksrevisionen (2019:2) *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, s. 21.

Länsstyrelserna har flera separata uppdrag inom rättighetsområdet, utöver barnrätt. Det handlar till exempel om länsstyrelsernas uppdrag att utveckla arbetet med mänskliga rättigheter och att stödja kommunerna i detta arbete, uppdraget att säkerställa att regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor får regionalt genomslag, uppdraget att motverka rasism i arbetslivet och uppdraget att ge kommunerna stöd i det funktionshinderpolitiska arbetet. Ganska många av länsstyrelsernas barnrättssamordnare, ungefär en tredjedel, ser det som ett problem att regeringens styrning av rättighetsfrågorna inte är tillräckligt samordnad. Uppdragen har stark koppling till varandra och skulle enligt samordnarna tjäna på att genomföras utifrån ett helhetsperspektiv. Den interna samordningen av uppdragen försvåras till exempel av att länsstyrelserna behöver återrapportera uppdragen vid olika tillfällen. Det leder till att länsstyrelserna får lägga tid på olika återrapporteringar och på den administration som följer med den.

Vi bedömer att en mer samordnad styrning av rättighetsfrågorna skulle kunna ge uppdragen större tyngd och högre status i länsstyrelsernas verksamhet. Det skulle också kunna göra att länsstyrelserna behöver lägga mindre tid på intern samordning och administration och därigenom frigöra tid till det faktiska rättighetsarbetet. På så vis skulle regeringen kunna öka genomslaget för sin politik inom rättighetsområdet.

5 Myndigheternas genomförande och förutsättningar i arbetet

I det här kapitlet utvärderar vi hur länsstyrelserna och övriga myndigheter har genomfört sina uppdrag och deras förutsättningar i arbetet.

I avsnitt 5.2–5.4 analyserar vi länsstyrelsernas förutsättningar för att genomföra barnrättsuppdraget och hur de har genomfört det. I avsnitt 5.5 går vi igenom hur myndigheternas har genomfört sitt arbete och deras förutsättningar i arbetet.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Förutsättningarna för att genomföra barnrättsuppdraget i de 26 myndigheterna har generellt sett varit goda. Arbetet har ofta haft ledningens stöd och tillräckliga resurser har varit avsatta.
- Länsstyrelsernas förutsättningar att genomföra uppdraget har varit sämre än myndigheternas i flera avseenden. Länsstyrelsernas resurser för barnrättsuppdraget har inte räckt för att ge kommunerna ett mer omfattande stöd. Omsättningen på barnrättssamordnare har också försvårat genomförandet av uppdraget.
- Länsstyrelsernas ledningar har i regel heller inte prioriterat barnrättsarbetet. Det visar sig exempelvis genom att barnrättsarbetet sällan är integrerat i verksamhetsplanerna och att det inte finns formaliserade kontaktvägar för återkoppling på arbetet mellan barnrättssamordnarna och länsledningarna.
- Ett fåtal länsstyrelser har kompletterat medlen från regeringen med egna medel för barnrättsuppdraget, medan andra endast har använt sig av regeringens medel. Det innebär att barnrättssamordnarna har haft olika förutsättningar för att bedriva arbetet. Det har medfört att länsstyrelsernas stöd till kommunerna har blivit ojämnt över landet.

- Länsstyrelserna har använt sig av de regionala barnrättsnätverk som fanns i många län redan före kunskapslyftet. De har också dragit nytta av länsstyrelsernas andra rättighetsuppdrag och andra aktörer för att nå ut med stöd till kommunerna.

5.2 Länsstyrelsernas ledningar prioriterar sällan barnrättsarbetet

En viktig förutsättning för att kunna driva tvärssektoriella frågor i myndigheterna är att ha ledningens stöd i arbetet. Annars finns en risk för att arbetet inte får genomslag i myndigheternas verksamheter och prioriteras bort till förmån för kärnverksamheten. Det är tydligt i Statskontorets tidigare studier av tvärssektoriella frågor.³⁹ Det lyfts också genomgående fram i våra intervjuer med de samordnare som har hållit ihop arbetet vid myndigheterna och länsstyrelserna.

5.2.1 Det saknas formaliserade kontaktvägar mellan ledningen och barnrättssamordnarna

Många av länsstyrelsernas barnrättssamordnare upplever att de saknar myndighetsledningens stöd i barnrättsarbetet. Fem av de 21 intervjuade barnrättssamordnarna uppger uttryckligen att de inte har ledningens stöd och mandat att bedriva arbetet. Ungefär lika många uppger att myndighetsledningen är passiv i styrningen av barnrättsuppdraget, men att det snarare handlar om bristande barnrättskompetens än om ett aktivt motstånd. Endast en av samordnarna uppger att ledningen aktivt efterfrågar resultat, vilket gör att även chefer längre ned i organisationen efterfrågar resultat av barnrättsarbetet.

Detta illustreras även av hur länsstyrelserna har styrt och organiserat barnrättsarbetet. Arbetet är sällan integrerat i verksamhetsplanen eller andra övergripande styrdokument. Därför riskerar arbetet att bli personbundet och sårbart, i synnerhet för att omsättningen på samordnare är förhållandevis hög (se även avsnitt 5.3).

³⁹ Se bland annat Statskontoret (2019:14), *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*.

Ett annat tecken på att ledningens stöd saknas är att det inte vid någon av länsstyrelserna finns formaliserade kontaktvägar mellan länsstyrelsernas barnrättssamordnare och ledningen. Det innebär att samordnarna inte kan återkoppla till ledningen på ett systematiskt sätt om vad som görs inom ramen för uppdraget och vad det har resulterat i. Det leder i sin tur till att samordnarna varken får regelbunden återkoppling på, eller vägledning i, barnrättsarbetet från ledningen. Ett annat problem som de intervjuade samordnarna beskriver är att det är svårt att bedriva barnrättsarbetet gentemot länsstyrelsernas övriga enheter utan något riktigt mandat från ledningen.

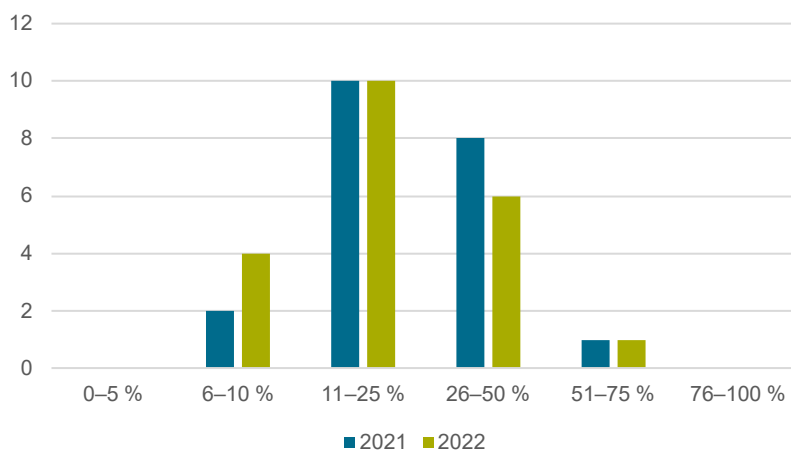
5.2.2 Länsstyrelsernas resurser har sällan räckt för att ge kommunerna ett mer omfattande stöd

Många av länsstyrelsernas barnrättssamordnare uppger i våra intervjuer att de har alltför begränsade resurser för att ge kommunerna det stöd som de behöver. Länsstyrelsen i Dalarna har årligen tilldelat varje länsstyrelse mellan 120 000 och 150 000 kronor, förutom de tre största länsstyrelserna som har fått det dubbla. Medlen har i stort sett räckt till att betala samordnarnas löner, men har sällan till att genomföra faktiska stödinsatser, särskilt inte verksamhetsanpassade stödinsatser.

De flesta barnrättssamordnarna bedömer att de har haft 11–25 procent av en årsarbetskraft för att arbeta med barnrättsuppdraget (figur 3).⁴⁰ Barnrättssamordnarna hade också mindre tid avsatt för att arbeta med barnrättsuppdraget 2022 än under 2021. Samtidigt varierar detta mellan barnrättssamordnarna. Det beror på att vissa länsstyrelser har kompletterat de tilldelade medlen med egna medel från ramanslaget. Det innebär att länsstyrelsernas samordnare har haft olika förutsättningar i sitt arbete. Det har i sin tur lett till att olika länsstyrelser ger kommunerna olika mycket stöd. Det gör alltså att stödet inte blir likvärdigt över landet.

⁴⁰ Länsstyrelserna (2023), *2022 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter*, A2019/01274), s.6.

Figur 3. Arbetstid (uttryckt som andelen av en heltidstjänst) som länsstyrelsernas barnrättssamordnare avsatte för barnrättsuppdraget 2021 och 2022, fördelat på antalet länsstyrelser



*Figuren baseras på de andelar som barnrättssamordnarna själva har uppgett.

Några samordnare uppger vidare att de har haft tillräcklig kompetens för att ge stöd till kommunerna på en grundläggande nivå. Men för att kunna ge ett fördjupat och mer praktiskt stöd skulle de först behöva öka sin egen barnrättskompetens. Barnrättssamordnarna löser ibland detta genom att hänvisa kommunerna till varandra. På så vis kan de kommuner i länet som har kommit längre i sitt barnrättsarbete stödja de som inte har kommit lika långt.

5.3 Hög personalomsättning försämrar kontinuiteten i länsstyrelsernas arbete

Omsättningen på både barnrättssamordnare och kontaktlänsråd inom barnrättsuppdraget har varit förhållandevis hög. Det har försämrat länsstyrelsernas möjligheter att skapa långsiktighet och kontinuitet i arbetet.

5.3.1 Många barnrättssamordnare är nya i sin roll

Våra intervjuer visar tydligt att omsättningen på barnrättssamordnare på länsstyrelserna är hög. I många fall är de intervjuade samordnarna relativt nya i sin roll. Det gör att länsstyrelsernas behöver göra omtag i arbetet varje gång de tillsätter nya samordnare. De intervjuade samordnarna uppger att det är svårt för länsstyrelserna att vara en attraktiv arbetsgivare, eftersom längden på uppdraget är så pass kort och kommer med så begränsade resurser. De anser också att det är svårt att ha många olika rättighetsuppdrag i sin portfölj. Det medför en risk för att samordnarna slutar när de hittar en mer attraktiv anställning.

5.3.2 Omsättning på kontaktlänsråd har försvårat samordningen hos länsstyrelserna

Inom länsstyrelserna har varje uppdrag ett ansvarigt kontaktlänsråd. Kontaktlänsrådet är direkt underställt landshövdingen och är länsstyrelsens högsta chef. Varje kontaktlänsråd ingår i en egen länsrådsgrupp. Under uppdragsperioden för kunskapslyftet har det funnits fyra olika kontaktlänsråd för barnrättsfrågan.

De nationella samordnarna anser att det underlättar arbetet om kontaktlänsrådet är väl insatt i barnrättsfrågorna och har god kontakt med ansvariga på Regeringskansliet. Om ett uppdrag prioriteras i länsrådsgruppen så får de ansvariga tjänstepersonerna för uppdraget lättare att få genomslag för sitt arbete. Men de olika kontaktlänsrådets engagemang och kunskaper om barnrätt har varierat, uppger de nationella samordnarna vid länsstyrelsen i Dalarna i våra intervjuer. De uppger också att det har varit ett problem i sig att kontaktlänsråden har bytts ut flera gånger, eftersom det leder till omtag i arbetet. Även Riksrevisionen har tidigare konstaterat att den höga omsättningen av kontaktlänsråd komplicerar länsstyrelsernas arbete.⁴¹

⁴¹ Riksrevisionen (2019:2) *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*, s 44.

5.4 Andra aktörer och uppdrag har hjälpt länsstyrelserna att ge kommunerna stöd

Länsstyrelserna har dragit nytta av befintliga strukturer och andra aktörer för att ge kommunerna stöd. Det har varit viktigt för möjligheten att ge kommunerna stöd, med tanke på att länsstyrelsernas förutsättningar i arbetet har varit svåra.

5.4.1 Länsstyrelserna har nått ut till kommunerna genom befintliga nätverk i länet

En av de vanligaste stödinsatserna som länsstyrelserna har erbjudit kommunerna är dialog och erfarenhetsutbyte i regionala barnrättsnätverk. I nätverken ingår representanter från kommuner och regioner, ibland även från civilsamhällsorganisationer. Många länsstyrelser hade redan regionala barnrättsnätverk när de fick uppdraget. Det gjorde att länsstyrelserna kunde spara tid eftersom de har sluppit att bygga upp sådana strukturer. En del länsstyrelser startade regionala barnrättsnätverk som en följd av uppdraget. I ett av de få län som saknar regionala barnrättsnätverk har länsstyrelsen använt kommunalförbundens nätverk för att nå ut med stöd till kommunerna.

Länsstyrelserna har även använt andra regionala nätverk för att ge kommunerna stöd. En länsstyrelse hade under ett år delaktighet och inflytande för barn och ungdomar som tema i sitt regionala samverkansforum, där kommunen ingår. En annan länsstyrelse har genomfört utbildningar i barnrätt, kopplat till det brottsförebyggande arbetet, inom ramen för sitt regionala samverkansnätverk där kommunerna och Polismyndigheten ingår.

5.4.2 Länsstyrelserna har dragit nytta av andra rättighetsuppdrag

Många länsstyrelser har använt sig av de kontakter i kommunerna som är upparbetade inom ramen för andra rättighetsuppdrag, exempelvis nätverket för arbetet med mäns våld mot kvinnor. En länsstyrelse har genomfört en workshop med barnrättstema i länsstyrelsens nätverk för mäns våld mot kvinnor, där kommunernas folkhälsostateger deltog. En annan länsstyrelse har genomfört en gemensam konferens med nätverket för mäns våld mot kvinnor på temat en meningsfull fritid för alla.

Barnrättssamordnarna anser att det går att skapa synergieffekter genom att lyfta in barnrättsfrågor i andra sakfrågenätverk. Det gör också att länsstyrelserna blir mindre beroende av de begränsade resurser som är avsatta för just barnrättsuppdraget. Flera samordnare uppger också att det underlättar för mottagarna i kommunerna när länsstyrelserna samordnar barnrättsfrågor med andra rättighetsfrågor, eftersom det kan belasta små kommuner för mycket att delta i många olika stödinsatser.

5.4.3 Stödet har genomförts i samverkan med andra aktörer i länet

Länsstyrelserna har genomfört stödet i samverkan med andra aktörer i länet. Även det har förbättrat länsstyrelsernas möjligheter att ge kommunerna stöd, givet de begränsade resurserna för uppdraget. Många länsstyrelser har genomfört regionala konferenser med barnrättstema i samverkan med regionen, som har riktat sig till bland annat yrkesverksamma i kommunerna. Länsstyrelserna har även samverkat med andra aktörer i genomförandet av olika konferenser, bland annat Barnombudsmannen och Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor (MUCF). De har även samverkat med civilsamhällesorganisationer såsom Rädda Barnen och antidiskrimineringsbyråer.

5.5 Förutsättningarna i myndigheterna är generellt sett goda

De 26 myndigheterna har generellt sett haft goda förutsättningar för att genomföra barnrättsuppdraget. Deras samordnare har haft tillräckliga resurser för att bedriva arbetet och uppdraget är ofta tydligt kopplat till myndighetsledningen. I följande avsnitt beskriver vi hur dessa myndigheter har genomfört uppdraget.

5.5.1 Myndigheternas samordnare har tillräckliga resurser för att bedriva arbetet

Samordnarna för barnrättsuppdraget i myndigheterna uppger oftast, till skillnad från länsstyrelserna, att de har ledningens stöd och mandat för att bedriva arbetet. De uppger också att det har funnits tillräckliga ekonomiska och personella resurser för arbetet, oavsett om de har fått ekonomiska resurser med uppdraget eller inte.

Myndigheterna har ofta tillsatt interna arbetsgrupper med representanter från olika verksamheter och med olika kompetenser. I vissa fall har myndigheternas jurister haft en aktiv roll i arbetet, till exempel på Inspektionen för vård och omsorg och Kriminalvården. Vid Försäkringskassan har myndighetens rättsavdelning samordnat arbetet. De samordnare som vi har intervjuat anser att det underlättar att få genomslag för arbetet när olika verksamheter i myndigheten är involverade, eftersom det blir mer förankrat. Som jämförelse kan nämnas att det endast vid en av länsstyrelserna har funnits en jurist knuten till uppdraget under hela uppdragsperioden.

5.5.2 Barnrättsuppdraget är ofta placerat i myndighetsledningen

I myndigheterna har arbetsgrupperna relativt ofta varit organisatoriskt kopplade till ledningsstaben. Det handlar om att samordnaren eller någon annan av representanterna sitter i ledningsstaben. Detta har enligt samordnarna gjort det lättare att förankra och implementera arbetet i verksamheten. Det är också betydligt vanligare att barnrättsarbetet är integrerat i myndigheternas verksamhetsplaner än i länsstyrelsernas.

6 Barnombudsmannens stöd

I det här kapitlet analyserar vi hur Barnombudsmannens stöd till myndigheter, kommuner och regioner har fungerat för att uppnå kunskapslyftets mål. Vi presenterar även vår analys av myndigheternas och regionernas behov av fortsatt kunskapsstöd.

I avsnitt 6.2–6.5 analyserar vi Barnombudsmannens stöd till myndigheterna. I avsnitt 6.6 redogör vi för Barnombudsmannens stöd till kommuner och regioner, liksom hur de har genomfört sitt uppdrag att samverka med länsstyrelsen i Dalarna i deras samordningsuppdrag. I avsnitt 6.7 analyserar vi Barnombudsmannens uppdrag att genomföra kunskaps- och spridningsinsatser utifrån regeringens vägledning för att tolka och tillämpa barnkonventionen, liksom deras uppdrag att samla in rättspraxis.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Barnombudsmannen har prioriterat att ge myndigheter, kommuner och regioner ett generellt stöd, främst i form av ett webbstöd. Det har varit ett sätt att hantera uppdragets stora omfattning och att myndigheten under de första åren hade i uppdrag att stödja många aktörer med varierande behov av stöd. Det verksamhetsanpassade stödet har varit begränsat, framför allt till kommuner och regioner.
- Myndigheterna som har ingått i kunskapslyftet har inte alltid varit mottagliga för Barnombudsmannens stöd. Det har ibland försämrat Barnombudsmannens möjligheter att genomföra stöduppdragen.
- Nätverksträffarna som Barnombudsmannen samordnar har bidragit till ett värdefullt erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Men nätverksträffarna skulle ha kunnat ge mer stöd i det praktiska arbetet om de hade genomförts i mindre grupper av myndigheter som liknar varandra i relevanta avseenden. På så vis hade stödet kunnat bli mer verksamhetsanpassat.

- Myndigheterna har ett fortsatt behov av juridiskt stöd i att tolka och tillämpa barnkonventionen juridiskt. Barnombudsmannen har gett myndigheterna lite vägledning i hur de ska göra när barnkonventionens bestämmelser krockar med andra regelverk.
- Barnombudsmannen har tagit en passiv roll när det gäller att samverka med länsstyrelserna i genomförandet av deras samordningsuppdrag. Barnombudsmannen har snarare tolkat det som att de ska ge länsstyrelserna stöd i genomförandet.

6.2 Barnombudsmannen har haft flera uppdrag inom ramen för kunskapslyftet

Barnombudsmannen har haft flera olika uppdrag inom ramen för kunskapslyftet. Under perioden 2017–2019 hade Barnombudsmannen i uppdrag att stödja myndigheter, kommuner och regioner i arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i sina verksamheter. Sedan 2019 har länsstyrelserna haft det stödjande uppdraget gentemot kommuner och regioner, medan Barnombudsmannen har haft kvar uppdraget att stödja myndigheterna.

Sedan 2017 har Barnombudsmannen i flera omgångar fått i uppdrag att stödja nya myndigheter (se även bilaga 4). Uppdraget att stödja de tidigare deltagande myndigheterna har samtidigt successivt löpt ut. Barnombudsmannen har haft i uppdrag att ge myndigheterna ett verksamhetsanpassat stöd efter myndigheternas behov. I uppdraget framgår också att stödet ska utgå från myndigheternas egna analyser av sina utvecklingsbehov. I uppdraget har det ingått att

- erbjuda stöd i myndigheternas analys av sina utvecklingsbehov
- erbjuda stöd avseende tolkning och tillämpning av barnets rättigheter
- erbjuda stöd i att göra myndigheternas verksamheter kända för barn
- sprida lärande exempel avseende tillämpningen av barnets rättigheter inom olika verksamhetsområden
- erbjuda möjligheter till dialog och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna
- sammanställa och analysera resultatet av myndigheternas arbete.

Barnombudsmannen har även sedan 2019 haft i uppdrag att samverka med länsstyrelsen i Dalarna i deras uppdrag att samordna länsstyrelsernas arbete. Samma år tillkom även uppdraget att genomföra utbildnings- och spridningsinsatser utifrån regeringens vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter (Ds 2019:23). År 2020 tillkom ett uppdrag om att samla rättspraxis i en särskild databas.

De senaste åren har regeringen, i enlighet med Barnombudsmannens önskemål, tilldelat myndigheten en samlad summa för att genomföra flera av uppdragen (tabell 1).

Tabell 1. Barnombudsmannens tilldelade medel (Tkr) för uppdragen

Uppdrag	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stödja myndigheter	2 000	7 000*	8 250*	5 000**	5 525***	5 500***
Stödja kommuner och regioner	5 000	7 000*	8 250*			
Samverka med länsstyrelsen i Dalarna			1 000	1 000		

*Barnombudsmannen fick totalt sett 7 000 Tkr 2018 resp. 8 250 Tkr 2019 för att stödja myndigheter, kommuner och regioner.

**Ekonomiska medel för att stödja myndigheter inkl. spridning av vägledning och att samla in rättspraxis.

***Ekonomiska medel för att stödja myndigheter inkl. samverkan med länsstyrelserna, spridning av vägledning och att samla in rättspraxis.

6.3 Barnombudsmannen har i huvudsak erbjudit myndigheterna ett generellt stöd

Barnombudsmannen har i huvudsak gett myndigheterna ett generellt stöd som har riktats till samtliga eller många av myndigheterna. Det handlar inte minst om nätverksträffar med de myndigheter som har deltagit i kunskapslyftet och ett webbaserat processtöd för att tillämpa barnkonventionen.

6.3.1 Nätverksträffarna möjliggör ett värdefullt erfarenhetsutbyte

Barnombudsmannen har inom ramen för kunskapslyftet samordnat ett myndighetsnätverk. Där deltar de myndigheter som ingår eller har ingått i satsningen. Sedan 2017 har Barnombudsmannen genomfört ett trettiotal nätverksträffar, i vissa fall med samtliga myndigheter och i vissa fall enbart med nytillkomna.

I princip samtliga av de intervjuade myndigheterna uppskattar Barnombudsmannens nätverk. Tidigare utvärderingar har dragit liknande slutsatser.⁴² Ofta har både myndigheter som deltog i kunskapslyftet tidigare, och de som deltar idag, närvarat under nätverksträffarna. Vid dessa tillfällen har antalet deltagare legat på 20–35 personer.

Vi kan också konstatera att nätverksträffarna har haft ett relevant innehåll. Nätverksträffarna har handlat om flera av de frågor som myndigheterna enligt vår intervjustudie behöver stöd i, exempelvis tolkning och tillämpning av barnkonventionen, relationen mellan barnkonventionen och annan lagstiftning samt rättspraxis på området. Flera träffar har också fördjupat sig särskilt i vissa av barnkonventionens artiklar, såsom myndigheternas kommunikation med barn, prövning av barnets bästa och barns rätt att få komma till tals.

Våra intervjuer tyder på att nätverksträffarna främst har bidragit till ett värdefullt erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Myndigheternas barnrättssamordnare uppger i våra intervjuer att det har varit givande och inspirerande att få en bild av hur andra myndigheter arbetar. Men det finns även exempel på när nätverksträffarna har bidragit till att ge mer konkret stöd i myndigheternas arbete. Ett exempel är Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) som har kunnat ta inspiration från bland annat Migrationsverket i sitt arbete med att systematisera prövningar av barnets bästa. Det har varit särskilt värdefullt eftersom MFoF är en liten myndighet med begränsade resurser. Myndigheter som nyligen har fått barnrättsuppdraget har också ibland fått stöd från de myndigheter som arbetat med barnrätt under en längre tid.

6.3.2 Barnombudsmannen har prioriterat att ta fram ett gediget webbstöd

Vi kan konstatera att Barnombudsmannen i dag erbjuder myndigheterna ett gediget, webbaserat stödmaterial i deras barnrättsarbete. Stödet riktar sig även till bland annat kommuner och regioner. Stödet är indelat i tre olika delar, där en del handlar om att ge grundläggande kunskap om

⁴² Ernst and Young (2020), *Utvärdering av Barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken*, konsultrapport på uppdrag av Barnombudsmannen, s. 10 och PwC (2021) *Utvärdering av uppdraget Barnrätt i praktiken*, konsultrapport på uppdrag av Barnombudsmannen, s. 12.

barnkonventionen. Den andra delen ger stöd i att genomföra barnkonventionen utifrån olika områden. Det gäller exempelvis att följa upp och utvärdera sitt barnrättsarbete, hur prövningar av barnets bästa kan göras och hur barn kan göras delaktiga i en verksamhet. Den tredje delen ger juridisk vägledning i att tolka och tillämpa barnkonventionen, med utgångspunkt i regeringens vägledning (Ds 2019:23). Barnombudsmannen har försökt göra regeringens vägledning mer användarvänlig, genom att bryta ut de delar som myndigheten bedömer är mest relevanta.

Barnombudsmannen tillhandahåller även processtödet Barnrättsresan, som ger stöd i hur barnrättsarbetet kan bedrivas i olika faser. Processtödet finns i två versioner, en för myndigheter samt en för kommuner och regioner. Flera myndigheter uppger i våra intervjuer att processtödet har varit uppskattat. Det har effektiviserat barnrättsarbetet eftersom myndigheterna inte själva har behövt skapa strukturer och rutiner för barnrättsarbetet.

Vår studie visar vidare att Barnombudsmannen har utvecklat stödet till myndigheterna över tid, utifrån myndigheternas återkoppling på stödet och olika utvärderingar av arbetet. Barnombudsmannen har till exempel tagit fram ett digitalt stödmaterial efter att myndigheterna har efterfrågat ett tydligare stöd och vägledning när det gäller prövning av barnets bästa.

6.4 Barnombudsmannen hade kunnat prioritera ett verksamhetsanpassat stöd högre

Vi bedömer att Barnombudsmannens skulle ha kunnat prioritera ett verksamhetsanpassat stöd högre. Samtidigt har inte myndigheterna alltid varit mottagliga för stödet. I avsnittet analyserar vi mer ingående hur Barnombudsmannen har utformat stödet till myndigheterna.

6.4.1 Barnombudsmannen hade kunnat ge olika kluster av myndigheter verksamhetsanpassat stöd

Myndigheterna som har deltagit i kunskapslyftet bedriver många olika typer av verksamheter och har olika typer av uppdrag. Barnombudsmannen har prioriterat att nå ut med ett generellt stöd till många myndigheter, snarare än att utforma stöd som är anpassat efter myndigheternas olika verksamheter. När en myndighet har efterfrågat stöd i en viss fråga har Barnombudsmannen ofta anordnat en nätverksträff med frågan i fokus, för att kunna nå flera myndigheter samtidigt.

Men enligt myndigheternas barnrättssamordnare har diskussionerna under nätverksträffarna därför blivit alltför övergripande, eftersom de ska ge nytta för alla myndigheter som deltar. Samma slutsats har dragits i tidigare utvärderingar.⁴³ Vi kan också konstatera att många myndigheter fortfarande behöver stöd i de frågor som Barnombudsmannen har tagit upp på nätverksträffarna.

Vi anser att Barnombudsmannens stöd skulle ha kunnat ge myndigheterna ännu större nytta i det praktiska arbetet om myndigheten hade verksamhetsanpassat stödet mer. Till exempel skulle nätverksträffarna ha kunnat fungera som ett praktiskt stöd i högre utsträckning om Barnombudsmannen hade genomfört dem i mindre grupper av myndigheter som liknar varandra i de avseenden som Barnombudsmannen finner relevanta. Detta är något som myndigheterna själva har efterfrågat och framfört till Barnombudsmannen. Ett exempel i sammanhanget är Socialstyrelsen, som efterfrågar konkret stöd i hur just kunskapsmyndigheter kan utveckla arbetet med barnkonsekvensanalyser.

Men Barnombudsmannen uppger att myndigheterna har olika uppfattningar av på vilket sätt de bör vara lika varandra för att erfarenhetsutbytet ska ge mest, exempelvis myndighetens storlek eller typ av verksamhet som de bedriver. Barnombudsmannen anser att det därför är svårt att klustra myndigheterna på ett bra sätt.

6.4.2 Myndigheterna har inte alltid varit mottagliga för stödet

Barnombudsmannens stöd har alltså varit efterfrågestyrt. Det finns en fördel med ett efterfrågebaserat stöd eftersom myndigheterna då sannolikt är mottagliga för stödet. Samtidigt riskerar ett sådant stöd att inte riktas dit det kan göra störst nytta för barns rättigheter. Barnombudsmannen uppger själva att myndigheter som har ett välutvecklat barnrättsarbete är mer aktiva i att efterfråga stöd än de myndigheter som inte har kommit lika långt.

⁴³ Ernst and Young (2020), *Utvärdering av Barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken*, konsultrapport på uppdrag av Barnombudsmannen, s. 10.

De intervjuade vid Barnombudsmannen uppger att de myndigheter som har deltagit i kunskapslyftet inte alltid har varit mottagliga för deras stöd. Det kan vara en förklaring till att stödet främst har riktats till de myndigheter som själva efterfrågar det. Det handlar exempelvis om de 15 myndigheter som Barnombudsmannen såg som särskilt prioriterade i uppdraget om att sprida regeringens vägledning i att tolka och tillämpa barnkonventionen.⁴⁴ Barnombudsmannen erbjöd dessa myndigheter att delta i en workshop om hur de praktiskt kan tolka och tillämpa barnkonventionen. Men endast tre av dessa myndigheter deltog, nämligen Kriminalvården, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. Övriga myndigheter uppgav att de inte berördes av barnkonventionen, eller att de inte hade kommit tillräckligt långt i sitt barnrättsarbete för att kunna tillgodogöra sig kompetensutveckling gällande tolkning och tillämpning.

Ett annat exempel i sammanhanget är Barnombudsmannens stöd till myndigheterna i deras uppföljning av barnrättsarbetet. Barnombudsmannen har erbjudit myndigheterna stöd i att följa upp barnrättsarbetet tidigt i processen att tillämpa barnkonventionen. Det är enligt Barnombudsmannen viktigt att lägga grunden för uppföljningsarbetet tidigt, eftersom det påverkar hur myndigheterna ska genomföra arbetet. Men flera myndigheter upplever att de inte behöver Barnombudsmannens stöd i uppföljningen, eftersom de inte har kommit tillräckligt långt i sitt barnrättsarbete för att det ska finnas något att följa upp.

Ytterligare ett exempel är Barnombudsmannens erbjudande om att komma ut till myndigheterna och utbilda deras ledningsgrupper. Enligt de intervjuade vid Barnombudsmannen fanns det till en början ett stort intresse för utbildningen. Men i slutändan var det inte så många myndigheter som tackade ja till erbjudandet.

Detta visar på komplexiteten i Barnombudsmannens stödjande uppdrag. Barnombudsmannen kan erbjuda en myndighet stöd i barnrättsarbetet. Men om inte myndigheten själv anser sig behöva eller kunna ta emot stödet är det svårt att ge det. Detta gäller trots att orsaken kan vara att myndigheten inte har tillräcklig barnrättskompetens för att kunna bedöma sitt eget stödbehov.

⁴⁴ Här ingick både myndigheter som deltog i kunskapslyftet och de som inte gjorde det.

6.5 Vissa otydligheter när det gäller Barnombudsmannens roll

Det har inte varit helt tydligt för myndigheterna vilken roll som Barnombudsmannen har haft i arbetet inom ramen för kunskapslyftet och vilket stöd de har kunnat förvänta sig. Statskontoret har tidigare konstaterat att det är vanligt att förväntningarna på tvärmyndigheter är oklara.⁴⁵

6.5.1 Flera myndigheter vill ha mer stöd i tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen

Ett område där det inte har varit helt tydligt vilken roll och mandat Barnombudsmannen har är deras stöd i att tolka och tillämpa barnkonventionen. Vissa av de intervjuade myndigheterna har förväntat sig mer juridiskt stöd från Barnombudsmannen, exempelvis Polismyndigheten och Kriminalvården. De efterfrågar stöd i hur de ska bedöma barnets bästa när olika lagrum krockar. Även Migrationsverket anser att de behöver fördjupad dialog och erfarenhetsutbyte i frågor om barnets bästa när olika intressen behöver vägas mot varandra. Enligt de intervjuade vid Migrationsverket är Barnombudsmannens arbete med att samla in rättspraxis viktigt för att kunna komma vidare i detta arbete. Ett annat exempel är Socialstyrelsen, som efterfrågar vägledning i hur de ska tolka barnkonventionen i relation till inhemsk lagstiftning.

Barnombudsmannen anser å sin sida att de inte har resurser eller mandat att tolka regelverken åt myndigheterna. De uppger också att det snarare är hur myndigheterna tillämpar regelverken som gör att krockar i lagrummen uppstår, inte regelverken i sig.

Vi bedömer att Barnombudsmannen skulle ha kunnat ge myndigheterna mer vägledning i hur de kan tillämpa barnkonventionen när de upplever att den krockar med andra regelverk som styr deras verksamheter. Barnombudsmannen skulle till exempel ha kunnat diskutera detta tillsammans med myndigheterna, utifrån vägledande rättsfall. Det hade kunnat ge myndigheterna värdefull juridisk vägledning, och insikter i hur andra myndigheter tolkar och tillämpar barnkonventionen, utan att Barnombudsmannen hade behövt gå in och tolka regelverken åt myndigheterna. Barnombudsmannen

⁴⁵ Statskontoret (2022), *Om offentligt sektor: Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*, s. 98.

skulle också ha kunnat ge myndigheterna några generella principer att förhålla sig till i juridiskt svåra avvägningar mellan barnkonventionen och andra regelverk.

Vi bedömer att Barnombudsmannen också skulle ha kunnat tydliggöra för myndigheterna att det är de själva som behöver tolka och tillämpa barnkonventionen i relation till andra regelverk som styr deras verksamheter.

6.5.2 Flera myndigheter har förväntat sig ett mer verksamhetsanpassat stöd

I regeringsuppdraget till Barnombudsmannen framgår att de ska ge ett verksamhetsanpassat stöd till myndigheterna som utgår från myndigheternas behov. Några av myndigheterna har fått ett mer anpassat stöd när de har efterfrågat det. Barnombudsmannen har genomfört särskilda utbildningsinsatser vid dessa myndigheter, eller gett återkoppling på deras framtagna stödmaterial och utbildningar. Några myndigheter beskriver att deras jurister har fått bra stöd av de jurister som arbetar på Barnombudsmannen. Men det verksamhetsanpassade stödet utgör enbart en liten del av stödet.

Vår studie visar att myndigheterna har haft olika förväntningar på hur verksamhetsanpassat stöd Barnombudsmannen egentligen har i uppdrag att ge. Barnombudsmannen uppger att det finns myndigheter som efterfrågar ett mer verksamhetsanpassat stöd än vad de har mandat eller resurser att erbjuda, något som även Barnombudsmannens egna utvärderingar av stödet har visat.⁴⁶ Dessa myndigheter har ofta inte kommit så långt i sitt barnrättsarbete och efterfrågar ofta enkla lösningar för att komma vidare. Men Barnombudsmannen uppger att det är myndigheterna själva som behöver ta ansvar för sitt barnrättsarbete och att de inte kan göra jobbet åt dem. Barnombudsmannen har tydliggjort detta för myndigheterna som har deltagit i kunskapslyftets senare omgångar, för att få myndigheterna ska få rätt förväntningar på stödet från början. Barnombudsmannen uppger även att deras uppdrag att granska om myndigheterna verkligen följer barnkonventionen begränsar hur ingående de kan stödja myndigheterna.

⁴⁶ Barnombudsmannen (2020). Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter, (S2016/07875/FST), s.9.

6.6 Barnombudsmannen hade ett omfattande uppdrag att stödja kommuner och regioner

I det här avsnittet analyserar vi Barnombudsmannens uppdrag att under perioden 2017–2019 stödja kommuner och regioners arbete med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter inom centrala verksamhetsområden. För uppdraget fick Barnombudsmannen fem miljoner kronor årligen. I Barnombudsmannens uppdrag ingick bland annat att stödja kommuner och regioner i att tolka och tillämpa barnkonventionen, ta fram metoder för att kunna tillämpa barnets rättigheter inom deras verksamhetsområden, bidra till nätverksträffar för erfarenhetsutbyte och att ge stöd i utvärderingen av arbetet.⁴⁷

Barnombudsmannen hade ett omfattande stöduppdrag, sett både till uppdragets innehåll och antalet aktörer att stödja. Barnombudsmannen har även i dag i sitt grunduppdrag att driva på att kommuner, regioner och statliga myndigheter genomför barnkonventionen.

6.6.1 Barnombudsmannen har prioriterat att ge kommuner och regioner ett generellt stöd

Barnombudsmannen har prioriterat att ge kommuner och regioner ett generellt stöd framför ett verksamhetsanpassat stöd. Barnombudsmannen ansåg sig inte ha tillräckligt med kompetens, tid eller resurser för att genomföra specifika insatser kopplade till varje punkt i uppdraget, till exempel metoder och material som beskriver hur barnkonventionen kan tolkas och tillämpas i respektive kommun och region och inom samtliga verksamhetsområden.⁴⁸ Barnombudsmannens kartläggning visade också att kommunerna och regionerna hade mycket varierande behov av stöd.⁴⁹

⁴⁷ Uppdrag till Barnombudsmannen, ”Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och landstings verksamheter”, S2016/07874/FST.

⁴⁸ Barnombudsmannen (2020), *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter*, (S2016/07874/FST), s. 5.

⁴⁹ Barnombudsmannen (2020), *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter*, (S2016/07874/FST) s. 1.

Barnombudsmannen utvecklade därför olika webbstöd, inte minst processtödet ”Barnrättsresan”. Det stödet beskriver hur barnrättsarbetet kan organiseras på en myndighet eller inom en kommun eller region. På så vis, uppger de intervjuade vid Barnombudsmannen, kan varje aktör utveckla och anpassa stöden efter just sina förutsättningar, till exempel efter hur långt de har kommit i barnrättsarbetet. Vi anser att detta var ett rimligt vägval, eftersom Barnombudsmannen är en liten myndighet med begränsade resurser.

Samtidigt kan vi konstatera att Barnombudsmannen inte gav kommuner och regioner något större stöd i arbetet ”inom särskilt centrala verksamhetsområden”, som uppdraget anger. Barnombudsmannen har genomfört ett antal insatser som riktar sig till utvalda funktioner, exempelvis förtroendevalda, chefer och revisorer i kommunerna. Men det finns få exempel på stödjande insatser med koppling till särskilda verksamhetsområden. Ett undantag är metodstödet för att pröva barnets bästa, som Barnombudsmannen tog fram tillsammans med länsstyrelserna, som riktar sig till aktörer inom samhällsplaneringen. Det finns även andra verksamhetsområden än samhällsplanering som Barnombudsmannen hade kunnat prioritera, utifrån hur stark koppling verksamheten har till barnets rättigheter.

6.6.2 Regionerna upplever Barnombudsmannens stöd som för generellt

Enligt de regionala barnrättssamordnare som vi har intervjuat är Barnombudsmannens stöd inte tillräckligt anpassat efter regionernas verksamhet. Samordnarna uppger till exempel att stödet inte är tillräckligt anpassat efter olika yrkesgrupper och att de får lite stöd i hur barnkonventionen förhåller sig till de lagrum som styr regionernas verksamheter. Enligt regionernas barnrättssamordnare är det ett problem att Barnombudsmannens jurister inte har tillräcklig kunskap om regionernas verksamheter.

Våra intervjuer med regionernas barnrättssamordnare visar också att de önskar att Barnombudsmannen skulle ha involverat regionerna när de utvecklade webbstöden. På så vis hade Barnombudsmannens generella webbstöd kunnat bli mer anpassade efter regionernas behov och verksamhet, och därigenom bli mer användbara för dem. En av de intervjuade barnrättssamordnarna uppger att regionerna skulle kunna vara

ett stöd till Barnombudsmannen när de tar fram utbildningsinsatser till regionerna, eller att regionerna skulle kunna ta fram stöd på uppdrag av Barnombudsmannen. Det skulle till exempel kunna handla om utbildningsmaterial till personal inom hälso-och sjukvården. På så sätt skulle exempelvis utbildningar blir mer anpassade efter de behov som de yrkesverksamma i regionerna har.

6.6.3 Kommuner och regioner har fått begränsat stöd i att tolka barnkonventionen

I uppdraget som Barnombudsmannens hade under perioden 2017–2019, om att stödja kommuner och regioner i tillämpningen av barnkonventionen, ingick att erbjuda stöd i att tolka och tillämpa barnets rättigheter. Barnombudsmannens kartläggning av kommunernas och regionernas behov visade att de behövde stöd i just detta.⁵⁰ Men vi kan inte se att Barnombudsmannen har gett kommuner och regioner ett sådant stöd i någon högre grad.

De insatser som Barnombudsmannen redovisar i sammanhanget är till exempel ett webbseminarium om prövningar av barnets bästa riktade till aktörer inom samhällsplaneringen, ett seminarium om samverkan mellan olika aktörer för att stärka barnrättsperspektivet och ett seminarium om styrning och ledning som riktade sig till kommunernas revisorer. Här nämner också Barnombudsmannen en grundläggande webbutbildning om barnkonventionen och processtödet Barnrättsresan”.⁵¹ Men dessa insatser ger inte något direkt stöd i hur barnkonventionen kan tolkas, till exempel hur den förhåller sig till andra regelverk som styr kommunernas och regionernas verksamheter.

⁵⁰ Barnombudsmannen – *Kartläggning inom uppdraget kunskapslyftet*, bilaga till Barnombudsmannens slutrapport 200330 - Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter, (S2016/07874/FST), s.10.

⁵¹ Barnombudsmannens slutrapport 200330 - Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter, (S2016/07874/FST), s. 10.

6.6.4 Barnombudsmannen tog en passiv roll i samverkan med länsstyrelserna

Barnombudsmannen fick i uppdrag att samverka med länsstyrelserna i samband med att länsstyrelserna tog över uppdraget att stödja kommuner och regioner 2019. Länsstyrelserna fick motsvarande uppdrag att samverka med Barnombudsmannen i genomförandet av uppdraget. Syftet med samverkan framgår inte av uppdraget. Till skillnad från länsstyrelserna fick Barnombudsmannen 1 000 000 kronor för att samverka. Dessa medel var under de två första åren öronmärkta för samverkan. Under senare år har medlen ingått i den klumpsumma som Barnombudsmannen har fått för samtliga uppdrag inom kunskapslyftet.

Sammanslagningen av medel har lett till att Barnombudsmannen har lagt allt mindre medel på att samverka med länsstyrelserna (tabell 2). Barnombudsmannen uppger att de medvetet har tagit en passiv roll i samverkan med länsstyrelserna, eftersom det är länsstyrelserna som tog över regeringsuppdraget att stödja kommuner och regioner. Samverkan har därför främst skett på länsstyrelsen i Dalarnas initiativ. I våra intervjuer med Barnombudsmannen framgår också att länsstyrelserna har behövt lägga en stor del av sina resurser på krishantering i samband med pandemin. Det minskade utrymmet för länsstyrelserna att samverka med Barnombudsmannen.

Tabell 2. Barnombudsmannens använda medel (Tkr) för samverkan med länsstyrelserna

	2019	2020	2021	2022
Samverkan med länsstyrelserna	991	834	495	317

Vi anser att Barnombudsmannen skulle ha kunnat ta en mer aktiv roll i samverkan med länsstyrelserna. De hade till exempel kunnat bjuda in länsstyrelsernas nationella samordning till nätverksträffar inom BiP-nätverket, eller på andra sätt försökt stärka länken mellan länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommuner och regioner, och det egna uppdraget att stödja myndigheterna. Då hade till exempel länsstyrelserna kunnat få kännedom om vilka stöd som sektorsmyndigheterna erbjuder kommuner och regioner i deras barnrättsarbete, och dra nytta av dessa i genomförandet av stöduppdraget.

Men vi anser också att regeringen skulle ha kunnat ge Barnombudsmannen och länsstyrelserna ett tydligare uppdrag att samverka och varför. Barnombudsmannen uppger i våra intervjuer att det är viktigt att syftet med samverkan är tydlig. De uppger vidare att de inte har haft något formellt samordningsansvar eller tillräckliga resurser för att samordna länsstyrelsernas stöd till kommuner och regioner med sektorsmyndigheternas stöd.

6.6.5 Samverkansuppdraget tolkades som ett stöduppdrag

Barnombudsmannen har tolkat uppdraget som ett stöduppdrag snarare än ett samverkansuppdrag.⁵² Barnombudsmannen har gett ett visst stöd till länsstyrelsernas barnrättssamordnare, exempelvis genom insatser för att höja kunskapen hos de regionala barnrättssamordnarna och stöd i att ta fram ett länsstyrelsegemensamt metod- och kunskapsstöd för att pröva barnets bästa. Länsstyrelserna och Barnombudsmannen har även arrangerat flera gemensamma barnrättskonferenser. Utöver dessa enskilda aktiviteter har Barnombudsmannen och länsstyrelsernas nationella samordnare har regelbunden kontakt. Samordnarna har kunnat vända sig till Barnombudsmannen för stöd i olika frågor.

6.6.6 Sveriges Kommuner och Regioner har kompletterat Barnombudsmannens stöd

Vi kan konstatera att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har spelat en viktig roll i att stödja kommuner och regioner i deras arbete med att tillämpa barnkonventionen. SKR har till exempel sedan 2020 erbjudit en fyradagars barnrättsstrategutbildning för kommuner och regioner. Utbildningen har bland annat handlat om implementeringen av barnkonventionen i deltagarnas verksamheter och riktat sig till tjänstepersoner i kommunerna. SKR har även utbildat flera av länsstyrelsernas barnrättssamordnare, för att de i sin tur ska kunna utbilda tjänstepersoner i kommunerna i hur de kan tillämpa barnkonventionen.

⁵² Barnombudsmannen (2022), *Länsstyrelseuppdraget – En samverkan mellan Länsstyrelsen och Barnombudsmannen*, s. 4.

Sverige Kommuner och Regioner har kommunexpertis som kan vara viktig för att kunna ge kommunerna ett ändamålsenligt stöd. De har sannolikt värdefull kunskap om vilka förvaltningar som har kommit längre än andra i sitt barnrättsarbete. De kommuner som fanns representerade under vår gruppintervju i SKR:s kommunala barnrättsnätverk uppger också att de ser SKR:s stöd som ovärderligt. Samtidigt är det viktigt att det stöd som olika offentliga aktörer ger koordineras, både för att undvika dubbelarbete och för att undvika otydligheter i kommunerna kring vad som egentligen gäller. Deltagarna i vår gruppintervju anser att det statliga stödet skulle kunna bli mer koordinerat, för att göra det lättare att hitta och använda. Vår studie visar också att stödet från SKR är personberoende, vilket gör stödet sårbart.

6.7 Uppdraget att sprida regeringen vägledning och samla rättspraxis

I det här avsnittet analyserar vi hur Barnombudsmannen har genomfört två stöduppdrag som har riktat sig till myndigheter, kommuner och regioner. Det handlar om uppdraget att sprida kunskap om barnets rättigheter utifrån regeringens vägledning vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen och uppdraget att samla in rättspraxis.

6.7.1 Regeringens vägledning har endast gett lite stöd i myndigheternas praktiska arbete

Barnombudsmannen fick 2019 i uppdrag att genomföra kunskaps- och spridningsinsatser riktade till myndigheter, kommuner och regioner, utifrån regeringens vägledning vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen. Inom ramen för uppdraget har Barnombudsmannen bland annat genomfört digitala föreläsningar, workshoppar och temamöten.

Både Barnombudsmannen och flera av myndigheternas intervjuade barnrättssamordnare uppger att regeringens vägledning inte har gett aktörerna någon riktig vägledning i deras praktiska arbete. Vägledningen erbjuder snarare teoretiska resonemang om hur folkrättsliga tolkningsmedel och källor kan användas för att tolka barnkonventionen. Detta har gjort det svårt för Barnombudsmannen att sprida och utbilda utifrån vägledningen på ett sätt som har skapat någon nytta i aktörernas verksamheter. Det gäller särskilt de myndigheter som inte har kommit så

långt i sitt barnrättsarbete och som därför har haft svårt att ta till sig vägledningen. Barnombudsmannen förtydligade över tid vägledningen på sin webbplats, till exempel genom att lyfta ut särskilt centrala delar.

En annan svårighet var att inte alla myndigheter som Barnombudsmannen anser var särskilt prioriterade inom ramen för uppdraget har varit mottagliga för stödet. Det gäller vissa av de myndigheter som utfärdar föreskrifter och allmänna råd (se även avsnitt 6.4.2)

6.7.2 Myndigheter och kommuner vill få tillgång till rättspraxis

Barnombudsmannen fick i 2020 års regleringsbrev i uppdrag att samla in rättspraxis avseende barnkonventionen från nationella och internationella domstolar i en särskild databas. Vi kan konstatera att Barnombudsmannens rättsdatabas ännu inte har gett det juridiska stöd som myndigheterna efterfrågar.

Barnombudsmannens rättsdatabas innehåller i dagsläget drygt 300 domar som har avgjorts i främst högsta instanser i Sverige. Databasen är inte tillgänglig för allmänheten eller andra myndigheter, vilket många av de intervjuade myndigheterna skulle önska. Men detta skulle enligt Barnombudsmannen ställa höga krav på myndighetens arbete med till exempel förvaltning och support, och kräva mycket resurser. Barnombudsmannen uppger vidare att de flesta domarna i databasen inte heller skulle ge myndigheterna någon direkt vägledning i hur de kan tillämpa barnkonventionen, även om barnkonventionen nämns i avgörandena.

Barnombudsmannen publicerar i stället rättsfall på sin webbplats, när de bedömer att domarna kan ge myndigheterna vägledning i hur de kan tolka och tillämpa barnkonventionen. Hittills har Barnombudsmannen publicerat ungefär tjugo domar som de anser ger offentliga aktörer vägledning i barnrättsarbetet. De flesta av domarna är från de högsta rättsliga instanserna. Rättsfallen handlar om hur domstolarna har bedömt barnets bästa inom olika områden, bland annat barnets bästa i migrationsmål och domar om utmätning. Andra mål handlar om barns rätt att uttrycka sina åsikter, till exempel i frågor om adoption och utlämning för brott.⁵³

⁵³ Barnombudsmannens webbplats, ”Rättspraxis gällande barnkonventionen” (sida senast uppdaterad 211103).

Sedan våren 2023 skickar Barnombudsmannen ut ett enklare nyhetsbrev till myndigheterna med information om aktuella avgöranden. Detta har enligt Barnombudsmannens bidragit till att sprida ny kunskap på ett snabbt sätt. Samtidigt uppger Barnombudsmannen att de skulle kunna bli ännu bättre på att sprida innehållet från rättsdatabasen. Men det kräver att det kommer fler relevanta svenska avgöranden. Regeringen har lagt ansvaret på rättstillämpningen att arbeta fram rättspraxis som kan ge offentliga aktörer vägledning i hur barnkonventionens bestämmelser kan tolkas. Det innebär att det kan ta lång tid, om någonsin, innan det finns någon svensk rättspraxis på många sakområden.

Referenser

Barnombudsmannen (2014). *Tilläggsrapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter angående Sveriges femte periodiska rapport.*

Barnombudsmannen (2020). *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter, (S2016/07874/FST).*

Barnombudsmannen (2020). *Kartläggning inom uppdraget Kunskapslyftet, bilaga till Barnombudsmannens rapport Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter, (S2016/07874/FST).*

Barnombudsmannen (2020). *Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuners och regioners verksamheter, (S2016/07875/FST).*

Barnombudsmannen (2021). *Rättspraxis gällande barnkonventionen (webbplats senast uppdaterad 2021-11-03).*

Barnombudsmannen (2022). *Länsstyrelseuppdraget – En samverkan mellan Länsstyrelsen och Barnombudsmannen.*

Barnombudsmannen (2022). *FN:s konvention om barnets rättigheter. Tilläggsrapport – Sverige.*

Ernst and Young (2020). *Utvärdering av Barnombudsmannens uppdrag – Barnrätt i praktiken. Konsultrapport på uppdrag av Barnombudsmannen.*

FN: s Barnrättskommitté (2023) “Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden”, CRC/C/SWE/CO/6-7.

Kulturrådet (2023) *Barnrätt i praktiken – Barnkonventionens praktiska tillämpning i Kulturrådets verksamhetsområde.*

Lilla krisinfo (Hämtad 2023-07-11).

<https://lilla.krisinformation.se/menyer/om-lilla-krisinfo>. En gemensam webbplats mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Krisinformation.se.

Länsstyrelserna 2021. *Barnrättsrapporten 2020 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter*, (A2019/01274/MRB).

Länsstyrelserna (2022). *Barnrättsrapporten. 2021 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter*, A2019/01274).

Länsstyrelserna (2023). *Barnrättsrapporten. 2022 års redovisning från regeringsuppdraget att samordna och utveckla länsstyrelsernas arbete med barnets rättigheter*, A2019/01274).

May, T (2011). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Studentlitteratur.

PricewaterhouseCoopers (2021): *Utvärdering av uppdraget Barnrätt i praktiken*, konsultrapport på uppdrag av Barnombudsmannen.

Proposition 2009/10:232. *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.

Regeringsbeslut 2013-06-13. *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för unga i kriminalvården*.

Regeringsbeslut 2014-06-05. *Uppdrag om barnrätts- och ungdomsperspektiv till Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor och Barnombudsmannen*.

Regeringsbeslut 2021-04-08. *Uppdrag till Boverket att sammanställa en vägledning om tillämpningen av barnkonventionen vid fysisk planering och stadsutveckling*.

Regleringsbrev för budgetåren 2020, 2021, 2022 och 2023 avseende länsstyrelserna.

Riksrevisionen (2019:2). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*.

Socialutskottet. *Barnets bästa vid fortsatt vård enligt LVU – Utredning som ett led i socialutskottets beredning av fråga om ändring i LVU.*
Dnr 1416-2021/22.

SOU 2020:63. *Barnkonventionen och svensk rätt.*

SOU 2023:40. *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen.*

Statskontoret (2018). Om offentlig sektor. *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?*

Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter.*

Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner*, Slutrapport.

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärssektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter.* Om offentlig sektor.

Statskontoret (2022:13). *Uppföljning av vissa insatser inom området mänskliga rättigheter.*

Statskontoret (2023:12). *Ett samlat grepp. Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.*

Statskontoret. *Strategier och handlingsplaner behöver vara konkreta och tydliga*, <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/styrning-genom-strategier-och-handlingsplaner/strategier-och-handlingsplaner-behoover-vara-konkreta-och-tydliga/#inline-heading-0>

Svenska Dagbladet, *Luleåpappan beviljades umgänge – trots risker*, artikel publicerad 2023-01-13, <https://www.svd.se/a/13v95M/luleapappan-fick-umgange-med-sonen-trots-risk-inga-signaler-om-vald>

Sveriges Kommuner och Regioner (hämtad 2023-09-01). *Nätverk barnets rättigheter.*

Sveriges Radio (artikel publicerad 2023-08-17)
<https://sverigesradio.se/artikel/advokater-gar-ofta-emot-barns-vilja-han-jobbade-emot-mig>

Bilaga 1

Regeringens uppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

I:26

2022-06-30
S2022/03183 (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att följa upp och analysera kunskapslyftet för barnets rättigheter

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att följa upp och analysera regeringens kunskapslyft för barnets rättigheter i statliga myndigheter, regioner och kommuner. Statskontoret ska analysera de insatser som har genomförts inom kunskapslyftet sedan starten 2017.

Statskontoret ska

- analysera hur Barnombudsmannens stöd till statliga myndigheter har fungerat för att uppnå kunskapslyftets syfte och mål,
- analysera hur stödet från Barnombudsmannen och länsstyrelserna till kommuner och regioner har fungerat för att uppnå kunskapslyftets syfte och mål,
- analysera hur arbetet med kunskapslyftet har genomförts inom berörda statliga myndigheter och redovisa de resultat som myndigheterna har uppnått,
- analysera behovet av fortsatt kunskapsstöd till statliga myndigheter, kommuner och regioner och hur myndigheternas erfarenheter kan spridas till fler myndigheter,
- analysera hur lärdomar och erfarenheter från kunskapslyftet kan integreras i Barnombudsmannens arbete på ett effektivt och ändamålsenligt vis,
- analysera om regeringens styrning av kunskapslyftet har varit ändamålsenlig, och

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

- mot bakgrund av resultatet, lämna förslag på hur strukturen för ett långsiktigt kunskapsstöd till statliga myndigheter, kommuner och regioner i frågor som rör barnets rättigheter kan utvecklas.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider. Statskontoret ska senast den 15 maj 2023 lämna en delredovisning och senast den 15 oktober 2023 slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Redovisningen av uppdraget ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Ärendet

Målet för barnrättspolitiken är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SoU1, rskr. 2008/09:127).

Artikel 4 i Förenta nationernas konvention för barnets rättigheter (barnkonventionen) förpliktar staterna att vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra rättigheterna i konventionen. Enligt artikel 42 i barnkonventionen åtar sig konventionsstaterna att genom lämpliga och aktiva åtgärder göra barnkonventionens bestämmelser allmänt kända. Vikten av insatser för att stärka kunskapen om barnkonventionen betonas också i den av riksdagen antagna strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35). Här konstateras bl.a. att kunskap om barnets rättigheter och vad dessa rättigheter innebär i praktiken är en grundförutsättning för att leva upp till åtagandena enligt barnkonventionen. Således behöver de beslutsfattare och de yrkesgrupper vars arbete berör barn ha en gedigen kunskap om vilka rättigheter barn har, om hur rättigheterna kommer till uttryck i svensk lagstiftning och om hur dessa på bästa sätt kan omsättas i deras respektive verksamheter.

Sedan barnkonventionen ratificerades 1990 har det tagits initiativ för att främja och stärka barnets rättigheter i olika delar av samhället. Regeringen har fortlöpande genomfört åtgärder för att barnkonventionen ska få genomslag. Det har bl.a. handlat om kunskapshöjande insatser till barn och unga, statliga myndigheter, regioner och kommuner. De senaste åren har regeringen särskilt prioriterat insatser för att barnets rättigheter ska få genomslag i praktiken.

Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. När barnkonventionen inkorporerades i svensk rätt konstaterade regeringen att det vid sidan av en inkorporering krävs en kombination av olika åtgärder för att konventionen ska få genomslag (prop. 2017/18:186). Enligt regeringens uppfattning var det bl.a. av stor vikt att möta det kunskapsbehov rörande hur barnets rättigheter kan och bör omsättas i praktiken av offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå som en inkorporering av barnkonventionen i nationell lagstiftning aktualiserar.

Sedan 2017 pågår ett kunskapslyft för barnets rättigheter. Syftet med satsningen är att höja kunskapen och stärka kompetensen om barnkonventionen i statliga myndigheter, kommuner och regioner. Som ett led i arbetet gav regeringen Barnombudsmannen i uppdrag att under perioden 2017–2019 stödja statliga myndigheter, kommuner och regioner i arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i verksamheterna (S2016/07875 och S2016/07874).

Som skäl för regeringens beslut att initiera ett kunskapslyft anförde regeringen bl.a. att det i Barnrättighetsutredningens betänkande konstaterats brister i tillämpningen av barnets rättigheter inom olika verksamhetsområden (SOU 2016:19). En orsak till sådana brister var enligt utredningen otillräcklig kunskap om barnets rättigheter, särskilt hur de ska realiseras i rättstillämpningen. Barnrättighetsutredningen föreslog därför att regeringen skulle genomföra ett kunskapslyft för att höja kompetensen om barnkonventionen bland yrkesgrupper som arbetar i både statliga och kommunala myndigheter.

Barnombudsmannen har haft en central roll i kunskapslyftet för barnets rättigheter genom uppdraget att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i offentliga aktörers verksamhet. Barnombudsmannen är regeringens expertmyndighet avseende barnkonventionen och har enligt lag i uppgift att driva på genomförandet av barnets rättigheter vilket bl.a. innefattar att genomföra insatser som bidrar till att utveckla och sprida kunskap om tillämpningen av barnkonventionen (lagen [1993:335] om Barnombudsman). Barnombudsmannen har också till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt barnkonventionen.

Kunskapslyftet som initierades 2017 skulle ses som en särskild förstärkning under en treårsperiod vid sidan av det arbete som Barnombudsmanen bedriver och de satsningar som görs. Resultat och erfarenheter av satsningen med ett kunskapslyft för barnets rättigheter har dock visat att det funnits ett fortsatt behov av ökad kunskap och stärkt kompetens om barnets rättigheter hos statliga myndigheter. Barnombudsmanen har därför fått fortsatta uppdrag att under perioden 2020–2022 stödja statliga myndigheter i arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter (A2019/02323 och A2020/02650). Sedan 2017 har totalt 27 statliga myndigheter uppdrag inom ramen för kunskapslyftet.

År 2019 fick Länsstyrelsen i Dalarnas län i uppdrag av regeringen att, i samverkan med Barnombudsmanen, samordna och utveckla länsstyrelsernas tillämpning av barnets rättigheter samt stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuner och regioner (A2019/01274). De flesta verksamheter som rör barn finns i kommuner och regioner, t.ex. inom socialtjänst, utbildning och barnomsorg, fysisk planering, hälso- och sjukvård samt kultur och fritid. Att beslutsfattare och yrkesverksamma i kommuner och regioner har tillgång till kunskap om hur bestämmelserna i barnkonventionen kan tillämpas är avgörande för att ett barnrättsbaserat arbete ska få genomslag på kommunal och regional nivå. Mot denna bakgrund har kommuner och regioner bedömts vara en fortsatt viktig målgrupp i kunskapslyftet för barnets rättigheter.

Skälen för regeringens beslut

Att kunskapen om barnets rättigheter ökar bland statliga myndigheter, kommuner och regioner är en förutsättning för att barnkonventionen ska få genomslag i praktiken. Kunskapslyftet för barnets rättigheter syftar till att höja kunskapen och stärka kompetensen om barnkonventionen och barnets rättigheter hos offentliga aktörer för att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i verksamheterna.

Av regeringens proposition om inkorporering av barnkonventionen framgår att regeringen avser att följa utvecklingen och behovet av fortsatt kunskapsstöd till statliga myndigheter samt hur myndigheternas erfarenheter kan spridas till fler myndigheter (prop. 2017/18:186 s. 102-106). Vidare framgår att regeringen avser att följa upp effekten av kunskapslyftet inom kommuner och regioner samt se över strukturen för ett långsiktigt kunskapsstöd till

kommuner och regioner i frågor som rör barnets rättigheter. Uppdraget till Statskontoret är en del i det arbetet.

På regeringens vägnar



Lena Hallengren



Lisa Adolfsen

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L6
Finansdepartementet/BA/OFA/K/SFÖ
Barnombudsmanen
Boverket
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Diskrimineringsombudsmanen
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Inspektionen för socialförsäkringen
Inspektionen för vård och omsorg
Jämställdhetsmyndigheten
Konsumentverket
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Länsstyrelserna
Migrationsverket
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Polismyndigheten
Skolinspektionen
Skolverket
Socialstyrelsen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens institutionsstyrelse
Statens kulturråd
Statens medieråd
Statistiska centralbyrån
Statskontoret
Åklagarmyndigheten

6 (6)

Bilaga 2

Uppdragets genomförande

I den här bilagan redovisar vi våra metoder som vi har använt för att genomföra regeringsuppdraget. Sammantaget har vi genomfört intervjuer, nätverksträffar i de barnrättsnätverk som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) håller i och en dokumentstudie av myndigheternas resultat. Utöver detta har vi tagit del av relevanta rapporter. Det handlar exempelvis om Barnombudsmannens utvärderingar av kunskapslyftet och myndighetsinternt material, till exempel metodstöd för att pröva barnets bästa. Vi redogör i bilagan även för våra avgränsningar och bedömningskriterierna för vår analys.

Intervjuer med länsstyrelser, myndigheter och barnrättsexperten

Totalt har vi genomfört knappt 50 semistrukturerade intervjuer, samtliga digitalt. Semistrukturerade intervjuer innebär att frågorna är specificerade men att intervjuaren får stor frihet att fördjupa sina svar.⁵⁴

Vi har intervjuat samordnare, projektledare, eller motsvarande funktion vid 14 av de myndigheter som deltar, eller har deltagit, i kunskapslyftet. Vi valde ut dessa myndigheter för att få en viss spridning i typen av verksamhet, uppdrag och tidigare arbete med barnrätt. På så vis har vi kunnat fånga in olika typer av erfarenheter från myndigheternas barnrättsarbete inom ramen för kunskapslyftet. Intervjuerna har varat i cirka 1,5 timma.

Resterande myndigheter har besvarat ett antal skriftliga frågor per email. Frågorna har handlat om hur myndigheterna har upplevt förutsättningarna att genomföra uppdraget, hur de upplever att stödet från Barnombudsmannen har fungerat och hur deras behov av stöd ser ut framgent.

Vi har även genomfört intervjuer med strateger, utvecklare eller samordnare, med ansvar för barnrättsfrågor, vid samtliga 21 länsstyrelser. Vid Barnombudsmannen har vi vid ett flertal tillfällen intervjuat

⁵⁴ May, T. Samhällsvetenskaplig forskning (2011).

medarbetare som har arbetat med uppdragen att stödja myndigheterna i deras arbete och att samverka med länsstyrelserna i deras uppdrag att stödja barnrättsarbetet i kommuner och regioner. Vi har även intervjuat handläggare på Socialdepartementet, vid den enhet som ansvarar för barnrättsfrågor.

Utöver detta har vi intervjuat experter på barnrättsområdet: Maria Grahn-Farley, professor i juridik och över 30 års erfarenhet av barnrättsarbete; Marie Lundin Karphammar, barnrättsjurist vid Sveriges Kommuner och Regioner; Pernilla Leviner, föreståndare för Barnrättscentrum vid Stockholms universitet; Anders Hagsgård, hovrättspresident på Hovrätten för Västra Sverige och särskild utredare för flera utredningar på barnrättsområdet⁵⁵, samt Charlotte Palmstierna, ställföreträdande vikarierande direktör för Institutet för mänskliga rättigheter.

Nätverksträffar i barnrättsnätverk för kommuner, regioner och myndigheter

Vi har genomfört gruppintervjuer i det regionala respektive kommunala nätverket för barnets rättigheter som Sveriges Kommuner och regioner (SKR) samordnar. Syftet har varit att få synpunkter direkt från kommuner och regioner, som tar emot stöd från bland annat länsstyrelserna, för att komplettera bilden från våra intervjuer med länsstyrelserna. I det kommunala nätverket ingår representanter för 25 kommuner. Kommunerna får själva anmäla sitt intresse för att delta i nätverket och behöver uppfylla ett antal kriterier för att bli invalda, till exempel att kommunen ska ha en upprättad handlingsplan för arbetet med barnets rättigheter.⁵⁶ Det innebär sannolikt att det är de mer ambitiösa kommunerna som ingår i nätverket. I det regionala nätverket är samtliga regioner representerade. Under våra gruppdiskussioner deltog representanter från 15 kommuner respektive fem regioner.

⁵⁵ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt och Barnets bästa vid fortsatt vård enligt LVU – Utredning som ett led i socialutskottets beredning av fråga om ändring i LVU, Dnr 1416-2021/22.

⁵⁶ Sveriges Kommuner och Regioner, ”Nätverk barnets rättigheter”, sida hämtad 2023-09-01.

Vi har även genomfört en gruppintervju inom ramen för Barnombudsmannens myndighetsnätverk. Där ingår både myndigheter som deltar i dag och myndigheter som har deltagit tidigare. Syftet med denna gruppintervju var att komplettera våra intervjuer med, och skriftliga frågor till, myndigheterna och på så vis få en bredare bild av deras arbete och resultat. Under vår gruppdiskussion deltog representanter för 22 myndigheter, utöver tjänstepersoner från Barnombudsmannen.

Fokus för samtliga gruppintervjuer har legat på hur stödet i aktörernas arbete har fungerat och hur ett fortsatt långsiktigt kunskapsstöd skulle kunna se ut.

Utöver detta har vi deltagit under SKR:s Barnrättskonferens som hölls mellan 28–29 mars. Under konferensen deltog en rad olika representanter som arbetar med barnrätt på olika sätt, bland annat tjänstepersoner i kommuner och vid länsstyrelserna.

Dokumentstudie av myndigheternas återrapporter och länsstyrelsernas årsredovisningar

Vi har genomfört en strukturerad dokumentstudie av myndigheternas arbete utifrån myndigheternas särskilda återrapporter och årsredovisningar. Syftet har varit att få en bild av vad myndigheterna har gjort inom ramen för kunskapslyftet och hur långtgående resultat de har nått. Vi har kartlagt och kategoriserat samtliga myndigheters arbete, exklusive Folkhälsomyndigheten som slutredovisar sitt uppdrag först efter att vår utvärdering har publicerats. Dokumentstudien innefattar därmed totalt 26 myndigheter. Vi har också analyserat samtliga 21 länsstyrelsernas arbete.

Resultatet av andra regeringsuppdrag är inte inkluderat i dokumentstudien

Regeringen har styrt myndigheternas barnrättsarbete genom andra uppdrag än de uppdrag som har ingått i kunskapslyftet. Det handlar både om instruktionsenliga uppdrag och andra regeringsuppdrag som rör barnrätt. Dokumentstudien inkluderar inte arbete som myndigheterna genomförde redan innan kunskapslyftet, eller arbete som uppenbart är ett resultat av andra regeringsuppdrag eller myndigheternas instruktionsenliga uppdrag. På så vis försöker vi urskilja hur just kunskapslyftet har påverkat myndigheternas barnrättsarbete.

Av myndigheterna som har deltagit i kunskapslyftet har 13 instruktionsenliga uppdrag att arbeta med barnrätt. De instruktionsenliga uppdragen handlar om att myndigheterna ska beakta barnets bästa vid beslut eller åtgärder som rör barn, att främja barnets rättigheter, att göra barnkonsekvensanalyser (de kallas numera vanligtvis prövningar av barnets bästa), eller att integrera ett barnperspektiv i sina verksamheter. En av myndigheterna ska enligt sin instruktion beakta barns och ungas egna erfarenheter i verksamheten. Även länsstyrelserna ska enligt sin instruktion analysera vilka konsekvenser deras beslut och åtgärder som kan röra barn får för barn. De ska då särskilt ta hänsyn till barnets bästa.

Många av de myndigheter som har deltagit eller deltar i kunskapslyftet har barn och unga som sina centrala målgrupper. Några exempel är Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), skolmyndigheterna och Statens institutionsstyrelse (SiS). Det ingår alltså i många av myndigheternas kärnuppdrag att arbeta med barnets rättigheter. Många av myndigheterna har också haft andra regeringsuppdrag som rör barns och ungas rättigheter. Ett exempel är MUCF, som under perioden 2014–2016 hade ett särskilt uppdrag att stärka och sprida kunskap bland beslutsfattare och yrkesverksamma på kommun- och landstingsnivå om vad ett barnrätts- och ungdomsperspektiv innebär i teori och praktik.⁵⁷ Ett annat exempel är Kriminalvården, som 2013 fick ett uppdrag om förstärkta insatser för unga i kriminalvård, i syfte att motverka att unga återfaller i brott.⁵⁸

Det finns även exempel på myndigheter som har haft andra regeringsuppdrag som rör barnrätt under samma period som de har ingått i kunskapslyftet. Ett exempel är Brottsoffermyndigheten, som 2021 fick ett regeringsuppdrag att ta fram en webbaserad utbildning om barn som bevittnar våld. Ytterligare ett exempel är länsstyrelserna, som har haft i uppdrag att stödja kommunerna i deras arbete med att motverka vräkningar av barnfamiljer.⁵⁹

⁵⁷ Regeringsbeslut 2014-06-05. Uppdrag om barnrätts- och ungdomsperspektiv till Myndigheten för civilsamhälles- och ungdomsfrågor och Barnombudsmannen.

⁵⁸ Regeringsbeslut 2013-06-13. *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för unga i kriminalvård.*

⁵⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2020 respektive 2021 avseende länsstyrelserna.

I vissa fall har det varit svårt att avgöra om myndigheterna initierade arbetet som de beskriver redan innan kunskapslyftet. Vi har då ställt uppföljande frågor om detta per email till berörda myndigheter. Vi har också verifierat och kvalitetssäkrat våra iakttagelser från dokumentstudien i våra intervjuer. På så vis har vi fått en bättre uppfattning av mervärdet av kunskapslyftet för myndigheternas arbete och resultat. Denna avgränsning innebär alltså att vår dokumentstudie inte ger en heltäckande bild av allt arbete som länsstyrelserna gör med bäring på barnrätt.

Vi redovisar länsstyrelsernas resultat mer övergripande än myndigheternas

Vi redovisar länsstyrelsernas resultat mer översiktligt än övriga myndigheters. Det beror på att det av flera skäl har varit svårare att urskilja länsstyrelsernas arbete och resultat av kunskapslyftet. Länsstyrelserna har flera andra regeringsuppdrag, och instruktionsenliga uppgifter, som rör barnrätt.⁶⁰ Vi har valt att avgränsa bort sådant arbete som länsstyrelserna har bedrivit som skett inom ramen för andra uppdrag kopplat till barnrätt. Däremot har vi valt att inkludera sådant arbete som påbörjades innan kunskapslyftet, men som uppenbart har förstärkts på grund av kunskapslyftet. Vidare har inte länsstyrelserna redovisat sitt arbete inom ramen för kunskapslyftet i särskilda rapporter, utan i sina årsredovisningar. Deras arbete är därför mer översiktligt beskrivet och har därför varit svårare för oss att kategorisera. En annan orsak till att vi redovisar länsstyrelsernas resultat mer översiktligt är att resultatkedjan inte lämpar sig lika väl för att analysera deras resultat, jämfört med övriga myndigheters. Det är till exempel inte säkert att det är bättre att länsstyrelserna sammantaget har producerat många produkter, utan det skulle även kunna indikera att länsstyrelserna inte har samordnat sitt arbete i tillräckligt hög grad. Sammantaget bedömer vi dock att dokumentstudien ger en god, översiktligt bild, av länsstyrelsernas arbete och resultat.

⁶⁰ Dessa uppdrag handlar bland annat om ensamkommande barn, föräldraskapsstöd, att motverka vräkning av barnfamiljer.

Avgränsningar

Vi har exkluderat Folkhälsomyndigheten i vår analys eftersom myndigheten slutredovisar sitt uppdrag till regeringen först efter att vår utvärdering publiceras. Bland dessa 28 myndigheter finns också Barnombudsmannen, som har ett annorlunda uppdrag än de övriga myndigheterna. Vi redovisar därför vår analys av Barnombudsmannens arbete särskilt. I rapporten talar vi därför om 26 deltagande myndigheter.

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera regeringens styrning av kunskapslyftet. Regeringens strategi för att stärka barnets rättigheter är en del av regeringens styrning eftersom den anger ett antal principer som offentliga aktörer ska utgå ifrån i sitt arbete med barnrätt. Men vi har inte analyserat eller utvärderat strategin i sig.

Slutmålet för kunskapslyftet är att barn i högre utsträckning ska få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Vi har inte kunnat analysera om slutmålet är uppnått eller inte, det vill säga samhällseffekterna av satsningen. Däremot har vi analyserat hur långtgående resultat som myndigheterna har nått (se även kapitel 3).

Centrala begrepp

I rapporten använder vi begreppet ”myndigheterna” för att beskriva de statliga myndigheter som har ingått i kunskapslyftet. Av praktiska skäl ingår här alltså inte länsstyrelserna.

Vi använder begreppet ”barnrättsuppdraget” när vi avser det uppdrag som länsstyrelserna och övriga myndigheter har fått inom ramen för kunskapslyftet. Vi använder begreppet ”kunskapslyftet” när vi avser regeringens satsning i sin helhet.

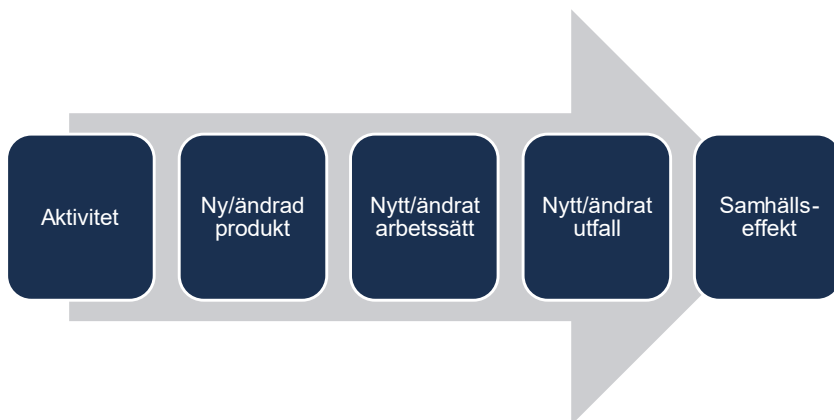
Bedömningsgrunder för analysen

I detta avsnitt presenterar vi våra bedömningskriterier för analysen av myndigheternas resultat av arbetet, stödet i arbetet och regeringens styrning.

Bedömningsgrunder för att analysera myndigheternas resultat

Vi har använt en resultatkedja för att analysera vilket resultat som arbetet i myndigheterna och länsstyrelserna har lett till (figur B1).⁶¹ Med resultat menar vi alltså aktiviteter, produkter, arbetssätt, utfall och samhällseffekter. Nedan går vi igenom de olika stegen av resultatkedjan.

Figur B1. Resultatkedjan



- En *aktivitet* är en punktinsats som genomförs under en avgränsad tid. Det kan exempelvis vara en engångsutbildning om barnrätt eller en analys av hur ett barnrättsperspektiv bättre kan tillämpas i verksamheten.
- En ny eller ändrad *produkt* är mer beständig och handlar om att aktörerna förändrar exempelvis rutiner, vägledningar och policyer som styr verksamheten. Det kan till exempel handla om att rutinerna förändras för hur en organisation ska ta tillvara barns erfarenheter och åsikter i arbetet, eller att ta fram en ny vägledning för hur barnkonsekvensanalyser ska genomföras.

⁶¹ Resultatkedjan togs fram inom ramen för Statskontorets uppdrag att utvärdera regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheterna, (JiM) (2019:13), s. 15.

- Ett nytt eller ändrat *arbetsätt* är också mer beständigt och uppstår när aktörerna faktiskt använder sig av de nya eller ändrade produkterna, till exempel att medarbetarna vid en myndighet genomför barnkonsekvensanalyser i högre utsträckning än tidigare eller använder sig av en ny rutin för när barns åsikter ska inhämtas.
- Ett nytt eller ändrat *utfall* uppstår när resultatet av en aktörs verksamhet förändras. Ett utfall är alltså en effekt av något eller några av resultaten i föregående steg. Det kan till exempel handla om att kommunerna i högre utsträckning än tidigare planerar och anpassar skolverksamheten efter behoven hos elever med funktionsnedsättning (ändrat arbetsätt). Det leder i sin tur till att skolresultatet för elever med funktionsnedsättning förbättras (ändrat utfall). Det skulle även kunna handla om att Socialstyrelsen uppdaterar sina föreskrifter för socialtjänsten (ändrad produkt), vilket leder till att socialtjänsten i större utsträckning än tidigare tar tillvara barnets intressen när de utreder rätten till olika biståndsinsatser (ändrat arbetsätt). Det leder till i sin tur till att fler barn som har rätt till bistånd faktiskt får det beviljat (ändrat utfall).
- *Samhällseffekter* uppstår när arbetet bidrar till att uppnå målen för barnrättspolitik, det vill säga att barn och unga respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande.

Vår utgångspunkt är att resultatet är mer långtgående ju längre till höger de ligger på resultatkedjan. Vi bedömer att mer långtgående resultat generellt sett har större potential att påverka barns rättigheter. Men det behöver inte alltid vara fallet. I vissa fall kan exempelvis en aktivitet, som en föreläsning om barnrätt, ha större potential att påverka barns rättigheter än en marginell revidering i en myndighets interna styrdokument.

Det kan också vara så att myndigheterna behöver röra sig fram och tillbaka på resultatkedjan för att närma sig samhällseffekter. Myndigheterna kan till exempel behöva genomföra informationsinsatser (aktivitet) för att deras medarbetare ska få kännedom om nya metodstöd i arbetet (produkt). Myndigheterna kan även behöva revidera ett stödmaterial (produkt) om det visar sig att medarbetarna inte upplever att det går att tillämpa i praktiken (arbetsätt).

Resultaten i resultatkedjan kan vara både interna och externa. Interna resultat påverkar myndigheternas personal snarare än myndigheternas externa målgrupper. Målgrupperna kan vara både enskilda barn och grupper av barn, andra myndigheter, eller kommunala och regionala aktörer. Vår utgångspunkt är att externa resultat har bättre möjligheter att bidra till att nå de önskade samhällseffekterna. Ett exempel på en intern aktivitet är en grundutbildning i barnrätt för myndighetens personal, medan en extern aktivitet kan vara en konferens på temat barnrätt där myndighetens målgrupper deltar. En intern produkt kan till exempel vara ett nytt styrdokument för hur personalen ska arbeta, medan en extern produkt kan vara Socialstyrelsens reviderade föreskrifter för socialtjänsten. Ett exempel på ett nytt internt arbetssätt är att myndigheten använder sig av en ny rutin för hur verksamheten ska bedrivas, medan ett externt arbetssätt skulle kunna vara att medarbetarna i socialtjänsten faktiskt arbetar enligt Socialstyrelsens reviderade föreskrifter.

Bedömningskriterier för att analysera stödet i arbetet

Vi har analyserat hur väl stödet till myndigheter, kommuner och regioner har fungerat utifrån vad tidigare studier har visat är viktigt för att stödet ska vara ändamålsenligt. Våra bedömningskriterier har varit följande:

- Stödet har varit verksamhetsanpassat efter aktörernas olika uppdrag, verksamhet och behov av stöd
- Stödfunktionerna har använt sina resurser effektivt
- Stödfunktionerna har nått ut med stödinsatser till aktörerna och hjälpt dem att nå relevanta resultat av arbetet

För att stödet ska komma aktörerna till nytta i arbetet så behöver det vara anpassat efter aktörernas olika uppdrag, verksamheter och behov av stöd. Det visar till exempel Statskontorets utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheterna (JiM).⁶² Annars är risken att stödet blir för generellt för att vara någon riktig hjälp i aktörernas arbete. Det följer särskilt av att tvärspektoriella frågor ofta ligger utanför deras kärnkompetens.

⁶² Statskontoret (2019:14), *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter*, Slutrapport, s. 55.

Det är resurskrävande att ge ett verksamhetsanpassat stöd till varje enskild aktör, särskilt om det är många aktörer som ska få stöd. Stödfunktionerna behöver därför fördela sina resurser efter hur strategiskt viktiga olika myndigheter och verksamheter är för möjligheten att nå det övergripande målet med kunskapslyftet. På så vis kan resurserna riktas dit de kan göra störst nytta. Stödfunktionerna behöver också genomföra stödsatser som är resurseffektiva, det vill säga insatser som ger stor nytta för de aktörer som får stöd i förhållande till kostnaderna för insatserna.⁶³ Det kan till exempel handla om hur stödfunktionerna väljer att prioritera sin tid mellan de olika uppgifterna i sina uppdrag.

Ett ändamålsenligt stöd behöver också nå ut till de som faktiskt ska använda det. Men tidigare studier visar att staten ofta har svårt att nå ut med kunskapsstöd till kommuner och regioner. Det beror till stor del på att kommuner och regioner inte alltid har kapacitet att hitta och ta del av kunskapsstöden. Framför allt små kommuner efterfrågar bland annat kompetensutveckling, färdiga statistiska underlag, metodbanker, stöd i att kunna utbilda lokalt, nätverk och erfarenhetsutbyte med aktörer med liknande utmaningar.

Utöver dessa tre kriterier har vi i vår analys av stödet beaktat regeringens styrning av stödfunktionerna, som sätter ramarna för vad de kan och får göra. Det handlar till exempel om stödfunktionernas uppdrag, mandat och tilldelade medel (se avsnitt 2.5.3).

Bedömningskriterier för att analysera regeringens styrning

Statskontoret har i en tidigare rapport sammanställt kunskapsläget om regeringens styrning av tvärsektoriella frågor och de utmaningar som präglar styrningen.⁶⁴ Vi har utgått från dessa utmaningar i vår analys av regeringens styrning av kunskapslyftet. De kriterier som vi har använt i analysen är följande:

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor – En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

- Regeringen har styrt myndigheternas arbete mot tydliga mål och problem som arbetet ska bidra till att lösa.
- Regeringen har fördelat sina resurser utifrån var de har störst möjlighet att bidra till att nå målen.
- Regeringens styrning har varit anpassad efter myndigheternas olika uppdrag, verksamheter och behov.
- Regeringens styrning har bäddat för långsiktighet i myndigheternas verksamheter.
- Stödfunktionerna har haft rimliga resurser och förutsättningar i förhållande till sina uppdrag.

Bilaga 3

Bakgrund till uppdraget

I det här avsnittet går vi igenom de problem som regeringen ville åtgärda med hjälp av ett kunskapslyft. Vi går också igenom barnkonventionens fyra grundläggande principer och vad som har kännetecknat kunskapslyftet.

Offentliga aktörer har brustit i tillämpningen av barnets rättigheter

Sverige var skyldigt att leva upp till de krav som barnkonventionen ställer redan innan barnkonventionen blev svensk lag. FN:s generalförsamling antog konventionen den 20 november 1989 och den trädde i kraft i Sverige den 2 september 1990.

Svensk lagstiftning ligger generellt väl i linje med barnkonventionens bestämmelser och i många fall går den till och med längre än konventionen. Men både Barnrättsutredningen och rapporter från tillsynsmyndigheter och Barnombudsmannen har pekat på brister i vilket genomslag som barnets rättigheter och ett barnrättsbaserat synsätt har. Bristerna är tydligast när det gäller principen om barnets bästa och principen om barnets rätt att få uttrycka sina åsikter.

Barnrättighetsutredningens kartläggning visar att det är vanligt att myndigheternas bedömningar inte utgår i det enskilda barnets situation, trots att det finns uttryckliga bestämmelser om barnets bästa i svensk lagstiftning. Myndigheterna bedömer i stället barnets bästa utifrån generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer. Det går heller inte att utläsa vilka avvägningar och bedömningar som myndigheterna har gjort i de fall när barnets intressen ska vägas mot andra intressen. Utredningen visar vidare att myndigheterna sällan för samtal med barn och att de sällan motiverar varför. När de faktiskt låter barn få komma till tals handlar samtalen dessutom sällan om något relevant för att få fram ett fullgott beslutsunderlag.

Barnrättighetsutredningen visar också att myndigheterna inte utgår från barn som bärare av rättigheter. Detta kan ta sig uttryck genom att barn ibland särbehandlas negativt i förhållande till vuxna. Det gäller till exempel barn som har utsatts för våld inom familjen. Ett agerande som mot en vuxen hade varit straffbart kan bli straffritt med hänvisning till föräldrars ställning gentemot sina barn. Ett annat exempel är migrationsområdet, där myndigheterna endast i mycket begränsad omfattning prövar barns egna asylskäl i beslut om uppehållstillstånd.

Enligt Barnrättighetsutredningen är otillräcklig kunskap om barnets rättigheter, särskilt hur de ska realiseras i rättstillämpningen, en orsak till bristerna i tillämpningen. Det gäller exempelvis myndigheter som i många fall saknar kunskap om de skyldigheter som de har gentemot barn. Regeringen föreslog därför, i linje med Barnrättighetsutredningens förslag, att ett kunskapslyft skulle genomföras under en treårsperiod, i syfte att höja kompetensen om barnkonventionen bland olika yrkesgrupper som arbetar i statliga och kommunala myndigheter.

Barnkonventionens grundläggande principer

Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter består av 54 artiklar. Barnkonventionen ska tillämpas och tolkas i sin helhet. Det innebär att ingen artikel är viktigare än någon annan. Men fyra av artiklarna utgör konventionens grundprinciper som övriga artiklar ska tolkas utifrån. Dessa fyra grundprinciper är i korthet följande⁶⁵:

1. Konventionsstaterna ska säkerställa alla barns rättigheter enligt bestämmelserna i barnkonventionen och skydda varje barn från diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2).
2. Vid alla åtgärder som rör barn ska konventionsstaterna, till exempel välfärdsinstitutioner, domstolar och lagstiftande organ, i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Konventionsstaterna ska också ge barnet det skydd och den omvårdnad som behövs för dess välfärd och för detta ändamål vidta lämpliga åtgärder, samt se till att aktörer som ansvarar för omvårdnad och skydd av barn uppfyller myndigheternas fastställda normer på området (artikel 3).

⁶⁵ Grundprinciperna är här kortade och förenklade.

3. Konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till livet och ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (artikel 6).
4. Konventionsstaterna ska se till att det barn som är i stånd att bilda egna åsikter har rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler (artikel 12).

Bilaga 4

Deltagande myndigheter

I tabell B1 nedan redovisar vi de myndigheter som har deltagit i kunskapslyftet från 2017 fram till i dag. Kunskapslyftet har, grovt indelat, bestått av fyra omgångar med 6–10 nya myndigheter i varje omgång. Som framgår i tabellen så överlappar de olika omgångarna i tid. Myndigheterna har under sitt första år med uppdraget haft i uppdrag att analysera utvecklingsbehov i sina verksamheter avseende tillämpningen av barnets rättigheter. Under det andra året av uppdraget (det andra och det tredje året, om uppdraget varit treårigt) har uppdraget handlat om att stärka tillämpningen av barnets rättigheter och redovisa arbetet till regeringen. De myndigheter som även har fått verksamhetsanpassade särskilda uppdrag är markerade med ett V för de år som uppdragen pågick och vad uppdraget avsåg i fotnot.

Tabell B1. Deltagande myndigheter i kunskapslyftet

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Omgång 1						
Socialstyrelsen	X	X	X			
Migrationsverket	X	X	X			
MFD	X	X	X			
MFoF	X	X	X		V ⁶⁶	
SiS	X	X	X			V ⁶⁷
Skolverket	X	X	X			
Omgång 2						
ISF		X	X			
SPSM		X	X			
Skolinspektionen		X	X			
IVO		X	X			

⁶⁶ Uppdrag att ta fram och sprida informationsmaterial som syftar till att öka kunskapen om barnkonventionen bland familjerättssekreterare och familjerättssekreterare i kommunerna, med särskilt fokus på barnets rätt att komma till tals och bedömningen av barnets bästa.

⁶⁷ Uppdrag att utveckla det våldsförebyggande arbetet med målet att motverka konflikter som leder till hot och våld i mötet med särskilt utsatta barn och ungdomar.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Omgång 3						
JÄMY			X	X	√ ⁶⁸	
MUCF			X	X		
Polismyndigheten			X	X		
Åklagarmyndigheten			X	X		
Kronofogdemyndigheten			X	X	X	
Kriminalvården			X			
Omgång 4						
Brottsoffermyndigheten					X	X
Brå					X	X
Statens medieråd					X	X
Statens kulturråd					X	X
Försäkringskassan					X	X
Konsumentverket					X	
DO					X	
MSB					X	X
SCB						X
Folkhälsomyndigheten						√ ⁶⁹
Boverket			X/√ ⁷⁰	X/√	√ ⁷¹	

⁶⁸ Uppdrag att fortsatt fokusera på att stärka arbetet mot att barn och unga respektive vuxna utnyttjas i prostitution och människohandel.

⁶⁹ Uppdrag att analysera och redogöra för konsekvenser för barn och ungas hälsa med anledning av covid-19-pandemin.

⁷⁰ Uppdrag under 2019–2020 att kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av kommunernas och länsstyrelsernas arbete med planering enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och stadsutveckling samt att redovisa eventuella behov av att utveckla stöd till kommunerna och länsstyrelserna.

⁷¹ Uppdrag att sammanställa en vägledning om tillämpningen av barnkonventionen vid fysisk planering och stadsutveckling.