

RiR 2004:30

# Barnkonventionen i praktiken

ISBN 91 7086 031 9

RiR 2004:30

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

---

Till  
Regeringen  
Socialdepartementet

Datum 2004-12-28  
Dnr 31-2004-1125

## Barnkonventionen i praktiken

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna har följt den strategi som riksdagen har antagit för att förverkliga Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i Sverige. Granskningen omfattar även regeringens information till riksdagen.

Företrädare för Regeringskansliet och Barnombudsmannen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Tony Angleryd* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Erika Borgny*, revisionsledare *Anne-Marie Lindström* samt praktikant *Fredrik Norén* har medverkat i granskningen. Revisionschef *Eva Lindblom* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Tony Angleryd

*För kännedom*  
Barnombudsmannen



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Granskningens syfte och frågeställningar	9
1.3 Genomförande	10
1.4 Disposition	11
2 Barnkonventionen, barnrättskommittén och Sveriges strategi för förverkligandet	13
2.1 Barnkonventionen och barnrättskommitténs arbete	13
2.2 Den nationella genomförandestrategin i Sverige	15
3 Den nationella strategins förverkligande	17
3.1 Inledning	17
3.2 Barnperspektivet i regeringens beslutsfattande	18
3.3 Barnkonsekvensanalyser i staten	22
3.4 Insatserna på den kommunala nivån	24
4 Vad visar regeringens redovisning till riksdagen?	29
4.1 Inledning	29
4.2 Regeringens skrivelser och resultatinformation	29
5 Slutsatser och rekommendationer	33
5.1 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	33
5.2 Riksrevisionens rekommendationer	34
Bilaga 1 Barnkonventionen i regeringens arbete	35
Bilaga 2 Barnkonsekvensanalyser i staten	53
Bilaga 3 Barnkonsekvensanalyser i kommunerna	61
Bilaga 4 Hur utvecklas arbetet med att efterleva barnkonventionen enligt regeringens skrivelser till riksdagen?	67
Källförteckning	85



# Sammanfattning

## Vad har Riksrevisionen granskat?

Sverige åtog sig för snart 15 år sedan att folkrättsligt efterleva Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen. Enligt konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla beslut och åtgärder i offentlig verksamhet som rör barn. En strategi för arbetet med att införliva konventionen i Sverige antogs av riksdagen för snart sex år sedan. Den omfattar ett brett och långsiktigt åtagande och ett stort antal åtgärds punkter. Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna har följt den nationella strategin. Även regeringens information till riksdagen om utvecklingen har granskats.

## Vad visar granskningen?

Regeringen, myndigheterna och kommunerna har hittills inte helt följt kraven och infriat målen i den av riksdagen antagna nationella strategin för arbetet med barnkonventionen i Sverige. Det finns också vissa brister i regeringens information till riksdagen.

Regeringen har vidtagit åtskilliga åtgärder för att förverkliga den antagna strategin, men många åtaganden återstår att infria. Det är sällsynt med barnkonsekvensanalyser. Myndigheter och kommuner har i regel ingen strategi för genomförandearbetet. Kunskapen på nationell nivå om arbetet inom myndigheter och kommuner är begränsad. Barns perspektiv vägs ofta inte in i beslut som rör barn.

Informationen i regeringens skrivelser till riksdagen upptas i hög grad av allmänna redogörelser över politiska beslut och andra förändringar som har ägt rum på olika områden av betydelse för barn, dock inte alltid så att kopplingen till den nationella strategin och barnkonventionen tydligt framgår. Utfallet på kommunal nivå belyses knapphändigt.

## Vilka är Riksrevisionens rekommendationer?

Regeringen bör formulera mer precisa mål för de olika punkterna i strategin och tydligt ange vilka krav de berörda myndigheterna ska efterleva. Regeringen bör även överväga åtgärder för att förbättra rapporteringen till riksdagen. Vidare bör regeringen vidta åtgärder för att förbättra uppföljningen av utvecklingen på kommunal nivå.





# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 21 juni 1990 beslutade riksdagen att anta Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter – barnkonventionen – efter enhälligt beslut i riksdagen (prop.1989/90:107, bet. SoU28). Genom detta beslut åtog sig Sverige en folkrättslig förpliktelse att följa konventionen och att vidta alla lämpliga åtgärder för att förverkliga den: lagstiftning, information, opinionsbildning, utbildning osv. Barnkonventionen innehåller olika slag av rättigheter, medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella. Den sätter barnet i centrum och alla rättigheter är lika viktiga.

Några år senare – i mars 1999 – antog riksdagen en strategi för arbetet med att införliva barnkonventionen (prop.1997/98:182, bet.1998/99: SoU6, rskr.1998/99:171). Strategin bygger på de förslag som den parlamentariskt sammansatta Barnkommittén lämnade i sitt betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997: 116). Utgångspunkten är att konventionens anda och intentioner ska beaktas i allt beslutsfattande som rör barn i staten, kommunerna och landstingen. Alla partier i riksdagen står bakom strategin.

För att införliva barnkonventionen och förankra dess synsätt i den offentliga sektorn krävs enligt regeringen ett långsiktigt arbete. Det första steget är att sprida kunskap och medvetenhet om konventionen i Sverige. Budskapet ska nå viktiga målgrupper, dvs. beslutsfattare i offentlig sektor vars verksamhet har betydelse för barns vardag, vuxna som arbetar med barn samt barn och ungdomar själva. Det mer praktiska arbetet i strategin omfattar ett brett spektrum av insatser inom olika sakområden. Regeringen har aviserat att den avser att följa upp och informera riksdagen om arbetet med barnkonventionen. Detta har välkomnats av riksdagen, då det underlättar för riksdagen att följa och påverka utvecklingen.

Det har nu gått 15 år sedan barnkonventionen antogs. Riksrevisionen har mot denna bakgrund beslutat att genomföra en granskning inom området.

## 1.2 Granskningens syfte och frågeställningar

Revisionsfrågorna till grund för denna granskning är följande:

1. Har regeringen, de statliga myndigheterna och kommunerna hittills följt den av riksdagen antagna strategin för att förverkliga FN:s barnkonvention i Sverige?

2. Har regeringens skrivelser givit tillräcklig information om uppnådda resultat för att riksdagen ska kunna följa utvecklingen?

Riksdagens beslut år 1999 om ett samlat åtgärdsprogram för att förverkliga barnkonventionen är utgångspunkt – och norm – mot vilken granskningen sker. Även senare beslut om modifieringar i strategin har beaktats. Till grund för revisionens bedömningar ligger även riksdagens och regeringens uttalade strävan att främja resultatstyrning i staten.<sup>1</sup> De frågor som belyses är: Har regeringen, myndigheterna och kommunerna inom utvalda områden följt riksdagens beslut? Vad har gjorts, och vilka resultat har uppnåtts?

Regeringens skrivelser ger riksdagen möjlighet att följa och kontrollera genomförandearbetet. Detta förutsätter att regeringen lämnar adekvat information. Följande frågor belyses närmare: Vad visar skrivelserna om hittills uppnådda resultat? Tillgodoser informationen riksdagens behov av att på ett enkelt sätt kunna följa utvecklingen och bedöma vad regeringen, myndigheterna och kommunerna har gjort och åstadkommit?

Granskningen omfattar vissa delar av den antagna strategin, vars mål för övrigt i de flesta fallen är långsiktiga. En granskning i detta skede kan inte göra anspråk på att vara uttömmande. Syftet är främst att ge riksdagen ett underlag för att översiktligt bedöma om regeringen, myndigheterna och kommunerna hittills har följt och infriat riksdagens beslut.

### 1.3 Genomförande

Granskningen bygger på dokumentstudier, intervjuer samt insamling och bearbetning av statistiska och andra uppgifter från olika myndigheter.<sup>2</sup>

Granskningen har avgränsats till att belysa utfallet för tre åtgärds punkter inom ramen för den samlade strategin. De valda områdena är centrala och berör hela verkställighetskedjan. Områdena är: (1) Regeringens åtagande att beakta barnperspektivet i sina beslut, (2) kravet på statliga myndigheter att utveckla och använda barnkonsekvensanalyser i beslut som berör barn samt (3) kravet på kommunerna att utveckla system för att följa upp barnets bästa. Även förutsättningarna för att staten ska kunna följa utvecklingen inom kommunerna berörs i granskningen.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. 1988 års kompletteringsproposition (prop.1987/88:150 bil.1). Se även prop. 1997/98:136, 1997/98/:KU31, 1998/99:FiU1, 2000/01:RS1 och 2000/01:FiU20.

<sup>2</sup> Närmare beskrivning av avgränsningar, definitioner och tillvägagångssätt ges i rapportens bilagor.

Arbetet har genomförts på följande sätt: För att besvara den första frågan ovan har utskottsbetänkanden, riksdagsprotokoll, skrivelser och annat offentligt tryck av relevans studerats. Uppgifter från berörda myndigheter har inhämtats och bearbetats. Intervjuer har genomförts med företrädare för Regeringskansliet, Barnombudsmannen (BO) och vissa andra statliga myndigheter. För år 2004 har regeringens samtliga regleringsbrev och relevanta propositioner inom fyra departementsområden studerats. Alla myndigheter och kommuner som till BO tidigare har uppgett att de gör och dokumenterar barnkonsekvensanalyser har kontaktats för att få kunskap om hur arbetet bedrivs. Svenska Kommunförbundet och vissa kommuner har kontaktats för att få kunskap om arbetet inom kommunerna. Litteratur på området har studerats. Enskilda forskare har intervjuats. I granskningen av regeringens information till riksdagen har regeringens skrivelser i ärendet samt senare års budgetpropositioner studerats.

Företrädare för Regeringskansliet och BO har intervjuats. Vidare har en grupp med företrädare för ett tiotal kommuner förmedlat sin syn på arbetet med barnkonventionen på kommunal nivå. Alla uppgifter i rapporten har faktagranskats av Regeringskansliet och BO.

## 1.4 Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt:

**Kapitel 2** belyser strategin för att förverkliga barnkonventionen.

**Kapitel 3** visar hur det hittills har gått att förverkliga riksdagens beslut.

**Kapitel 4** handlar om regeringens resultatinformation till riksdagen.

**Kapitel 5** innehåller granskningens slutsatser och rekommendationer.

**Bilaga 1** behandlar regeringens eget arbete med att leva upp till strategin.

**Bilaga 2** belyser hur arbetet med barnkonsekvensanalyser i staten fungerar.

**Bilaga 3** berör vissa aspekter på genomförandearbetet på kommunal nivå.

**Bilaga 4** handlar om regeringens information till riksdagen.



## 2 Barnkonventionen, barnrättskommittén och Sveriges strategi för förverkligandet

### 2.1 Barnkonventionen och barnrättskommitténs arbete

Det viktigaste internationella dokumentet som reglerar barnets rättigheter är FN:s konvention om barnets rättigheter, som antogs av FN år 1989. Enligt barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid allt offentligt beslutsfattande och alla åtgärder som rör barn. Som barn räknas varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som reglerar myndighetsåldern i det land som barnet bor i.

Konventionen innehåller fyra grundläggande principer som är styrande för tolkningen av konventionens övriga artiklar: Förbud mot diskriminering (artikel 2), Barnets bästa i främsta rummet (artikel 3), Rätten till liv och utveckling (artikel 6) och Rätten att få komma till tals (artikel 12).

Konventionen har antagits av FN:s alla medlemsländer utom Somalia och USA, och är därmed i princip ett universellt dokument. Sverige var bland de första länderna att ratificera barnkonventionen. När ett land har ratificerat konventionen är den ”bindande”, även om FN inte förfogar över andra sanktioner än ”diplomatiska påtryckningar”.<sup>3</sup>

Barnkonventionen innehåller också regler för hur den ska tillämpas, följas upp och kontrolleras. Staterna ska *var femte år* lämna en rapport om de framsteg som har gjorts. I enlighet med konventionens artikel 43 har en internationell barnrättskommitté inrättats. Dess uppgift är att följa upp och kontrollera staternas tillämpning av konventionens regler. Kommittén är ett oberoende expertorgan inom FN, under högkommissarien för mänskliga rättigheter.

Barnrättskommittén har utarbetat riktlinjer för den nationella rapporteringen. Rapporteringen följs av ett förhör med företrädare för regeringen. Som underlag samlar kommittén in uppgifter från exempelvis BO, enskilda organisationer och FN:s egna organ. Enskilda personer kan också skicka in synpunkter till kommittén. Efter diskussion med företrädare för regeringen från respektive stat sammanställer barnrättskommittén sina synpunkter. Rekommendationer ges om hur staten bör agera för att förbättra det som inte är bra.

---

<sup>3</sup> Ratificerandet av konventionerna sker i två steg med viss prövning emellan. Det första steget – det fakultativa protokollet – är inte ”bindande”.

Barnkonventionen bör enligt barnrättskommittén ses ett som verktyg för att gradvis förbättra barns och ungas villkor inom olika samhällsområden. Ett land som ratificerar konventionen förväntas t.ex. inom rimlig tid se till att landets lagar ses över så att de stämmer med konventionen. Landet förväntas också verka för att förbättra barnens ställning.

Kommittén har uppmanat hela den offentliga sektorn i alla ratificerande länder att verka för att:

- "Develop a comprehensive national agenda.
- Develop permanent bodies or mechanisms to promote coordination, monitoring and evaluation of activities throughout all sectors of government.
- Ensure that all legislation is fully compatible with the Convention by incorporating it into domestic law or ensuring that its principles take precedence in cases of conflict with national legislation.
- Make children visible in policy development processes throughout government by introducing child impact assessments.
- Analyse government spending to determine the portion of public funds spent on children and to ensure that these resources are being used effectively.
- Ensure that sufficient data are collected and used to improve the situation of all children in each jurisdiction.
- Raise awareness and disseminate information on the Convention by providing training to all those involved in government policy-making and working with or for children.
- Involve civil society – including children themselves – in the process of implementing and raising awareness of child rights.
- Set up independent statutory offices – ombudspersons, commissions or other institutions – to promote and protect children's rights." <sup>4</sup>

Sverige företräds av regeringen. Regeringen får stå till svars för eventuella tillkortakommanden och ska garantera att alla offentliga myndigheter och organ inom sina ansvarsområden fullföljer de förpliktelser som Sverige har iklätt sig. Att de flesta verksamheter som direkt rör barn bedrivs i de självständiga kommunerna och i landstingen fritar inte regeringen från detta ansvar, trots att regeringen har begränsade medel att styra kommunerna.

Sverige brukar i internationella jämförelser framstå som ett föregångsland när det gäller barnens rätt och ställning i samhället. Sverige är t.ex. ett av få länder som inte tillåter att barn agas. Allmänt anses Sverige höra till de länder i världen som bäst uppfyller intentionerna i barnkonventionen.

---

<sup>4</sup> United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). Conventions on The Rights of the Child. Enligt svenska UNICEF finns ingen officiell svensk översättning av denna text.

Sverige är för övrigt – helt i enlighet med konventionens riktlinjer – genom biståndsinsatser och andra aktiviteter starkt engagerat i det internationella samarbetet för att vara pådrivande när det gäller barns rättigheter.

## 2.2 Den nationella genomförandestrategin i Sverige

Arbetet med att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige sker huvudsakligen inom ramen för barnpolitiken. Barnpolitikens mål är att barn och unga ska respekteras, ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Målen är sektorsövergripande och berör flertalet politikområden. Det innebär att regeringen på ett strategiskt plan ska initiera, driva på och samordna insatser och processer med målet att barnkonventionen, och dess intentioner, ska beaktas i alla politiska beslut och alla samhällsverksamheter som rör barn och unga upp till 18 år.<sup>5</sup>

Enligt det av riksdagen enhälligt antagna beslutet år 1999 omfattar strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige följande punkter:

- Barnkonventionen ska vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande inom Regeringskansliet som berör barn.
- Barnkonventionen bör på olika sätt tas upp i utbildningar för de yrkesgrupper som ska arbeta med barn.
- Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar ska erbjudas fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen.
- Kommuner och landsting bör på samma sätt erbjuda sin personal fortbildning.
- Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnplaner, barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser kan vara instrument för sådan uppföljning.
- Barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut som rör barn.
- Barnombudsmannens verksamhet och organisation ska ses över i syfte att stärka dess roll vid genomförandet av barnkonventionen i Sverige.

---

<sup>5</sup> Med utgångspunkt i barnkonventionen är principerna i barnpolitiken att inget barn får diskrimineras på grund av härkomst, kön, religion, funktionshinder eller andra liknande skäl; barnets bästa ska vara vägledande vid allt beslutsfattande och vid alla åtgärder som rör barn och unga; barn och unga ska tillåtas att utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar; barn och unga ska ges möjlighet att framföra och få respekt för sina åsikter i frågor som berör dem. "Barnets bästa" är inte liktydigt med barnets önskan, men för att kunna avgöra vad som är "barnets bästa" måste man enligt regeringen ha tagit reda på hur barnet självt eller barn och unga som kollektiv ser på saken (skr. 2003/04:143).

- Barnperspektivet ska i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv.
- Barnstatistiken ska utvecklas.
- Barns och ungdomars inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplaneringen ska utvecklas.

Regeringen har inom ramen för den av riksdagen antagna strategin i en skrivelse till riksdagen utvecklat och modifierat målen något, men punkterna ovan är i allt väsentligt fortfarande giltiga. Riksdagen har inte fattat beslut om någon ändring i strategin.<sup>6</sup>

Arbetet med att förverkliga strategin omfattar ett brett spektrum av åtgärder inom olika områden. Insatserna är enligt regeringen dels av allmän natur (utveckling av synsätt och metoder, insamling och spridning av kunskap och information, erfarenhetsutbyte, uppföljning och utvärdering), dels konkreta för att tillförsäkra barn och unga sina rättigheter och för att stärka barnens och ungdomarnas inflytande, delaktighet och trygghet.

Vissa åtgärder är enklare att följa i ett kortsiktigt perspektiv, och det är främst dessa åtgärder som Riksrevisionens granskning fokuserar.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Skr. 2003/04:47. Jämförs den ursprungliga strategin med den senare så är skillnaden att den senare innehåller fler punkter (delvis överlappande). Den senaste strategin innehåller inte bara nya punkter utan är också en vidareutveckling av några gamla: främst att nya informations- och utbildningsinsatser har tillkommit och att punkterna statistik samt delaktighet och inflytande fått mer tyngd.

<sup>7</sup> Regeringens beslutsfattande samt statens och kommunernas arbete med barnkonsekvensanalyser.



## 3 Den nationella strategins förverkligande

### 3.1 Inledning

En rad olika åtgärder har på senare år genomförts för att underlätta arbetet med att förverkliga barnkonventionen och för att leva upp till de olika krav och normer som FN:s barnrättskommitté har givit uttryckt för:

Regeringen har utarbetat ett förslag till strategi som enhälligt har antagits av riksdagen. Frågorna har fått ett eget politikområde. Ett statsråd med särskilt ansvar för barnpolitik har inrättats, likaså en samordningsfunktion inom Regeringskansliet. Befintlig lagstiftning har setts över och harmoniserats. Barnkonsekvensanalyser har lyfts fram i den nationella strategin. En särskild skrivelse med anknytning till statsbudgeten om alla insatser som rör barn har tagits fram. Initiativ har tagits för att förbättra statistiken om barn. Informations- och utbildningsfrågor har prioriterats. Markeringar har gjorts om vikten av att involvera barnen, det civila samhället och intresseorganisationerna i arbetet. Vidare har BO:s ställning stärkts. BO är i dag ett av regeringens viktigaste instrument i arbetet med att främja och bevaka den nationella strategins förverkligande.<sup>8</sup>

Sverige har i enlighet med bestämmelserna avlämnat tre rapporter till FN:s barnrättskommitté. Den senaste är från år 2002. I rapporten redovisas "åtgärder och framsteg" i arbetet med att förverkliga barnkonventionen.

I sina granskningar av hur Sverige efterlever barnkonventionen har FN:s barnrättskommitté framfört synpunkter, vilka regeringen i allmänhet har försökt att tillmötesgå. Kommittén är i många avseenden positiv till det arbete som bedrivs i Sverige. En synpunkt som återkommer i kommitténs kommentarer är svårigheten för staten att säkerställa att alla kommuner efterlever konventionens krav. Kommittén anser att de regionala och lokala skillnaderna är påtagliga. Det är enligt kommitténs syn viktigt att riksdag och regering vidtar åtgärder för att underlätta styrningen, kontrollen och säkerställandet av konventionens förverkligande i alla delar av landet, oavsett huvudmannaskap.

---

<sup>8</sup> BO:s inriktning har varit att prioritera beslutsfattare samt barn och ungdomar. BO har i regel arbetat genom att levandegöra prioriterade frågor via rapporter och åtföljande informationsinsatser. BO har på olika sätt – webbsidor, råd, kontaktgrupper och riktade enkäter och informationsinsatser – arbetat i nära kontakt med barn- och ungdomsgrupper. BO har vidare arbetat tillsammans med ett mindre antal myndigheter som pilotfall, för att skapa referenser och att få fram exempel. Tidigare var BO aktivt engagerad i remissarbete, men på senare år har BO valt att mer direkt påverka verksamma kommittéer och utredningar. BO har dock ingen dokumenterad strategi och inga preciserade mål för arbetet. Även uppföljningsinsatserna är begränsade.

Sveriges konstitutionella modell begränsar regeringens möjligheter att påverka kommunerna. Som svar på kommitténs kritik har regeringen bl.a. nämnt det stöd som BO ger till kommuner och landsting och som delvis syftar till att minska regionala och kommunala skillnader. Enligt BO kan det inte uteslutas att barnrättskommitténs kritik kan komma att kvarstå, då skillnaderna i kommunernas engagemang alltså är stora.<sup>9</sup>

Trots att åtskilliga insatser har gjorts för att förverkliga konventionen är det enligt regeringen för tidigt att göra effektredovisningar, eftersom insatserna hittills främst har syftat till att sprida kunskap och påverka attityder. Enligt regeringens bedömning finns det dock skäl att hävda att utvecklingen går åt rätt håll i staten och kommunerna (skr. 2003/04:47).

Målen i den nationella strategin är allmänt hållna. Regeringen har hittills valt att inte formulera några kortsiktiga etappmål för arbetet med strategin. Regeringens precisering av strategin gentemot statsförvaltningen kommer främst till uttryck i regleringsbrev och regleringsuppdrag. Det är också med dessa styrmedel som regeringen indirekt påverkar kommuner och landsting, även om regeringen och dess kansli också bedriver eget utåtriktat arbetet, t.ex. i samverkansgrupper, på konferenser och möten av olika slag.

Begreppet barnperspektiv är centralt i strategin. I skrivelsen till riksdagen om utveckling av strategin ger regeringen begreppet en allmän tolkning (skr. 2003/04:47). På Riksrevisionens förfrågan har följande kortfattade tolkning av begreppet lämnats av Barnkonventionssamordningen, dvs. regeringens samordningsfunktion inom Regeringskansliet:

Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Att ha ett barnperspektiv innebär att analysera vilka följder beslut och åtgärder kan få för ett enskilt barn eller barn och unga som grupp. Det handlar om att ta reda på hur barn och unga upplever och uppfattar sin situation och att låta barn och unga komma till tals och få inflytande över beslut och åtgärder som berör dem.<sup>10</sup>

### 3.2 Barnperspektivet i regeringens beslutsfattande

Åtagandet gentemot FN innebär att barnkonventionen och dess intentioner ska präglade allt beslutsfattande och alla offentliga verksamheter som rör barn.<sup>11</sup> Barnperspektivet bör enligt riksdagens uttalande finnas med på alla

---

<sup>9</sup> Sveriges tredje rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter. 2002.

<sup>10</sup> Någon mer operationell definition av begreppet har inte gjorts av regeringen eller BO. Enskilda myndigheter och kommuner kan dock ha gjort verksamhetsanpassade tolkningar.

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:182 och skr. 2003/04:47.

områden där det är relevant. Alla de instrument som regeringen förfogar över behöver enligt riksdagen och regeringen användas i arbetet.<sup>12</sup>

Som tidigare redovisats har regeringen vidtagit en rad åtgärder för att leva upp till barnkonventionens principer och barnrättskommitténs krav.<sup>13</sup> Vissa åtgärder har aviserats men har ännu inte genomförts, som t.ex. att införa en systematisk utbildning inom Regeringskansliet.

Barnkonventionen ska vara ett aktivt instrument, och målet är att konventionen ska beaktas i alla beslut som rör barn. Detta innebär att exempelvis utredningsdirektiv, propositioner, styrdokument för myndigheter (t.ex. regleringsbrev) etc. inom områden där barn berörs av verksamheten på sikt ska ha ett barnperspektiv.

Riksrevisionen har kartlagt i vilken omfattning barnperspektivet uttrycks i regeringens propositioner och regleringsbrev för år 2004.

Delar av budgetpropositionen samt alla regleringsbrev och propositioner från fyra departementsområden har studerats (Finans-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementens områden). Samtliga propositioner och regleringsbrev som av både Riksrevisionen och Regeringskansliets samordningsfunktion har bedömts ha betydelse för verksamhet som rör barn, har sedan analyserats närmare.<sup>14</sup>

Barnkonventionens mål omfattar flera politik- och verksamhetsområden. I likhet med andra sektorsövergripande mål – för exempelvis jämställdhet och integration – kan målet att barns perspektiv ska genomsyra allt beslutsfattande som rör barn bara uppnås genom att utvecklingen inom flera politikområden påverkas.

Det finns flera dokumenterade problem med sektorsövergripande mål. Det har t.ex. visat sig vara svårt att integrera sådana mål i skilda verksamheter. Härtill kommer att sådana mål har blivit allt vanligare på senare år, vilket har ökat svårigheterna för myndigheterna och Regeringskansliet.<sup>15</sup>

Mål kan tolkas på olika sätt, och en bokstavstolkning är inte alltid den mest realistiska. För långsiktiga och sektorsövergripande mål är ambitionen kanske inte att måluppfyllelsen ska vara fullständig utan tillräcklig. Detta kan vara värt att ha i minnet när uppgifterna nedan ska tolkas.

---

<sup>12</sup> Bet. 2002/03:FiU20.

<sup>13</sup> Se avsnitt 3.1.

<sup>14</sup> Totalt har regleringsbrev för 49 myndigheter som sorterar under Finans-, Justitie-, Social och Utbildningsdepartementen valts ut och granskats närmare. 21 propositioner inom samma departementsområden ingår också i undersökningen. Ur budgetpropositionen har mål- och inriktningsformuleringar i 31 politikområden studerats. Det rör sig i samtliga fall om beslutsdokument som handlar om verksamhet som bedöms beröra barn, dvs. där ett barnperspektiv är motiverat. Urvalet har skett i dialog med Regeringskansliets samordningsfunktion för barnkonventionsfrågor. Se vidare i bilaga 1.

<sup>15</sup> ESV 2003:30 Att styra med generella krav i staten. Också företrädare för kommuner har uppgivit till Riksrevisionen att flera "mainstreamingfrågor" konkurrerar med varandra om tid och uppmärksamhet.

Undersökningen gör inte anspråk på att vara uttömmande. Den ger dock en indikation på hur regeringen i praktiken efterlever de mål och krav som den nationella strategin omfattar. Resultaten av kartläggningen sammanfattas nedan. För mer information, se bilaga 1.

### 3.2.1 *Regleringsbrev* för år 2004

Regleringsbrev för 49 myndigheter som bedriver verksamhet som rör barn har granskats. I hälften (48 %) av regleringsbrev nämns ordet barn inte alls. I drygt vart tredje regleringsbrev (38 %) finns skrivningar som kan tolkas som ett krav på att barnperspektivet ska beaktas, även om inte alltid barnkonventionen nämns.

Att konventionen inte nämns kan bero på att verksamheten i sig handlar om barn. En inte ovanlig uppfattning inom t.ex. utbildningsområdet är att barnets perspektiv är en självklar del av verksamheten. När en verksamhet handlar om barn saknas det enligt denna syn skäl att ställa särskilda krav med hänvisning till barnkonventionen. Med en annan syn är förklaringen att verksamhet som är till för barn kan ha svårt att ta till sig de nya kraven.<sup>16</sup>

Nedan ges några exempel från regleringsbrev:

*Länsstyrelserna* har genomgående och med hänvisning till barnkonventionen, fått tydliga krav på sig att beakta barnperspektivet i sin verksamhet. De ska bl.a. redovisa hur barnperspektivet beaktas i tillsynen och vilka åtgärder som bör vidtas för att utveckla barnperspektivet i verksamheterna. *Myndigheten för skolutveckling* har bl.a. som mål att "erbjuda alla barn stöd och stimulans för utveckling och lärande". Detta har av Riksrevisionen tolkats som ett krav på att beakta barnets perspektiv, trots att det i regleringsbrevet inte finns någon direkt hänvisning till barnkonventionen. *Integrationsverket* har inga uttryckliga krav på att beakta barnperspektivet, trots att myndigheten har flera uppdrag och återrapporteringskrav som rör barn. I regleringsbrevet för *Handikappombudsmannen* nämns inte ordet barn.

Det kan finnas andra förklaringar till att barnperspektivet inte så ofta kommer till uttryck i regleringsbrev (detta oavsett om det återges i konventionens termer eller om innehållet i sak uttrycker detta perspektiv). En förklaring är den relativt korta tid som har gått sedan strategin antogs och det faktum att det inte alltid är lätt att se hur ett barnperspektiv ska tillämpas i det enskilda fallet. En annan förklaring – som företrädare för Regeringskansliet har förmedlat – är att regeringen inte alltid ser skäl att använda regleringsbrevet som styrmedel i dessa frågor. Det kan enligt dessa företrädare

---

<sup>16</sup> Denna senare tolkning kommer till uttryck i regeringens skrivelse om utvecklingen av den nationella strategin (skr. 2003/04:47).

finnas skäl att inte återkommande upprepa samma och kanske allmänna krav. Ytterligare förklaringar är att det är svårt att veta hur målen ska formuleras eller att regeringen har önskat gå försiktigt fram i sin styrning av förvaltningen i denna fråga.

#### **Budgetpropositionen för år 2004**

Granskningen omfattar 31 av 47 politikområden i budgetpropositionen – de områden som av Riksrevisionen och Barnkonventionssamordningen bedöms beröra barn.<sup>17</sup> Genomgången omfattar mål- och inriktningsavsnitten i de 31 politikområdena. En närmare redogörelse lämnas i bilaga 1.<sup>18</sup>

Granskningen visar att barnperspektivet i begränsad utsträckning kommer till uttryck i mål- och inriktningsformuleringarna i budgetpropositionen för år 2004. I drygt vart tredje politikområde återfinns i något eller flera avseenden ett barnperspektiv som är tydligt. Denna grupp består främst av områden där verksamheten direkt rör barn.

Nedan ges några exempel på resultatet för olika politikområden.

Områdena demokrati, socialtjänstpolitik och ekonomisk familjepolitik innehåller övergripande formuleringar som uttrycker ett barnperspektiv. Dessutom görs hänvisningar till barnkonventionen. Områdena utbildningspolitik och bostadspolitik har också sådana formuleringar, även om hänvisning till konventionen saknas. Inom områdena integrationspolitik och konsumentpolitik nämns ordet barn i övergripande formuleringar, men det finns inget uttalat barnperspektiv. Inom områdena migrationspolitik och hälso- och sjukvårdspolitik nämns inte ordet barn alls i mål- och inriktningsavsnitten.

#### **Övriga propositioner (år 2003/04)**

Under år 2003/04 avlämnade regeringen 83 propositioner inom Finans-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementens områden (exklusive budgetpropositionen). Granskningen har omfattat de 21 propositioner av dessa som bedömts röra verksamhet av betydelse för barn.

Granskningen visar att barnperspektivet i begränsad utsträckning kom till uttryck i de undersökta propositionerna. Var tredje av de 21 undersökta propositionerna innehöll ett barnperspektiv (i mer eller mindre grad).<sup>19</sup> I några av de 21 propositionerna fanns förslag som är avsedda att skydda eller hjälpa barn, men de saknade uttalat barnperspektiv.

---

<sup>17</sup> Barnkonventionssamordningen är en funktion inom socialdepartementet med ansvar för att samordna arbetet inom Regeringskansliet i frågor som rör barnkonventionen.

<sup>18</sup> För att ett barnperspektiv ska anses genomsyra ett område har det av Riksrevisionen bedömts nödvändigt att något om perspektivet finns med i avsnitten "Mål" eller "Politikens inriktning".

<sup>19</sup> Enligt granskningens kriterier och efter dialog med Regeringskansliet. Se vidare i bilaga 1.

### 3.2.2 *Sammanfattning*

Det är svårt att hävda att regeringen ännu har nått upp till sitt ambitiösa mål, att barnkonventionen och barnperspektivet ska genomsyra regeringens beslutsfattande, även om målet inte tolkas bokstavstroget.

Detta gäller oavsett vilken tolkning man gör av begreppet barnperspektiv: om man sätter innehållet i centrum eller om man endast inbegriper de fall där barnkonventionen och dess termer uttryckligen används.

Den övervägande majoriteten av regleringsbrev, propositionerna och de allmänna avsnitten i budgetpropositionen innehöll inte några barnperspektiv året 2004 för de fyra undersökta departementsområdena.

Det finns beslutsdokument inom barnpolitikområdet som mer eller mindre utförligt behandlar barnkonventionen och innebörden av ett barnperspektiv. Endast en mindre del av beslutsdokumenten från andra politikområden än barnpolitik innehåller dock ett uttalat barnperspektiv.

Det kan finnas flera orsaker till varför barnperspektivet inte oftare kom till uttryck i regeringens beslut. Några av dessa orsaker har tidigare berörts, som att det ännu inte har gått så lång tid sedan strategin antogs och att det kan vara svårt att se hur barnperspektiv ska tillämpas i verksamheter där ett sådant perspektiv inte ter sig uppenbart.

## 3.3 **Barnkonsekvensanalyser i staten**

Analyser av barnkonsekvenser ses av FN:s barnrättskommitté som ett centralt inslag i arbetet med att omsätta konventionens bestämmelser i praktiskt arbete. Det är också ett av skälen till varför Riksrevisionen har valt att granska just den punkten i den nationella strategin.

I regeringens proposition 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige sägs följande: "På det statliga området bör också barnperspektivet systematiskt bli tydligare vid beslutsfattande. En analys av konsekvenserna för barn av beslut som fattas och som tydligt berör dem bör göras i varje enskilt fall. Detta bör gälla budgetbeslut, lagstiftning och även beslut som berör den fysiska miljön."

Vidare framhåller regeringen i propositionen att "konsekvenserna för barn av varje tänkt åtgärd måste analyseras. Att beslutsfattare tvingas göra barnkonsekvensbeskrivningar kan leda till att det tänkta beslutet ändras till att bli bättre. Det kan också vara vägledande vid prioritering mellan olika tänkbara alternativ. För att Sverige ska leva upp till barnkonventionens

intentioner är det viktigt att barnperspektivet genomsyrar och blir synligt i alla beslut och åtgärder som på något sätt berör barn och ungdomar.”

Enligt BO är barnkonsekvensanalyser ett verktyg för att på ett konkret och strukturerat sätt omsätta barnkonventionen och artikel 3 om barnets bästa i handling. FN:s barnrättskommitté rekommenderar alla länder som har antagit barnkonventionen att göra sådana analyser i alla beslut som rör barn på både statlig, regional och lokal nivå.

Barnkonsekvensanalyser kan sägas vara en förhandsprövning av de konsekvenser som ett beslut kan få för det barn eller den grupp av barn som berörs av beslutet. Detta innebär att man i förväg fastställer ett orsakssamband, dvs. tänker efter före i en strukturerad form samt gör en prövning av barnets bästa.

Ekonomistyrningsverket (ESV) och BO har på regeringens uppdrag utarbetat en modell för barnkonsekvensanalyser för statliga myndigheter.<sup>20</sup> BO har vidare genomfört konferenser med åtskilliga myndigheter och riktat utbildning till nio utvalda s.k. pilotmyndigheter.<sup>21</sup>

### **Barnombudsmannens undersökningar**

BO har genom enkätundersökningar följt upp hur myndigheterna har anammat kraven på att följa barnkonventionen, dvs. beakta barnets bästa, göra barnkonsekvensanalyser m.m. Den senaste undersökningen från år 2003 omfattade 88 utvalda statliga myndigheter.

Mindre än en tredjedel av myndigheterna (25 av 88) uppgav att de genomför sådana analyser. Betydligt färre – elva myndigheter – uppgav att de dokumenterar dem.<sup>22</sup> Det kan vidare nämnas att ungefär lika många myndigheter (12 av 88) redovisade att de har en strategi för sitt arbete med barnkonventionen.

BO säger i sin allmänna bedömning av resultaten från enkätundersökningen att utvecklingen i statsförvaltningen i viktiga avseenden avviker från målen i den nationella strategin. BO ser dock också positiva tendenser. Många myndigheter har det senaste året kontaktat BO för att få stöd i arbetet.

### **Barnkonsekvensanalyser i praktiken**

Riksrevisionen har begärt in exempel på analyser från de elva myndigheter som uppgett att de dokumenterar sina insatser. Endast en av myndigheterna – Vägverket – hade en fullgod dokumentation som svarade mot BO:s krav.

---

<sup>20</sup> BO:s och ESV:s modell belyses i bilaga 2.

<sup>21</sup> Mer information om barnkonsekvensanalyser m.m. ges i avsnitt 3.4 och bilagorna 2 och 3.

<sup>22</sup> *Mer plats för mindre medborgare*, Barnombudsmannens rapport, BR 2004:07.

Riksförsäkringsverket uppgav att verket utför en enklare form av analyser, och att de inte dokumenteras.

Två myndigheter<sup>23</sup> har till Riksrevisionen uppgett att de tidigare hade en ambition att göra barnkonsekvensanalyser. Det visade sig emellertid att sådana analyser inte passade den egna verksamheten, enligt myndigheterna. Hänsyn till dem som direkt berörs av myndigheternas beslut gjorde det mindre lämpligt att dokumentera analyserna, ansåg en av myndigheterna. Det kunde rubba förtroendet, hämma integriteten och felaktigt utnyttjas vid ett eventuellt överklagande.

Även resursmässiga och andra skäl anfördes av myndigheterna som argument mot att analysera barnkonsekvenser. Ett par myndigheter som i BO:s enkät uppgivit att de gör barnkonsekvensanalyser men på förfrågan av Riksrevisionen angett att så inte är fallet, har förklarat detta med att de missuppfattat BO:s enkät i denna fråga.

### 3.3.1 Sammanfattning

Granskningen visar att det är ovanligt att statliga myndigheter analyserar barnkonsekvenser. Myndigheterna har invändningar mot nyttan med dem, och mot kraven på höga ambitioner i fråga om form och dokumentation. Vissa myndigheter föredrar enklare förfaringssätt för att bl.a. spara tid och resurser.

## 3.4 Insatserna på den kommunala nivån

Av den nationella strategin framgår att kommuner och landsting bör inrätta system för att följa hur barnets bästa beaktas i det kommunala arbetet. Barnplaner, barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser nämns som exempel på aktiviteter som kan behöva följas upp. Det finns ingen allmän definition av vad som menas med "barnets bästa" och det finns heller inga allmänna kriterier som går att tillämpa eller som kan utgöra grund för mer verksamhetsanpassade definitioner. Utgångspunkten är dock att barnkonsekvensanalyser ska göras inför alla beslut som rör barn.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Nämnden för internationella adoptioner och Länsstyrelsen i Skåne.

<sup>24</sup> BO skriver i rapporten *Barnets bästa, från vision till verklighet*, 2001, att då kriterier för begreppet "barnets bästa" saknas finns det risk för att begreppet blir intet förpliktigande eller att det kan tolkas på ett alltför fritt och varierat sätt, så att rättssäkerheten eller likheten inför lagen påverkas.



### **Kommunernas allmänna insatser enligt BO:s enkäter m.m.**

BO har i olika undersökningar studerat hur kommunerna efterlever barnkonventionens krav och den nationella strategin.<sup>25</sup> Den senaste undersökningen är från år 2003 och omfattade samtliga kommuner.

Enligt BO:s undersökning har ytterst få kommuner antagit en samlad strategi för barnkonventionsarbetet, men var fjärde kommun uppger att de antagit någon form av handlingsplan. Färre än var femte kommun (18 %) har en samordningsfunktion för kommunens insatser.

Det är mindre vanligt att kommuner följer upp sitt arbete med barn, enligt BO:s erfarenheter. Få kommuner (12 %) uppger dessutom i BO:s enkät att de har utvärderat det egna utvecklingsarbetet.

En övervägande majoritet av kommunerna uppger sig ha diskuterat konventionen i fullmäktige eller kommunstyrelser. Över hälften (61 %) av kommunerna har till BO uppgivit att de fattat beslut om barnkonventionens tillämpning i kommunen; som att beslut som rör barn ska präglas av barnperspektiv, att insatser ska vidtas för att stärka barnens ställning och rättigheter i den egna kommunen etc.

Få kommuner (13 %) åberopar barnkonventionen i budgeten, men över en fjärdedel (29 %) uppger att de refererar till konventionen i dokument som handlar om kommunala mål och riktlinjer. Vanligast är att konventionen nämns i de kommunala skolplanerna.

Enligt BO och Svenska Kommunförbundet bedriver många kommuner projekt i syfte att stärka barnens inflytande. Nästan alla kommuner (93 %) har till BO uppgivit att de på senare år har vidtagit en eller flera åtgärder för att stärka barns och ungdomars inflytande i någon del av kommunens verksamheter.<sup>26</sup> Det kan i sammanhanget nämnas att det finns ett väl etablerat samarbete mellan vissa kommuner för att tillvarata varandras erfarenheter. Intresset för samverkan har för övrigt ökat på senare år enligt samstämmiga uppgifter från kommuner och BO. Härtill kommer att företrädare för regeringen samt samordningsfunktionen inom Regeringskansliet är engagerat i aktiviteter som rör kommunal verksamhet.

De flesta kommuner (72 %) har informerat om barnkonventionen. Detta skedde i regel i anslutning till beslutet att anta den nationella strategin i Sverige. Informationen riktades till både politiker och tjänstemän.

---

<sup>25</sup> *På god väg*, Barnombudsmannen 1999, *Barnkonventionen i kommunerna*, Barnombudsmannen 2002 och *Från ord till handling*, Barnombudsmannen, 2004.

<sup>26</sup> Barns och ungdomars inflytande är en punkt inom vilken BO anser att framsteg har gjorts på senare år på den kommunala nivån. Se *Från ord till handling*, Barnombudsmannen rapporterar BR 2004:05.

### **Kommunernas barnkonsekvensanalyser**

Barnkonsekvensanalyser är ett centralt inslag i den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen, och då huvuddelen av all verksamhet som rör barn utförs av kommuner i Sverige har Riksrevisionen valt att granska hur kommunerna hanterar denna fråga. Utgångspunkten är en undersökning utförd av BO, där 16 kommuner (6 %) uppger att de genomgående använder barnkonsekvensanalyser i sina verksamheter, och över var femte kommun (21 %) uppger att de i viss verksamhet använder sådana analyser.

Vidare kan nämnas att mer än en femtedel (22 %) av kommunerna säger att de i viss verksamhet (13 %) eller mer generellt (9 %) använder sig av barnchecklistor i sitt beslutsfattande.<sup>27</sup>

Barnchecklistor handlar om att besvara ett mindre antal frågor om t.ex. barnets bästa och barnets möjligheter att komma till tals, dvs. om dessa aspekter har beaktats inför ett beslut. Genom att tillämpa dessa checklistor ges barnperspektivet en formaliserad roll som kan bidra till att stärka detta perspektiv. Man kan också se barnchecklistor som ett första steg i arbetet mot att utveckla mer avancerade analyser, enligt BO. Barnchecklistor ger dock inte svar på frågor som: hur har barnet eller barnen kommit till tals, på vilket sätt barnets bästa har beaktats, vilka konsekvenser för barnet eller barnen alternativa beslut kan få osv. Både barnkonsekvensanalyser och barnchecklistor kan enligt BO användas med olika ambitionsnivåer.<sup>28</sup>

### **Barnkonsekvensanalyser i praktiken**

Riksrevisionen har bitt de 16 kommuner som uppgivit att de genomgående använder barnkonsekvensanalyser att lämna exempel på sina analyser.

Av de 16 tillfrågade kommunerna svarade 14 på Riksrevisionens frågor. Samtliga 16 hade i BO:s undersökning uppgett att de genomgående använder barnkonsekvensanalyser med utgångspunkt i barnkonventionen. Det visade sig emellertid att ingen kommun kunde visa exempel på analyser i enlighet med Barnombudsmannens definition. En kommun hade missuppfattat BO:s fråga och borde inte ha ingått i urvalet. Vissa av kommunerna hade valt ett enklare förfaringsätt. Nio använde sig av s.k. barnchecklistor.

Riksrevisionen har med företrädare för ca tio kommuner diskuterat frågor om barnkonventionens tillämpning. En anledning till att kommunerna inte gör barnkonsekvensanalyser är enligt gruppen brist på tid och resurser eller att kommunerna inte har den kompetens som krävs. Barnchecklistorna sågs av vissa i gruppen som ett första steg i utvecklingen mot att införa barnkonsekvensanalyser.

---

<sup>27</sup> *Från ord till handling*. Barnombudsmannen, 2004.

<sup>28</sup> Se vidare i bilaga 3.

### 3.4.1 *Sammanfattning*

Granskningen visar att kommunerna har varierande förutsättningar och ambition att omsätta den nationella strategin i praktisk handling. Det saknas systematisk resultatåterföring, som skulle göra det möjligt för regeringen och riksdagen att följa utvecklingen.



## 4 Vad visar regeringens redovisning till riksdagen?

### 4.1 Inledning

Regeringen sammanställer regelbundet beskrivningar och bedömningar inom skilda områden för att få en helhetsbild av hur barnkonventionen och dess intentioner kommer till uttryck. Åren 2000 till 2004 lämnade regeringen tre skrivelser till riksdagen med redogörelser för arbetet med den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen. I maj 2004 lämnade regeringen en skrivelse med en sammanställning av insatserna för barn i statsbudgeten för år 2004. Detta är enligt regeringen ett första steg i strävan att tydliggöra barns och ungas situation inom olika politikområden.

Nedan redovisas resultatet av Riksrevisionens granskning av regeringens redovisning till riksdagen. En mer utförlig redovisning finns i bilaga 4. De frågor som belyses är: Vad säger skrivelserna om uppnådda resultat i förhållande till den antagna strategin? Är informationen utformad så att det enkelt är möjligt att följa utvecklingen och bedöma vad regeringen, myndigheterna och kommunerna har gjort och åstadkommit i förhållande till strategin?<sup>29</sup>

### 4.2 Regeringens skrivelser och resultatinformation

Riksrevisionens granskning visar att regeringens skrivelser främst omfattar regeringens egna åtgärder. Vad myndigheterna har gjort redovisas inte i någon större omfattning. Utfallet på kommunal nivå, där det mesta av det praktiska arbetet för barn sker, redovisas knapphändigt. När redovisningen avser förhållanden i statlig och kommunal förvaltning, bygger den främst på uppgifter som BO har tagit fram och förmedlat i årsredovisningar och rapporter. Några fristående utvärderingar har inte gjorts.

Skrivelserna upptas till stor del av allmänna redogörelser över politiska och andra förändringar som har ägt rum på olika områden av betydelse för barn, dock inte alltid på ett sådant sätt att kopplingen till den nationella

---

<sup>29</sup> Det bör nämnas att regeringens information till riksdagen är omfattande, och en översiktlig granskning som denna kan lätt uppfattas som förenklad, särskilt som materialet inte alltid låter sig klassificeras på ett självklart sätt.

strategin eller barnkonventionen tydligt framgår. Det förekommer för övrigt att en och samma insats redovisas i mer än en skrivelse.

Redovisningen följer inte alltid strategins indelning, vilket gör det svårt att följa upp strategin och se vilka resultat som har uppnåtts under respektive punkt.<sup>30</sup> Det kan i sammanhanget nämnas att frånvaron av mer handfasta mål för de olika punkterna i strategin, innebär att det inte finns några klara jämförelsepunkter mot vilka det redovisade utfallet kan bedömas.

Endast undantagsvis innehåller skrivelserna uppgifter och bedömningar om effekter av vidtagna åtgärder. Regeringen menar att det ännu är för tidigt att göra effektbedömningar. Härmed avses sannolikt effekter i samhället, inte de mer lättfångade direkta effekterna.<sup>31</sup>

Det har inte alltid varit lätt för Riksrevisionen att i skrivelserna skilja på resultatinformation och information av annat slag. I skrivelserna skiljer man heller inte alltid så tydligt på genomförd och planerad verksamhet och på vad som är viljeyttringar och mer konkreta åtaganden.

Ser man till innehållet i skrivelserna framkommer i korthet följande:

- Redovisningar av faktiska förändringar är relativt få med tanke på den tid som gått sedan strategin antogs år 1999 (eller konventionen antogs år 2000). Flera insatser handlar om framtida åtaganden eller är enbart av förberedande karaktär. Detta speglar att arbetet med att förverkliga strategin befinner sig i en inledningsfas.
- Flera av de insatser som redovisas handlar om regeringens eller BO:s arbete, och i dessa avseenden finns det skäl att hävda att den antagna strategin har fått genomslag. I övrigt är det främst inom statistikområdet som mer påtagliga – om än få – förbättringar har skett. På andra områden är insatserna och resultaten begränsade (få barnkonsekvensanalyser, få framsteg i inflytande och delaktighet i samhällsplaneringen, få förändringar på kommunal nivå osv.).

Det har inte varit möjligt för Riksrevisionen att verifiera *alla* de uppgifter om genomförda och planerade insatser som regeringen redovisar för riksdagen i skrivelserna. Riksrevisionens genomgång tyder inte på att redovisade uppgifter är felaktiga (med något enstaka undantag, där uppgiften bygger på enkätsvar som senare har visat sig vara felaktiga).

De brister som Riksrevisionen funnit är av annat slag. De rör frånvaron av tydliga mål mot vilka redovisningen görs, redovisningens struktur (att den

---

<sup>30</sup> Den senaste skrivelserna (år 2004) är i vissa avseenden bättre härvidlag, men å andra sidan har regeringen gjort förändringar i strategin, som på sikt kan antas komma att göra redovisningen än mer svår att följa och överblicka från resultatredovisningssynpunkt.

<sup>31</sup> Exempel på direkta effekter är: i vilken grad har en informationssatsning nått ut till avsedda grupper och i vilken mån har mottagarna tagit del av informationen, i vilken utsträckning har information om barnkonventionen integrerats i utbildningssystemet och hur har den uppskattats av eleverna, i vilken utsträckning har barnkonsekvensanalyser använts vid vissa typer av beslut osv.

inte helt följer den antagna strategin) och informationens begränsningar (att den inte innehåller effektinformation och att den ger begränsad kunskap om utvecklingen i statsförvaltningen och på kommunal nivå).

Dessa förhållanden måste ses mot bakgrund av den roll som regeringens skrivelser fyller i det politiska systemet och avsaknaden av reglering av skrivelsernas struktur. Även då skrivelser handlar om återsrapportering till riksdagen om utförda insatser och uppnådda resultat står det regeringen fritt att avgöra hur redovisningen bör ske.

#### 4.2.1 *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis visar genomgången att det finns vissa brister i regeringens information till riksdagen. Svagheter påverkar riksdagens möjligheter att följa och bedöma arbetet med att genomföra den nationella strategin för barnkonventionen.





## 5 Slutsatser och rekommendationer

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de statliga myndigheterna har följt den nationella strategi som riksdagen antog för snart sex år sedan för arbetet med att i Sverige införliva FN:s konvention om barnets rättigheter. Granskningen har även omfattat regeringens information till riksdagen. Granskningen visar i korthet följande:

*Regeringen, myndigheterna och kommunerna har inom granskade områden hittills inte helt följt kraven och infriat målen i den av riksdagen antagna nationella strategin för arbetet med barnkonventionen i Sverige. Det finns också vissa brister i regeringens information till riksdagen.*

#### 5.1.1 Resultaten är hittills begränsade

Regeringen har vidtagit åtskilliga åtgärder för att förverkliga konventionen och den antagna strategin, men många åtaganden återstår att infria och effekterna av vidtagna åtgärder är hittills relativt begränsade. Det är exempelvis sällsynt med barnkonsekvensanalyser, få myndigheter och kommuner har en strategi för hur barnkonventionen skall genomföras i den egna verksamheten, barnets perspektiv vägs inte alltid in i beslut som rör barn och kunskaperna om hur myndigheter och kommuner arbetar med dessa frågor är begränsade. Utvecklingen innehåller dock också positiva inslag. Intresset bland myndigheter och kommuner för att få hjälp med att utveckla sina insatser på området har ökat.

Granskningen visar att kommunikationsinsatserna har bedrivits på ett mindre planmässigt sätt. Det har exempelvis inte satts upp konkreta mål för informationssatsningen och det saknas en kommunikationsstrategi som tydligt beskriver vilket budskap som ska förmedlas, vem eller vilka som ska nås av det, hur olika grupper ska nås av budskapet, vad som skall påverkas och vad som ska uppnås och när.

#### 5.1.2 Regeringens resultatåterföring till riksdagen har vissa svagheter

Regeringens redovisning till riksdagen ger begränsad information om uppnådda resultat. Skrivelserna avser främst regeringens egna åtgärder. Informationen upptas i stort av allmänna redogörelser över politiska och

andra förändringar som har ägt rum på olika områden av betydelse för barn, dock inte alltid så att kopplingen till den nationella strategin och barnkonventionen tydligt framgår. Myndigheternas arbete berörs inte närmare. Utfallet på kommunal nivå, där en stor del av arbetet sker, belyses knapphändigt. Bristerna gör det svårt för riksdagen att följa utvecklingen.

## 5.2 Riksrevisionens rekommendationer

Enligt Riksrevisionen bedömning bör riksdagen och regeringen överväga följande åtgärder, om man på statsmaktsnivå finner skäl att ytterligare skynda på arbetet med att förverkliga de mål och krav som Sverige har antagit genom ratificering av FN:s barnkonvention.

- **Regeringen bör formulera mer precisa mål knutna till strategin och förbättra redovisningen av utfall i förhållande till strategin.** Nuvarande mål behöver operationaliseras inom flera områden.
- **Regeringen bör ge BO i uppdrag att utarbeta en tydlig strategi för sin kommunikation.** Det är viktigt att BO:s och Regeringskansliets insatser är väl koordinerade, för att ge bästa möjliga effekt.
- **Regeringen bör låta utvärdera genomförandet på statlig och kommunal nivå.** Granskningen har visat att det i dag finns betydande kunskapsbrister i dessa avseenden.
- **Regeringen bör anpassa och precisera kraven på myndigheterna.** Befintliga krav är inte alltid verksamhetsanpassade och ger stort utrymme för tolkningar, inte minst vad gäller resultatrapportering.
- **Regeringen bör ägna frågan om barnkonsekvensanalyser i stat och kommun uppmärksamhet.** Bättre måluppfyllelse härvidlag är av central betydelse för att nå framgång med barnkonventionen.
- **Regeringen bör ägna förhållandena inom kommunerna särskild uppmärksamhet.** Regeringen bör se över hur staten bättre ska kunna stödja och påverka kommunerna. Det finns vidare skäl att förbättra uppföljningen av utvecklingen på kommunal nivå.

Avslutningsvis anser Riksrevisionen att det finns skäl för riksdagen att följa utvecklingen, inte minst med tanke på att regeringens instrument för att påverka kommuner och landsting är begränsade. Det är för övrigt endast riksdagen som kan fatta beslut om förändringar i strategin.

# Bilaga 1 Barnkonventionen i regeringens arbete

## 1. Inledning

Målet med den nationella strategin för att genomföra FN:s barnkonvention är att konventionen och dess intentioner ska beaktas inför alla beslut och i alla verksamheter som rör barn. Delmålen i strategin är allmänt hållna.<sup>32</sup>

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att infria den målsättningen. En samordningsfunktion för att bistå i arbetet med barnkonventionen inrättades i Regeringskansliet år 2000. Året därpå införde regeringen ett politikområde för barnfrågor, Barnpolitik. Efter valet år 2002 utsågs en barnminister. I anslutning till budgetpropositionen för år 2004 lämnade regeringen, för första gången, en särskild skrivelse till riksdagen med en samlad redovisning av statsbudgetens insatser för barn och unga.<sup>33</sup>

Riksdagens finansutskott har uttalat att strävan bör vara att ”bygga in barnperspektiv i Regeringskansliets arbete” och att perspektivet ska finnas med där det är relevant. Alla de instrument som regeringen förfogar över behöver användas i detta arbete, enligt utskottet.<sup>34</sup> Riksdagen har också framhållit värdet av att arbetet med strategin följs upp och utvärderas.

Regeringen har hittills inte på något samlat sätt operationaliserat den av riksdagen antagna nationella strategin, t.ex. i form av kortsiktiga mål eller etappmål för de olika punkterna i strategin. De preciseringar som regeringen har gjort av strategin gentemot statsförvaltningen kommer främst till uttryck i regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Regeringen uppger att utbildning av personalen i Regeringskansliet är ett viktigt redskap för att uppnå de uppställda målen.<sup>35</sup> Detta arbete har dock ännu inte tagit fast form. För närvarande genomförs det inga systematiska utbildningar i dessa frågor inom Regeringskansliet.

---

<sup>32</sup> Prop. 1997/98:182., bet 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171.

<sup>33</sup> Skr. 2003/04:143.

<sup>34</sup> Bet. 2002/03:FiU20.

<sup>35</sup> Skr. 2003/04:47

## 2. Målet om att barnperspektivet ska genomsyra allt beslutsfattande som rör barn – ett av alltfler s.k. sektorsövergripande mål

I en av strategins punkter slås fast att barnkonventionen ska vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande inom Regeringskansliet som rör barn.<sup>36</sup> Vad menas då med barnperspektiv och vilka beslut och verksamheter kan anses röra barn?

Begreppet barnperspektiv innebär enligt FN:s barnrättskommitté, den nationella strategin och regeringens skrivelser att barnets bästa ska sättas i främsta rummet i alla beslut som rör barn. Att ha ett barnperspektiv innebär att analysera vilka följder för barn enskilda beslut och åtgärder kan få. Det innebär också att man inför beslut tar reda på barnens situation och behov och låter barnens synpunkter få komma fram i de frågor som berör dem.

Verksamhet och beslut som direkt eller indirekt berör barn kan definieras på olika sätt. I någon mening kan alla beslut sägas påverka barn, om inte direkt så indirekt eller i ett senare skede i livet. I FN:s barnkonvention tillämpas ett snävare synsätt, och i denna kartläggning av Riksrevisionen tillämpas också en mindre vid definition. Riksrevisionens klassificeringar i kartläggningen nedan gör givetvis inte anspråk på att vara de enda rimliga, men de har stämts av med Regeringskansliets funktion för barnkonventionssamordning.

Att ett barnperspektiv ska genomsyra relevanta beslut innebär att målet rör flera politik- och verksamhetsområden. Som andra sektorsövergripande mål – för t.ex. jämställdhet och integration – kan barnkonventionens mål bara nås genom att utvecklingen inom flera politikområden påverkas. Ofta används begreppen "mainstreaming" och genomsyra för att beskriva dessa processer.

Ekonomistyrningsverket (ESV) m.fl. har i en rapport noterat att antalet sektorsövergripande frågor har ökat på senare år. I rapporten har följande elva områden med åtaganden som ger eller syftar till sektorsövergripande krav identifierats: barnpolitik, folkhälsa, global utveckling, handikappolitik, miljöfrågor och hållbar utveckling, integrationspolitik och mänskliga rättigheter, jämställdhetspolitik, regional utvecklingspolitik, insatser mot ekonomisk brottslighet, totalförsvar och beredskap samt ungdomspolitik.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Riksrevisionen har tolkat detta som att det är regeringens beslut som avses.

<sup>37</sup> Att styra med generella krav i staten. ESV 2003:30. De sektorsövergripande kraven utmärks, enligt rapporten, av att de utgår från en sakfråga inom ett politikområde och avser myndigheter och verksamheter inom ett flertal andra politikområden samt att de bygger på internationella eller nationella åtaganden.

Enligt ESV:s rapport finns det svårigheter med sektorsövergripande krav. En av svårigheterna har att göra med det faktum att sektorsövergripande frågor handlar om att påverka utvecklingen inom många områden. Erfarenheterna visar att det sällan är lätt att få gehör för andra perspektiv än de etablerade. Tvärgående perspektiv låter sig inte alltid enkelt integreras i etablerade och sektorsspecifika kärnverksamheter, utan ses kanske ofta som "sidospår". En annan svårighet har att göra med den på senare år ökande mängden av dessa sektorsövergripande mål. Enligt ESV:s rapport har utvecklingen lett till att arbetsbördan för myndigheter och Regeringskansliet har ökat. Brist på tid och kompetens är faktorer som kan göra det svårt för myndigheterna och Regeringskansliet att hantera dessa frågor.<sup>38</sup>

En bokstavstolkning av sektorsövergripande mål är sällan helt realistiskt. För denna typ av mål är ambitionen i regel inte att måluppfyllelsen ska vara fullständig utan tillräcklig. Målen kan dessutom vara långsiktiga.

Kartläggningens resultat bör tolkas mot denna bakgrund.

### 3. Riksrevisionens kartläggning

Målet att barnkonventionen ska genomsyra allt beslutsfattande innebär bl.a. att barnperspektivet ska komma till uttryck i styr- och beslutsdokument, t.ex. propositioner och regleringsbrev, för verksamhet som rör barn.

Propositioner och regleringsbrev är en del av regeringens beslutsfattande. De är både centrala och normala inslag i regeringens beslutsfattande, och därför är de särskilt lämpliga att studera för att se om strategins mål har följts.

För att se om målet har följts har Riksrevisionen granskat ett urval regleringsbrev och propositioner från år 2004. Följande dokument har studerats:

- Regleringsbrev för år 2004 för relevanta myndigheter under Finans-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementen.
- Mål- och inriktningsformuleringar i budgetpropositionen för år 2004, inom politikområden som kan antas röra barn.
- Relevanta propositioner från budgetåret 2003/04 inom Finans-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementens områden.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Också företrädare för kommuner har uppgivit för Riksrevisionen att flera "mainstreamingfrågor" konkurrerar med varandra om tid och uppmärksamhet.

<sup>39</sup> Riksrevisionen har av resursskäl valt att begränsa urvalet till fyra departementsområden. Urvalet har gjorts i dialog med Regeringskansliets samordningsfunktion. Det finns inga särskilda kriterier som har styrt urvalet annat än att flera departementsområden med verksamhet som från olika utgångspunkter innehåller verksamhet som berör barn bör ingå. Myndigheter som inte sorterar

Riksrevisionen har ställt följande två frågor:

1. Finns det formuleringar som uttryckligen förmedlar ett barnperspektiv och där orden barnkonvention, barnets bästa, barnperspektiv eller barnets rättigheter förekommer i dokumenten?
2. Finns det formuleringar som förmedlar ett barnperspektiv men utan att någon av termerna i punkt ett ovan nämns?

Den första frågan har besvarats genom textsökningar och inläsningar. Den andra frågan har besvarats genom textanalys. För att kontrollera att texttolkningarna är underbyggda har avstämningar gjorts med funktionen för barnkonventionssamordning inom Regeringskansliet.<sup>40</sup>

Det går inte att göra helt invändningsfria tolkningar. Det är dock Riksrevisionens bedömning att det valda tillvägagångssättet kan användas för att få en indikation på om regeringen har följt strategins mål så här långt.

## 4. Begreppet barnperspektiv

I regeringens skrivelser finns ingen kortfattad definition av begreppet barnperspektiv. I skrivelsen om utveckling av strategin (skr. 2003/04:47) finns en dryg sida text om begreppet, som där beskrivs bl.a. som att man förmår se saker ur barnets synvinkel. Barnkonventionssamordningen har, på Riksrevisionens förfrågan, föreslagit följande mer kortfattade definition:

Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Att ha ett barnperspektiv innebär att analysera vilka följder beslut och åtgärder kan få för ett enskilt barn eller barn och unga som grupp. Det handlar om att ta reda på hur barn och unga upplever och uppfattar sin situation och att låta barn och unga komma till tals och få inflytande i beslut och åtgärder som berör dem.

Vissa verksamheter, som t.ex. skolan, riktar sig direkt till barn. Barnperspektivet – att utgå från barns bästa, att låta barn få komma till tals etc. – ska inte förväxlas med barnverksamhet. Verksamhet för barn kan med andra ord bedrivas både med och utan barnperspektiv.

---

under dessa fyra departementsområden – oavsett hur de lever upp till barnkonventionen – ingår med andra ord inte i underlaget.

<sup>40</sup> Formuleringar som uttrycks med termer från FN:s barnkonvention såsom barnets bästa, barnperspektiv och barnets rättigheter får på goda grunder anses rymma ett barnperspektiv. Formuleringar som rör barn men som inte innehåller – eller inte uttrycker – barnkonventionens ord är däremot svårare att tolka. Att exempelvis ett mål inom ett regleringsbrev inte uttrycks med barnkonventionens termer kan vara ett tecken på att det saknas barnperspektiv, men det kan också vara ett uttryck för det motsatta: att kravet är verksamhetsanpassat, dvs. att formuleringarna har bearbetats för att kopplingen till verksamheten i fråga ska bli tydlig. Riksrevisionen har sökt att beakta båda dessa två synsätt i tolkningen av de texter som har studerats.

Vid Riksrevisionens intervjuer har för övrigt framkommit att det ofta är svårare att få gehör för barnperspektiv på områden som uppenbart rör barn – t.ex. skola och socialtjänst – än på områden som inte gör det, som t.ex. fysisk planering.<sup>41</sup> Denna syn kommer även till uttryck i regeringens skrivelse om utveckling av den nationella strategin.<sup>42</sup>

I denna granskning belyses utfallet för båda dessa typer av verksamheter; både för sådana verksamheter som ”definitionsmissigt” rör barn och för dem som inte gör det.

## 5. Barnperspektiv i regleringsbrev för år 2004

I regleringsbrev formulerar regeringen krav på myndigheterna. De utgör – vid sidan av myndighetsinstruktioner, uppdrag och dialoger – en del av de medel som regeringen använder sig av för att styra myndigheterna.<sup>43</sup>

Riksrevisionen har undersökt regleringsbrev för de myndigheter som sorterar under Social-, Utbildnings-, Justitie- och Finansdepartementen, totalt 76 regleringsbrev eller myndigheter. Det bör understrykas att denna kartläggning avser ett år. Redovisningen ger därför bara en ögonblicksbild, varför undersökningsresultaten inte bör övertolkas.<sup>44</sup>

Vissa regleringsbrev har tydliga krav på barnperspektiv. Andra innehåller formuleringar om barn men uttrycker inga krav på barnperspektiv. Det är för övrigt inte ovanligt att ordet barn inte alls nämns i regleringsbrev, trots att stora eller vissa delar av en myndighets verksamhet rör barn.<sup>45</sup>

Nedan ges exempel på hur barnperspektivet uttrycks i regleringsbrev: *Länsstyrelserna* har fått tydliga krav på barnperspektiv, som anknyter till barnkonventionen. De har som mål att ”beakta jämställdhets-, barn- och tillgänglighetsperspektiv”. De ska också ”redovisa hur jämställdhets-, barn-

---

<sup>41</sup> Intervjuer med bl.a. barnkonventionssamordningen inom Regeringskansliet, företrädare för kommuner och Rädda Barnen, Barnombudsmannen m.fl.

<sup>42</sup> I regeringens skrivelse uttrycks detta på följande sätt: ”Det har under de år som arbetet med att genomföra barnkonventionen pågått, visat sig att det ibland är svårast att anamma ett barnperspektiv i de verksamheter som av tradition alltid har arbetat med barn.” Skr. 2003/04:47.

<sup>43</sup> Kraven ställs under rubriker som ”Mål”, ”Återrapportering”, ”Uppdrag”, ”Tidigare beslutade uppdrag”, ”Organisationsstyrning” och Övergripande verksamhetsinriktning”.

<sup>44</sup> Regleringsbrev är för det första inte det enda styrmedlet som regeringen använder sig av för att påverka myndigheterna. Genom att undersökningen är avgränsad till ett år framgår inte hur regeringen har agerat tidigare år (regeringen kan t.ex. ha valt att inte varje år ställa krav på en myndighet att barnperspektivet ska beaktas).

<sup>45</sup> Det kan i sammanhanget nämnas att i regleringsbrev för år 2003 gav regeringen ett femtiotal myndigheter krav på att beakta och utveckla ett barnperspektiv i verksamheterna. Syftet med detta var, enligt regeringens skrivelse 2003/04:47, att utveckla och driva på barnkonventionsarbetet på nationell nivå.

och tillgänglighetsperspektivet beaktas i tillsynen” samt ”redovisa de åtgärder som behövs för att utveckla barnperspektivet i verksamheterna.”

*Myndigheten för skolutveckling* ska bidra till att uppfylla det utbildningspolitiska målet att ”erbjuda alla barn stöd och stimulans för utveckling och lärande”. Detta har av Riksrevisionen tolkats som ett krav på barnperspektiv, trots att det inte uttrycks i barnkonventionens termer och trots att det inte finns någon hänvisning till barnkonventionen i regleringsbrevet.

*Integrationsverket* får krav som rör barn utan att innefatta krav på barnperspektiv. Verket ska bl.a. belysa ”uppväxtvillkor för barn och ungdomar med utländsk bakgrund” och redovisa ”insatser och effekter för ungdomar med utländsk bakgrund”.

I *Handikappombudsmannens* regleringsbrev nämns ordet barn inte alls.

Riksrevisionen har delat in regleringsbreven i fem kategorier.<sup>46</sup>

---

**A:** Det finns formuleringar i regleringsbrevet med tydliga barnperspektiv. Något av dessa ord nämns: barnkonventionen, barnets bästa, barnperspektiv eller barnets rättigheter. Myndighetens verksamhet rör barn.

**B:** Det finns formuleringar i regleringsbrevet som innehåller barnperspektiv, men orden barnkonventionen, barnets bästa, barnperspektiv eller barnets rättigheter nämns inte. Myndighetens verksamhet rör barn.

**C:** Det finns formuleringar om barn i regleringsbrevet, men det saknas tydliga barnperspektiv. Myndighetens verksamhet rör barn.

**D:** Regleringsbrevet innehåller inga ord eller formuleringar om barn. Myndighetens verksamhet rör direkt eller indirekt barn och ett barnperspektiv är inte orimligt.

**E:** Regleringsbrevet innehåller inget om barn. Myndighetens verksamhet rör inte barn och ett barnperspektiv är långsökt.

Denna kategori belyses inte i den fortsatta kartläggningen.<sup>47</sup>

---

I undersökningen har 27 av de 76 myndigheterna räknats bort, då de bedriver verksamhet som inte kan anses röra barn. Det finns i dessa fall enligt Riksrevisionen inte skäl att tro att regeringen ska ställa krav på

---

<sup>46</sup> Kategoriseringen är gjord av Riksrevisionen men i dialog med experter inom området, såsom barnkonventionssamordningen inom Regeringskansliet.

<sup>47</sup> Under framför allt Finansdepartementet, men även under Utbildningsdepartementet är många myndigheter sådana som rimligtvis inte berör barn. Under Justitie- och Socialdepartementen gäller detta ett fåtal.



barnperspektiv.<sup>48</sup> Därmed återstår 49 myndigheter (kategorierna A, B, C och D ovan) i undersökningen.

### 5.1 Resultatet av granskningen av regleringsbrev

Resultatet av granskningen visar att ordet barn bara förekom i hälften (52 %) av regleringsbrev. Krav på barnperspektiv uttrycktes i drygt en tredjedel (38 %) av fallen. Fördelningen framgår av tabellen nedan.

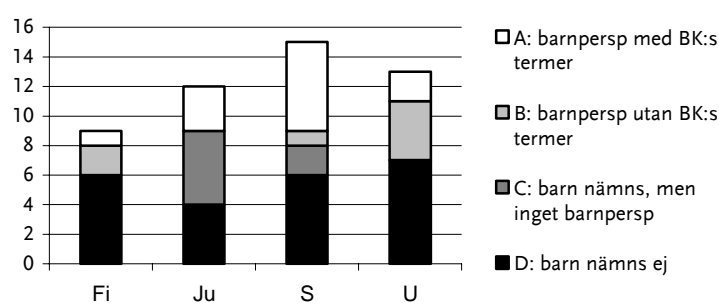
**Tabell 1.** Barnperspektivets förekomst i de 49 undersökta regleringsbrev fördelat på de fyra undersökta kategorierna ovan (A–D).

	Antal regleringsbrev	Andel regleringsbrev
A: barnperspektiv i konventionens termer	12	24 %
B: barnperspektiv utan konventionens termer	7	14 %
C: barn nämns, men inget barnperspektiv	7	14 %
D: barn nämns ej	23	48 %
Samtliga undersökta regleringsbrev	49	100 %

### Jämförelse mellan departementen

Barnperspektivet kom i varierande grad till uttryck i regleringsbrev för myndigheterna inom de fyra undersökta områdena. Se *diagram 1*.

**Diagram 1.** Skillnader i hur ofta barnperspektivet kom till uttryck i regleringsbrev för myndigheter inom de fyra undersökta departementsområdena, fördelat på de fyra kategorierna ovan (A–D).



För myndigheter inom Finansdepartementets områden var det detta år mindre vanligt att regleringsbrev nämnde barn. Myndigheterna inom Utbildnings- och Socialdepartementens områden hade i nästan hälften av

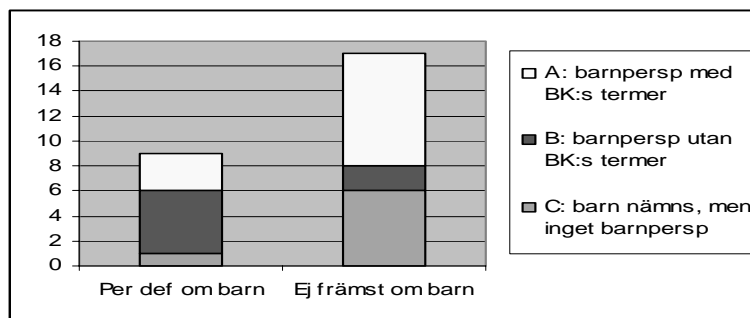
<sup>48</sup> Riksrevisionen har för säkerhets skull även gått igenom de 27 regleringsbrev som inte ingår i undersökningen (inget om barn nämndes i dessa brev).

fallen krav på barnperspektiv. Inom de myndigheter som sorterar under Utbildningsdepartementet var det mindre vanligt att kraven uttrycktes i barnkonventionens termer. Inom Justitiedepartementets områden var det inte ovanligt att ordet barn nämndes i regleringsbrev, även om de inte så ofta innehöll krav på barnperspektiv.<sup>49</sup>

### Verksamheter som självklart rör barn och sådana som inte gör det

Barnperspektiv med hänvisning till barnkonventionen kom det aktuella året oftare till uttryck i regleringsbrev för de verksamheter som inte självklart rör barn, även om barnperspektiv som sådant är vanligare i regleringsbrev för myndigheter som självklart rör barn. Detta framgår av *diagram 2*.

**Diagram 2.** Barnperspektivets förekomst i de 26 regleringsbrev som nämner ordet barn för myndigheter vars verksamheter definitionsmässigt rör barn respektive inte gör det, under det aktuella året. Kategorierna A– C.<sup>50</sup>



En förklaring till att barnkonventionen inte är mer framträdande inom t.ex. skol- och barnomsorgsområdet kan vara att det synsätt och det språkbruk som fanns innan barnkonventionen antogs innefatta ett barnperspektiv. Med denna syn framstår barnkonventionen som ett instrument som i första hand bör tillämpas på andra områden, som inte självklart rör barn. Som tidigare har nämnts kan en annan förklaring vara att det i typisk barnverksamhet är svårt att få gehör för ett barnperspektiv i barnkonventionens mening.

*Sammanfattningsvis förekom ett tydligt barnperspektiv i drygt en tredjedel av de studerade regleringsbrev.*

<sup>49</sup> I 3 regleringsbrev under Justitiedepartementet ställs dock krav på barnperspektiv i konventionens termer (A).

<sup>50</sup> De myndigheter som har förts till kategorin "per definition om barn" är Barnombudsmannen, Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, Ungdomsstyrelsen och Statens institut för särskilt utbildningsstöd. För alla dessa myndigheter nämns ordet barn i regleringsbrev. För att skapa neutralitet mellan kategorierna har enbart de 26 myndigheter i vilkas regleringsbrev ordet barn nämns medtagits (kategori A – C).

## 6. Barnperspektiv i budgetpropositionen för år 2004

Kartläggningen omfattar enbart formuleringar om barn och barnperspektiv som förekommer i statsbudgeten under rubrikerna "Mål" och "Politikens inriktning" inom olika politikområden.<sup>51</sup> För att ett barnperspektiv ska sägas genomsyra ett område bör det – enligt Riksrevisionen bedömning – på något sätt uttryckas i de generella mål- eller inriktningsformuleringarna.<sup>52</sup>

Budgetpropositionens 47 politikområden har indelats på följande sätt:<sup>53</sup>

---

A: Ett tydligt barnperspektiv finns i mål- eller inriktningsformuleringar för politikområdet. Något av följande begrepp nämns: barnkonventionen, barnets bästa, barnperspektiv eller barnets rättigheter.

B: Ett tydligt barnperspektiv finns i mål- eller inriktningsformuleringar för politikområdet, utan att något av begreppen i A ovan används.

C: Barn nämns i mål- eller inriktningsformuleringar för politikområdet, men utan ett tydligt barnperspektiv.

D: Barn nämns inte i mål- eller inriktningsformuleringar för politikområdet. Politikområdet kan röra barn och ett barnperspektiv är inte orimligt.

E: Politikområdet förväntas inte röra barn och ingår inte kartläggningen.<sup>54</sup>

---

Av politikområdena är 16 sådana som inte alls rör barn. Därmed återstår 31 politikområden som ingår i undersökningen.<sup>55</sup>

### 6.1 Resultatet av granskningen av budgetpropositionen

Ett tydligt barnperspektiv saknades inom de flesta politikområden i budgetpropositionen för år 2004, om man som i denna undersökning ser till mål- och inriktningsformuleringar. Se *tabell 2*.

---

<sup>51</sup> Prop. 2003/04:1.

<sup>52</sup> Fler formuleringar om barn och med barnperspektiv kan återfinnas på mer detaljerade nivåer, under rubriker såsom "Insatser", "Resultat" och "Analys".

<sup>53</sup> Budgetpropositionen för 2004 är uppdelad i 25 utgiftsområden med sammanlagt 47 ingående politikområden (eller 27 utgiftsområden med sammanlagt 49 politikområden, om man räknar med statskuldsräntor och avgiften till EG).

<sup>54</sup> Enligt Riksrevisionen och barnkonventionssamordningen inom Regeringskansliet.

<sup>55</sup> Riksrevisionen har även gått igenom mål- och inriktningsformuleringar för dessa 16 områden (och barn nämns inte i dessa).

**Tabell 2.** Förekomsten av barnperspektiv i de 31 politikområden som rör barn i budgetpropositionen för år 2004. Kategorierna A–D.

	Antal politikområden	Andel politikområden
A: barnperspektiv i konventionens termer	6	19 %
B: barnperspektiv utan konventionens termer	5	16 %
C: barn nämns, men inget barnperspektiv	6	19 %
D: barn nämns ej	14	45 %
Samtliga undersökta politikområden	31	100 %

Som framgår av diagrammet fanns ett tydligt barnperspektiv i drygt en tredjedel av politikområdena, men i nästan hälften av fallen nämndes inte alls ordet barn i mål- och inriktningsformuleringarna.

*Utfallet fördelat på verksamheter som definitionsmässigt rör barn och sådana som inte gör det*<sup>56</sup>

Fem av de 31 undersökta politikområdena har klassificerats som områden som definitionsmässigt rör barn. Områdena är barnpolitik, socialtjänstpolitik, ekonomisk familjepolitik, utbildningspolitik och ungdomspolitik. För dessa fem områden uttrycktes tydliga barnperspektiv i de generella mål- eller inriktningsformuleringarna, varav i tre fall i barnkonventionens termer.

Även i några av de övriga 26 politikområdena fanns tydliga barnperspektiv. Det gäller demokrati, internationellt utvecklingssamarbete, rättsväsende, kulturpolitik, handikappolitik och bostadspolitik.

*Sammanfattningsvis förekom barnperspektiv i begränsad omfattning i mål- och inriktningsformuleringar i budgetpropositioner. Barnperspektiv återfanns främst inom de områden som direkt rör barn.*

## 7. Barnperspektiv i propositioner budgetåret 2003/04

Budgetåret 2003/04 avlämnade regeringen 83 propositioner inom de fyra granskade departementsområdena (utöver budgetpropositionen). Enligt

<sup>56</sup> När det gäller politikområden är det inte lika uppenbart som när det gäller myndigheter vilka som per definition rör barn. Varje politikområde rymmer en mängd olika verksamheter.

Riksrevisionens kriterier rör 21 propositioner verksamhet av betydelse för barn.<sup>57</sup>

En indelning har gjorts i följande kategorier:

A: Propositionerna innehåller omfattande textavsnitt med tydliga barnperspektiv.

B: Propositionerna innehåller i en begränsad fråga eller i ett visst avseende mindre textavsnitt med tydliga barnperspektiv.

C: Propositionerna berör i vissa avseenden barn, men utan att det på något ställe i propositionerna finns ett tydligt barnperspektiv.

### 7.1 Resultatet av genomgången av propositionerna

En tredjedel av propositionerna – främst beträffande frågor som rör Socialdepartementets områden – innehöll i större eller mindre grad tydliga barnperspektiv.

**Tabell 3.** Förekomst av barnperspektiv i de 21 propositionerna.

	Antal propositioner	Andel propositioner
A:omfattande avsnitt med tydliga barnperspektiv	5	24 %
B: mindre avsnitt med tydliga barnperspektiv	2	10 %
C: tydliga barnperspektiv saknas	14	67 %
Samtliga undersökta propositioner	21	100 %

I de flesta propositioner (67 %) saknades ett tydligt barnperspektiv, trots att de i flera fall behandlade frågor av betydelse för barn.

#### Några illustrationer på hur barnperspektivet kom till uttryck

*Kategori A: Propositioner med textavsnitt med tydliga barnperspektiv*

Proposition 2003/04:30 Ny smittskyddslag m.m.. I denna proposition nämns bl.a. att barnkonventionen bör beaktas när smittskyddsåtgärder vidtas. Vidare föreslås att en bestämmelse om barnets bästa införs i smittskyddslagen, för att t.ex. förhindra att barn i förskolan avstängs i onödan.

Proposition 2003/04:113 Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning på grund av brott. I propositionen föreslås att domstolar, när de överväger

<sup>57</sup> Propositioner som i en textsökning inte innehåller ordet barn har ej medtagits i undersökningen. För säkerhets skull gjordes en undersökning av rubriker och sammanfattningar i dessa propositioner, och den bekräftade att urvalet var rimligt.

utvisning, särskilt ska beakta eventuella barns behov av kontakt och att socialnämnden ska lämna upplysningar om huruvida utläningen har barn i Sverige.

*Kategori B: Propositioner med barnperspektiv i en begränsad fråga*

Proposition 2003/04:32 Genomförande av EG-direktivet om kliniska prövningar av humanläkemedel. Propositionen innehåller på ett ställe ett kort avsnitt ur barnkonventionen. I ett annat avsnitt föreslås att den som informerar underåriga patienter eller försökspersoner om läkemedelsprövning ska ha erfarenhet av att arbeta med barn och ungdomar.

Proposition 2003/04:94 Bostadsrätt – underrättelser till socialnämnden. I propositionen föreslås att bostadsrättsföreningar ska vara skyldiga att underrätta socialnämnden innan föreningen säger upp en bostadsrättsinnehavare. Vissa remissinstanser hade velat ha ett starkare skydd för barnfamiljer, men enligt propositionen tas barnets rätt tillvara genom att föreningen skickar en kopia på uppsägningen till socialnämnden.

*Kategori C: Propositioner utan tydligt barnperspektiv*

Propositioner i denna kategori berör alla på något sätt barn, men mer som objekt än subjekt och i vissa fall bara i förbigående. I enstaka propositioner finns förslag som är avsedda att skydda eller hjälpa barn, t.ex. en proposition (2003/04:65) om rökfria serveringsmiljöer, men utan att specifikt ta upp barnens perspektiv. Detsamma gäller propositionen (2003/04:140) om utveckling av gymnasieskolan.

*Sammanfattningsvis fanns, i större eller mindre omfattning, ett tydligt barnperspektiv i en tredjedel av propositionerna som på något sätt rör barn.*

## **8. Sammanfattning**

Det är svårt att hävda att regeringen ännu har nått upp till sitt ambitiösa mål, att låta barnperspektivet genomsyra sitt beslutsfattande.

Detta gäller oavsett vilken tolkning man gör av begreppet barnperspektiv: om man sätter innehållet i centrum eller om man endast inbegriper de fall där barnkonventionen och dess termer uttryckligen används.

Den övervägande majoriteten av regleringsbrev, propositionerna och de allmänna avsnitten i budgetpropositionen innehöll inte några barnperspektiv året 2004 för de fyra undersökta departementsområdena.

**Tabell 4** Andel regleringsbrev, politikområden och propositioner som hade ett tydligt barnperspektiv med eller utan att använda barnkonventionens termer.

	Tydligt barnperspektiv	Tydligt barnperspektiv i barnkonventionens Termer
Relevanta regleringsbrev <sup>58</sup>	38 %	24 %
Relevanta politikområden i budgetpropositionen <sup>59</sup>	35 %	16 %
Relevanta propositioner <sup>60</sup>	33 %	29 %

Som framgår av tabellen fanns ett tydligt barnperspektiv i drygt en tredjedel av de undersökta dokumenten (utfallet varierade mellan 33 och 38 %). Vidare kan noteras att barnkonventionens termer återropades något mer sällan (utfallet varierade mellan 16 och 29 %).

Det är rimligt att ambitionsnivån är högst inom områden som tydligast rör barn. Ser man till förekomst av *barnperspektiv* i stort är man närmare målet inom områden som definitionsmässigt rör barn än inom andra områden.<sup>61</sup> Ser man däremot till förekomst av *barnperspektiv med uttrycklig anknytning till barnkonventionen*, som målet ordagrant handlar om, är man inte närmare målet inom typiska barnområden än inom andra.<sup>62</sup>

Att konventionen syns mindre inom typiska barnområden kan förklaras av att där redan finns ett barnperspektiv. En annan förklaring kan vara att det inom dessa områden är svårt att få gehör för ståndpunkten att det finns ett behov av att införa ett barnperspektiv i konventionens mening. När det gäller att allmänt bedöma måluppfyllelsen bör man ha i minnet att sektorsövergripande mål är svåra att uppnå i ett mer kortsiktigt perspektiv, vilket erfarenheter från liknande områden, som jämställdhet och integration, visat. Målet bör främst ses som en riktningssangivelse på lång sikt.<sup>63</sup>

Det bör framhållas att det ännu inte har gått så lång tid sedan den nationella strategin antogs (år 1999).

<sup>58</sup> Bland regleringsbrev för 2004 för myndigheter under Justitie-, Social-, Utbildnings- och Finansdepartementen.

<sup>59</sup> Sett till mål- och inriktningsformuleringar i budgetpropositionen för 2004.

<sup>60</sup> Inom Justitie-, Social-, Utbildnings- och Finansdepartementens områden, budgetåret 2003/04.

<sup>61</sup> I regleringsbrev och politikområden i budgetpropositionen finns barnperspektivet i större utsträckning med i områden som per definition rör barn än i områden som inte främst rör barn.

<sup>62</sup> Om man, vad gäller regleringsbrev, enbart studerar sådana där barn nämns används konventionens termer i *mindre* utsträckning till myndigheter som per definition rör barn än till andra myndigheter. Om man studerar regleringsbrev till alla myndigheter som kan röra barn (dvs. även D) används konventionens termer i endast lite större utsträckning till myndigheter som per definition rör barn än till andra. När det gäller politikområden i budgetpropositionen används konventionens termer i tre av fem områden som per definition rör barn.

<sup>63</sup> Se ESV:s rapport Att styra med generella krav i staten. ESV 2003:30.

## Bilagor

1. Förteckning över de regleringsbrev som har ingått i kartläggningen och hur de har kategoriserats.

Myndighet	Departement	Kategori (A-E samt)	Per def. om barn (=Per def.)
Länsstyrelserna	Fi	A	
Statens bostadskreditnämnd	Fi	B	
Statens bostadsnämnd	Fi	B	
Ekonomiska rådet	Fi	D	
Ekonomistyrningsverket	Fi	D	
Statistiska centralbyrån	Fi	D	
Statens kvalitets- och kompetensråd	Fi	D	
Skatteverket inkl. Kronofogdemyndigheterna	Fi	D	
Statskontoret	Fi	D	
Arbetsgivarverket	Fi	E	
Bokföringsnämnden	Fi	E	
Datainspektionen	Fi	E	
Finansinspektionen	Fi	E	
Fortifikationsverket	Fi	E	
Insättningsgarantinämnden	Fi	E	
Kammarkollegiet	Fi	E	
Konjunkturinstitutet	Fi	E	
Lotteriinspektionen	Fi	E	
Nämnden för offentlig upphandling	Fi	E	
Premiepensionsmyndigheten	Fi	E	
Riksgäldskontoret	Fi	E	
Statens pensionsverk	Fi	E	
Statens fastighetsverk	Fi	E	
Tullverket	Fi	E	
Domstolsverket	Ju	A	
Rikspolisstyrelsen	Ju	A	
Riksåklagaren	Ju	A	
Rättsmedicinalverket	Ju	C	
Brottsförebyggande rådet	Ju	C	
Brottsoffermyndigheten	Ju	C	
Integrationsverket	Ju	C	
Kriminalvårdsstyrelsen	Ju	C	
Gentekniknämnden	Ju	D	

<sup>64</sup> SCB har sedan år 1999 regeringens uppdrag att med särskilda medel utveckla och publicera statistik om barn och deras familjer (S 1999/5011/ST, S 2000/3358/ST och S 2004/6165/SK).



Justitiekanslern	Ju	D	
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning	Ju	D	
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	Ju	D	
Revisorsnämnden	Ju	E	
Valmyndigheten	Ju	E	
Ekobrottsmyndigheten	Ju	E	
Socialstyrelsen	S	A	
Riksförsäkringsverket	S	A	
Statens folkhälsoinstitut	S	A	
Institutet för psykosocial medicin	S	A	
Statens institutionsstyrelse	S	A	Per def
Barnombudsmannen	S	A	Per def
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	S	B	Per def
Läkemedelsverket	S	C	
Statens institut för särskilt utbildningsstöd	S	C	Per def
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	S	D	
Handikappombudsmannen	S	D	
Statens meteorologiska institut	S	D	
Statens beredning för medicinsk utvärdering	S	D	
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	S	D	
Läkemedelsförmånsnämnden	S	D	
Alkoholsortimentsnämnden	S	E	
Statens skolverk	U	A	Per def
Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor	U	A	
Specialpedagogiska institutet	U	B	Per def
Specialskolemyndigheten	U	B	Per def
Myndigheten för skolutveckling	U	B	Per def
Ungdomsstyrelsen	U	B	Per def
Högskoleverket <sup>65</sup>	U	D	
Statens ljud- och bildarkiv	U	D	
Kungliga biblioteket	U	D	
EU-FoU-rådet	U	D	
Vetenskapsrådet	U	D	
Svenska Unescorådet	U	D	
Centrala studiestödsnämnden	U	D	
Nationellt centrum för flexibelt lärande	U	E	
Institutet för rymdfysik	U	E	

<sup>65</sup> Högskoleverket fick 2001 ett regeringsuppdrag "att inordna FN:s konvention om barnets rättigheter i utbildningar för yrkesgrupper som kommer att arbeta med barn" (S 2001/11119/ST, 2001-12-13).

Polarforskningssekretariatet	U	E
Verket för högskoleservice	U	E
Överklagandenämnden för studiestöd	U	E
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning	U	E
Myndigheten för Sveriges nätuniversitet	U	E
Internationella programkontoret för utbildningsområdet	U	E

---

---

A: Regleringsbrevet innehåller formuleringar med ett tydligt barnperspektiv. Något av följande ord nämns: barnkonventionen, barnets bästa, barnperspektiv eller barnets rättigheter.

B: Regleringsbrevet innehåller formuleringar med ett tydligt barnperspektiv, utan att något av orden i A nämns.

C: Regleringsbrevet innehåller formuleringar om barn, men utan ett tydligt barnperspektiv.

D: Regleringsbrevet innehåller inget om barn. Myndighetens verksamhet kan röra barn och ett barnperspektiv vore inte orimligt.

(E: Regleringsbrevet innehåller inget om barn. Myndighetens verksamhet rör inte barn och ett barnperspektiv vore orimligt/långsökt. Ingår inte i kartläggningen.)

---

Per def: per definition om barn.

2 Politikområden i BP för 2004. Förekomst av tydligt barnperspektiv i mål- eller inriktningsformuleringar.

A. Tydligt barnperspektiv. Barnets bästa, barnkonventionen, barnets rättigheter eller barnperspektiv nämns.	Demokrati; Internationellt utvecklingssamarbete; Barnpolitik, Socialtjänstpolitik; Ekonomisk familjepolitik; Rättsväsendet
B. Tydligt barnperspektiv. Barnets bästa, barnkonventionen, barnets rättigheter eller barnperspektiv nämns inte.	Utbildningspolitik; Kulturpolitik; Ungdomspolitik; Bostadspolitik; Handikappolitik
C. Barn nämns, men inget tydligt barnperspektiv	Integrationspolitik; Jämställdhetspolitik; Mediepolitik; Folkrörelsepolitik; Konsumentpolitik; Livsmedelspolitik
D. Barn nämns inte. Det vore inte orimligt med ett barnperspektiv.	Effektiv statsförvaltning; Storstadspolitik; Migrationspolitik; Minoritetspolitik; Hälsa- och sjukvårdspolitik; Folkhälsa; Arbetstidspolitik; Forskningspolitik; Regional utvecklingspolitik; Regional samhällsorganisation; Transportpolitik; Landsbygdspolitik; Samepolitik; Allmänna bidrag till kommuner
E. Ingick inte i kartläggningen. Kan inte förväntas röra barn.	Finansiella system och tillsyn; Skatt; tull och exekution; Utrikes- och säkerhetspolitik; Totalförsvaret; Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar; Äldrepolitik; Ersättning vid arbetsförmåga; Ekonomisk äldrepolitik; Arbetsmarknadspolitik; Miljöpolitik; Energipolitik; IT; elektronisk kommunikation och post; Näringspolitik; Utrikeshandel; export- och investeringsfrämjande; Skogspolitik; Djurpolitik

3. Förteckning över de propositioner som har ingått i kartläggningen och hur de har kategoriserats.

Proposition	Departement	Kategori (A, B eller C)
2003/04:30 Ny smittskyddslag m.m.	S	A
2003/04:32 Genomförande av EG-direktivet om kliniska prövningar av humanläkemedel	S	B
2003/04:65 Rökfria serveringsmiljöer	S	C
2003/04:96 Vissa socialförsäkringsfrågor	S	C
2003/04:131 Internationella adoptionsfrågor	S	A
2003/04:152 Anpassningar m.a.a. en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration	S	C
2003/04:148 Stamcellsforskning	S	C
2003/04:158 Extraordinära smittskyddsåtgärder	S	A
2003/04:161 Alkoholpolitiska frågor	S	C
2003/04:94 Bostadsrätt – underrättelser till socialnämnden	Ju	B
2003/04:92 Sveriges antagande av rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff	Ju	C
2003/04:89 Åtgärder för ett effektivare och snabbare brottmålsförfarande	Ju	C
2003/04:93 Några frågor om sekretess m.m.	Ju	C
2003/04:113 Stärkt barnperspektiv i mål om utvisning pga brott	Ju	A
2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel	Ju	A
2003/04:87 Rättshjälp i gränsöverskridande rättsliga angelägenheter	Ju	C
2003/04:150 Ny försäkringsavtalslag	Ju	C
2003/04:174 Några frågor om ordningslagen	Ju	C
2003/04:140 Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan	U	C
2003/04:155 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet	Fi	C
2003/04:100 Ekonomiska vårpropositionen 2004	Fi	C
2003/04:94 Underrättelser till socialnämnden vid förverkande av bostadsrätt	Fi	B

**A:** Propositionerna innehåller omfattande textavsnitt med tydliga barnperspektiv.

**B:** Propositionerna innehåller i en begränsad fråga eller i ett visst avseende mindre textavsnitt med tydliga barnperspektiv.

**C:** Propositionerna berör i vissa avseenden barn, men utan att det på något ställe i propositionen finns ett tydligt barnperspektiv.

## Bilaga 2 Barnkonsekvensanalyser i staten

### 1. Inledning

I regeringens proposition 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige sägs följande:

”På det statliga området bör också barnperspektivet systematiskt bli tydligare vid beslutsfattande. En analys av konsekvenserna för barn av beslut som fattas och som tydligt berör dem bör göras i varje enskilt fall. Detta bör gälla budgetbeslut, lagstiftning och även beslut som berör den fysiska miljön. Riksrevisionsverket i samråd med Barnombudsmannen bör få i uppdrag att utforma riktlinjer för hur sådana analyser kan göras. I direktiven till utredningar vars förslag kan ha konsekvenser för barn bör markeras vikten av att dessa konsekvenser tydligt beskrivs. Hur detta skall gå till bör utformas individuellt i varje direktiv.”

Vidare sägs i propositionen att konsekvenserna för barn av varje tänkt åtgärd måste analyseras:

”Att beslutsfattare tvingas göra barnkonsekvensbeskrivningar kan leda till att det tänkta beslutet ändras till att bli bättre. Det kan också vara vägledande vid prioritering mellan olika tänkbara alternativ. För att Sverige skall leva upp till barnkonventionens intentioner är det viktigt att barnperspektivet genomsyrar och blir synligt i alla beslut och åtgärder som på något sätt berör barn och ungdomar. Det handlar om hela samhället, inte bara traditionella barnområden som skola, barnomsorg, fritid och kultur, utan även inom sådana områden som sjukvård, polis- och åklagarväsende och socialförsäkringar.”

I den strategi som riksdagen utan reservationer ställde sig bakom slås fast att barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut som rör barn. Detta anges vara en av de mest centrala åtgärderna i arbetet med att ge konventionen reell innebörd.

#### *Den statliga modellen för barnkonsekvensanalys*

Enligt den modell som har utarbetats av Barnombudsmannen och Ekonomistyrningsverket (ESV) bör följande frågor belysas i en barnkonsekvensanalys:

- Hur förslaget påverkar eller kan påverka barnet och barnen.

- Vilka särskilda problem eller intressekonflikter som kan finnas med förslaget.
- Hur förslaget påverkar eller påverkas av andra faktorer.
- Vilken hänsyn som har tagits till barnets eller barnens synpunkter på förslaget och hur de har inhämtats.
- Vilka kompenserande åtgärder som kan behöva vidtas.
- Vilka kostnader respektive vilka vinster förslaget kan medföra för samhället, enskilda eller särskilda grupper.
- Övriga frågor av relevans för förslaget.

Analysen kan se olika ut. Det viktiga, enligt Barnombudsmannen, är att de centrala frågorna besvaras och att konsekvenserna för barnen belyses, dvs. att barnets perspektiv kommer till uttryck och beaktas.

Alla steg i arbetsprocessen bör så långt möjligt dokumenteras, enligt Barnombudsmannen. Detta underlättar att få inblick i myndighetens överväganden och ställningstaganden samt främjar öppenhet.

## **2. Barnombudsmannens undersökning om statliga myndigheters arbete med barnkonventionen och barnkonsekvensanalyser**

Barnombudsmannen har genomfört en enkätundersökning om arbetet med barnkonventionen i statliga myndigheter. Enkätundersökningen utfördes år 2003 och publicerades året därpå.<sup>66</sup>

I undersökningen ingick 88 särskilt utvalda myndigheter som, enligt Barnombudsmannen, bedriver verksamhet som rör barn. I enkäten uppgav 25 myndigheter att de gör barnkonsekvensanalyser. Närmare hälften av dem (11) uppgav att de dokumenterar sina analyser.

Enligt undersökningen är det ovanligt att myndigheterna har en strategi för sitt arbete med barnkonventionen, dvs. att de på något sätt har konkretiserat den nationella strategin inom ramen för det egna ansvarsområdet. Endast en begränsad del (14 %) av myndigheterna i undersökningen uppgav att de har en sådan strategi.

Barnombudsmannen drar slutsatsen att den utveckling av barnkonventionsarbetet som var målet för den nationella strategin har uteblivit i stora delar av statsförvaltningen.<sup>67</sup> Samtidigt framhåller Barnombudsmannen att det också finns positiva tendenser, t.ex. att ett ökat antal myndigheter de senaste åren har kontaktat myndigheten för att få stöd

<sup>66</sup> Mer plats för mindre medborgare, Barnombudsmannen rapporterar BR 2004:07.

<sup>67</sup> Samma källa som i föregående not.

med att utveckla barnperspektiv i den egna verksamheten. Man konstaterar också att intresset hos flera länsstyrelser har ökat och att flera länsstyrelser har påbörjat arbetet med barnperspektivet i sin verksamhet.

### **3. Riksrevisionens granskningar av elva myndigheters arbete med barnkonsekvensanalyser**

Riksrevisionen har begärt in exempel på barnkonsekvensanalyser från de elva myndigheter som i Barnombudsmannens enkätundersökning uppgivit att de utför och dokumenterar barnkonsekvensanalyser. Nedan redovisas kortfattat vad de elva myndigheterna har svarat (redovisningen bygger enbart på innehållet i skrivelserna).

#### *Läkemedelsverket*

Läkemedelsverket menar att flera av enkätfrågorna inte går att applicera på den egna verksamheten. Verket bifogar exempel på arbetsuppgifter om barn som har dokumenterats. Visserligen utförs inte barnkonsekvensanalyser, men verket menar att det ändå har ett slags barnperspektiv. Som exempel nämns det pågående arbetet att verka för att öka tillgången på väldokumenterade läkemedel för barn.

#### *Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA)*

När NIA besvarade enkäten hade man ambitionen att systematiskt göra barnkonsekvensanalyser i samband med beslut som tas hos NIA. I det praktiska arbetet har denna ambition varit svår att upprätthålla, enligt NIA. Särskilt problematiska är dokumentationskraven. Det har av hänsyn till enskilda varit svårt att dokumentera analyserna. Därför har endast slutresultatet dokumenterats. NIA anför följande:

”Vårt uppdrag kan ibland stå i motsägelsefullt förhållande till principen om barnets bästa. En barnkonsekvensanalys skulle bli offentlig handling och kunna försvåra myndighetens uppdrag att verkställa lagen.”

Enligt NIA är det ett problem att uppdraget inte alltid är förenligt med principen om barnets bästa. Detta har enligt NIA framförts till bl.a. utredningen om internationella adoptioner, Barnombudsmannen och regeringen i samband med myndighetsdialogerna.

### *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus)*

SISUS redovisar inga exempel på barnkonsekvensanalyser, men framhåller att institutet tillämpar ett barnperspektiv och att detta perspektiv har relevans i riksgymnasieverksamheten, bemötandefrågor och i vuxenutbildning. Inventeringen av SISUS verksamhet har gjorts med utgångspunkt från barnperspektivets tre dimensioner: samhällets syn på barn och barnpolitik, vuxnas syn på barnen och barnens egen syn på tillvaron, enligt SISUS. Myndigheten pekar på att man arbetat med att stärka elevernas inflytande i beslut om insatser som rör dem. Inom verksamhetsgrenen handläggning av bemötandefrågor uppger SISUS att man har arbetat med att integrera barnperspektivet.

### *Rikspolisstyrelsen*

Rikspolisstyrelsen ger inga exempel på barnkonsekvensanalyser. Man ger exempel på att man anlägger barnperspektiv i handläggningen av olika ärenden. Rikspolisstyrelsens bedömningar rörande barns behov dokumenteras normalt efter sedvanliga handläggningsrutiner i aktuella ärenden. Beroende på ärendets inriktning innebär detta att styrelsen behandlar frågor om barnperspektivet i beslutets löpande text.

I polisens årsredovisning 2003 kan man utläsa att ungefär hälften av polismyndigheterna har fortsatt att utbilda eller informera personalen om vad som särskilt gäller för händelser där barn är inblandade.

### *Länsstyrelserna i Stockholms län och Södermanlands län*

Länsstyrelserna i Stockholm och Södermanland missuppfattade frågan när enkäten fylldes i. Barnkonsekvensanalyser i den bemärkelse som avses i regeringens strategi utförs inte. Länsstyrelsen i Stockholm tar för närvarande fram en plan för att implementera barnperspektivet, och i denna plan avser man klargöra regeringens strategi. I planen ska även frågan om barnkonsekvensanalyser tas upp.

### *Utlänningsnämnden*

I regleringsbrevet framgår att Utlänningsnämnden ska ge barnärenden förtur och att ärenden med "ensamkommande" ska avgöras inom tre månader. Utlänningsnämnden följer regelbundet upp hur man håller de angivna målen. Barnfrågor är enligt myndigheten prioriterade och man håller fortlöpande utbildning för personalen om barn och asyl.



### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen ger inga exempel på barnkonsekvensanalyser, men bifogar olika rapporter om barn med ett barnperspektiv. Styrelsen framhåller att den har ett råd för barn- och ungdomsfrågor, vars syfte bl.a. är att bidra till att FN:s barnkonvention förverkligas. På initiativ av rådet har diskussioner inletts för att om möjligt åstadkomma ett mer strukturerat sätt att få in barnkonsekvensanalyser i arbeten som utförs inom Socialstyrelsen, t.ex. genom att alla ärenden som föredras för beslut i verksledningen har en barnkonsekvensanalys.

### *Riksförsäkringsverket (RFV)*

Riksförsäkringsverket framhåller i sitt svar ”att besluten som fattas i princip inte rör enskilda eller deras föräldrar. De beslut som myndigheten fattar som kan röra barn är exempelvis myndighetens ställningstagande när det gäller föreslagna lagändringar, i svar på remisser och på regeringsuppdrag. Även när RFV själva för fram förslag till ändringar i lagstiftningen kan detta få konsekvenser för barn.”

Barnkonsekvensanalyser görs inte systematiskt i remissvar eller i regeringsuppdrag – och inte heller vid lagförslag som verket för fram. De analyser som görs – när de görs – kan t.ex. avse effekter för barn av nuvarande lagstiftning. Mer sällan analyseras effekter för barn av verkets egna beslut. Barnkonsekvensanalyserna följer inte någon uppsatt modell eller metod. Enligt verket är arbetet med att införliva barnkonventionen i verksamheten fortfarande i ett inledningsskede. En barnpolicy – den första i sitt slag – antogs i början av år 2004.

RFV bifogar nio publikationer och promemorior som exempel på insatser där konsekvenser för barn beskrivs, enligt RFV. Detta är inte några barnkonsekvensanalyser enligt Barnombudsmannens definition. Endast i ett fall finns för övrigt rubriken Barnkonsekvensanalys med. Resultatet av analysen är följande:

”Kommittén redovisar att en stor del av de hemlösa är föräldrar. Det innebär också att vissa barn som bor med bara en förälder har stora svårigheter att träffa den andre föräldern och umgås med denna i en naturlig hemmiljö. Att kanske inte alls kunna träffa föräldern eller att bara kunna träffa denne i offentlig miljö rimmar illa med kravet på att ett barn har rätt till sina båda föräldrar. Att en hemlös förälder kan ges möjligheter att erhålla och behålla en bostad är därför ur barnets perspektiv en angelägen förbättring i relationen dem emellan.”

### *Länsstyrelsen i Skåne län*

Prövningar med utgångspunkt i barns bästa har ännu inte kommit att bli rutin, enligt länsstyrelsen. De prövningar som förekommer görs i huvudsak enligt egna modeller, och arbetet dokumenteras bara i vissa fall. Inom socialtjänstområdet finns en medvetenhet om behovet av att göra prövningar med utgångspunkt i ett barnperspektiv.

Inom socialtjänstområdet finns det enligt länsstyrelsen en strävan att socialkonsulenter ska beakta barns behov i samband med tillsyn och tillståndsgivning. Någon särskild barnkonsekvensanalysmodell – som anknyter till Barnombudsmannens och ESV:s krav – har inte använts.

Under åren 2002–2003 gjordes försök att se om den modell som ESV och Barnombudsmannen har utarbetat för barnkonsekvensanalyser kunde användas inom tillståndsgivningen. Det visade sig emellertid att modellen inte gick att använda, enligt styrelsen.

I stället förordades att prövningar av barnets bästa skulle göras med utgångspunkt i en checklista, och arbetet med att utarbeta en sådan lista pågår. En slutsats av försöket var vidare att denna typ av konsekvensanalyser skulle kunna användas av de egna klienterna, t.ex. genom att de själva till länsstyrelsen i sina handlingar skulle kunna redovisa vilka konsekvenser olika beslut skulle kunna få.

Kommunala översiktplaner, detaljplaner etc. granskas av styrelsen utifrån många perspektiv (hälsa, säkerhet etc.). En enhetlig modell för att granska vilka konsekvenser planerna kan ha för barn finns enligt styrelsen inte, men det ingår i prövningarna att också beakta olika grupper – t.ex. barns – intressen. Barnperspektivet är mindre uttalat då man ser till *alla* människors (inklusive barns) behov av t.ex. skydd mot hälso- och säkerhetsrisker. Det är mer påtagligt i granskningar av detaljplaner som exempelvis tydligt rör barns och ungdomars villkor.

### *Vägverket*

Vägverket har tagit fram en metodrapport för barnkonsekvensanalyser (Värderingsunderlag för barnkonsekvensanalyser, Vägverket 2003). Rapporten tar fasta på Barnombudsmannens handbok för statliga myndigheter: Barnets bästa – från vision till verklighet. Verket bifogar ett antal exempel på barnkonsekvensanalyser.

Enligt Vägverkets tolkning är syftet med modellen för barnkonsekvensanalyser att visa vilken eller vilka åtgärder som är bäst för att barnen ska kunna gå och cykla på egen hand till skolan, vara med kamrater, använda lekområden, delta fritidsaktiviteter m.m.

#### **4. Sammanfattande iakttagelser**

Bara en av de elva myndigheter som till Barnombudsmannen uppgivit att de gjorde dokumenterade barnkonsekvensanalyser utförde i praktiken sådana analyser. Endast Vägverket kunde uppvisa genomförda och dokumenterade analyser, som uppfyller kraven. Ett begränsat antal myndigheter bedrev utvecklingsarbete på området eller tillämpade egna – mer förenklade – modeller, då de ansåg att både resursmässiga, integritetsmässiga och andra skäl talar mot att utföra och dokumentera sådana analyser. Flera myndigheter menade att det är viktigt att beakta de specifika krav som gäller för de enskilda verksamheterna.



## Bilaga 3 Barnkonsekvensanalyser i kommunerna<sup>68</sup>

### 1. Inledning

I den nationella strategin anges att kommuner och landsting bör inrätta system för att följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnplaner och barnkonsekvensanalyser är exempel på instrument som kan användas för att följa upp och tillvarata barnets bästa.

Barnombudsmannen har i enkäter studerat hur kommunerna efterlever barnkonventionen. Den senaste undersökningen om primärkommunerna är från år 2003 och bygger på svar från landets alla primärkommuner.<sup>69</sup>

Riksrevisionen har med utgångspunkt från svaren i den undersökningen granskat hur primärkommunerna lever upp till den nationella strategin.

### 2. Barnkonsekvensanalyser och barnchecklistor

*Barnkonsekvensanalys* är en förhandsprövning av de konsekvenser som ett beslut kan få för det barn eller de barn som berörs av beslutet. Detta innebär att man i förväg tänker igenom konsekvenserna för barnet eller barnen av olika beslut och ser vad som är bäst, sett ur barnets eller barnens perspektiv. För att kunna se om beslutet var rätt och fick avsedda effekter är det viktigt att utfallet följs upp, så att man kan rätta till eventuella fel och lära sig av erfarenheterna. I rapporten *Med barnkonventionen som karta och kompass i kommuner och landsting* skriver BO: "En analys innebär en ingående undersökning av en policy, en åtgärd, en lag, ett program, ett projekt eller ett förslag. Undersökningen ska analysera potentiella konsekvenser för ett eller flera barn samt möjligheterna att anpassa förslaget eller åtgärden så att dess konsekvenser blir mer positiva<sup>70</sup>." Med rapporten ville Barnombudsmannen visa hur man i kommuner och landsting kan införliva ett nytt perspektiv i besluts- och arbetsprocesser. Rapporten beskriver också en modell för att göra barnkonsekvensanalyser.

<sup>68</sup> När ordet kommuner förekommer i bilagan avses enbart primärkommuner.

<sup>69</sup> *På god väg*, Barnombudsmannen 1999. *Barnkonventionen i kommunerna*, Barnombudsmannen 2002. *Från ord till handling*, Barnombudsmannen, 2004.

<sup>70</sup> Med barnkonventionen som karta och kompass i kommuner och landsting. Barnombudsmannen 2001.

Frågor som barnkonsekvensanalyser aktualiserar är t.ex.:

1. Vilka insatser eller beslut ska bli föremål för prövningar?
2. Vilka typer av konsekvenser för barnet behöver analyseras?
3. Vilka värderingsgrunder ska ligga till grund för bedömningarna?

I bilaga 2 ges exempel på frågor som kan belysas i barnkonsekvensanalyser.

*Barnchecklistor* handlar om att besvara ett mindre antal frågor om barnets bästa och barnets möjligheter att komma till tals. De flesta barnchecklistor omfattar inte bara frågor om barnets bästa och möjligheten för barn och unga att komma till tals, utan också om hänsyn har tagits till barn och unga med särskilt stöd samt om barns och ungas kulturella, sociala och ekonomiska rättigheter har beaktats. Genom barnchecklistor ges barnets perspektiv en mer formaliserad roll, men de ger inte kunskap om bakgrunden till svaren på checklistorna (hur barnet har kommit till tals och vilka konsekvenserna är av alternativa beslut etc.).

Barnkonsekvensanalyser och barnchecklistor kan användas med olika ambitionsnivåer. Barnchecklistorna kan t.ex. fungera som alternativ till mindre ambitiösa konsekvensanalyser, men de kan också tjäna som urvalsinstrument för att se vilka beslut som kräver barnkonsekvensanalyser.

Barnombudsmannen har ännu inte närmare undersökt hur arbetet med barnchecklistor fungerar i praktiken och hur stora variationerna är mellan kommunerna i sättet att tillvarata den information som checklistorna ger. Barnombudsmannen har heller inte studerat hur barnchecklistor och barnkonsekvensanalyser förhåller sig till varandra, men planer finns på att granska denna fråga år 2005.

### **3. Läget i kommunerna enligt Barnombudsmannens enkäter**

I Barnombudsmannens enkät uppger 16 kommuner (6 %) att de använder sig av barnkonsekvensanalyser med utgångspunkt i barnkonventionen.

Som framgår nedan uppger drygt var femte kommun att de genomgående eller ibland använder barnchecklistor.

**Tabell 1** Antal och andel kommuner som använder barnchecklistor med utgångspunkt i barnkonventionen i Barnombudsmannens enkät

	Antal	%
Används genomgående	26	9
Används i viss verksamhet	37	13
Vet inte/inte svarat	26	9
Används inte alls	201	69

Någon nationell uppföljning eller utvärdering av hur man tillämpar "barnets bästa" finns inte att tillgå. Barnombudsmannen har frågat om kommunerna själva utvärderar de metoder de använder eller har använt, men man har inte undersökt vilka resultat som kommunerna har nått med sina metoder.

Få kommuner (12 %) säger att de alls har gjort någon utvärdering av sina försök eller metoder. Enligt Barnombudsmannen är det för övrigt ovanligt att kommunerna bedriver aktiva uppföljningsinsatser inom området.

#### 4. Riksrevisionens granskning av enkätsvaren

Barnombudsmannens enkät visar att 16 kommuner genomgående använder barnkonsekvensanalyser med utgångspunkt i barnkonventionen.

Riksrevisionen har bitt samtliga dessa kommuner att inkomma med exempel på sina analyser.

Av 16 tillfrågade kommuner svarade 14 på Riksrevisionens brev.

##### **Ingen kommun kunde ge exempel på barnkonsekvensanalyser i enlighet med Barnombudsmannens definition:**

En kommun sade sig ha missuppfattat frågan och borde inte ha ingått i underlaget, och några menade att politisk oenighet i kommunen hade gjort det svårt att få till stånd barnkonsekvensanalyser. Nio kommuner uppgav att de inte använde barnkonsekvensanalyser, men att de hade barnchecklistor.

Flera av de nio kommunerna menade att barnchecklistorna hade begränsad effekt. Man fyllde visserligen i checklistorna, men trots att svaren var negativa hände egentligen ingenting, utan beslut togs ändå – även om man ofta svarade nej på frågorna om barnets bästa har satts främst, om barnet eller barnen har fått säga sin mening eller om särskild hänsyn har tagits till barn med behov av särskilt stöd. Hanteringen av checklistorna fyllde i dessa fall ingen verklig funktion. Eftersom kommunerna heller inte följde upp besluten – och staten inte heller krävde den typen av information – var det enligt kommunerna svårt att motivera större satsningar i denna fråga.

### *Insatser och erfarenheter från ett tiotal kommuner*

Riksrevisionen har i en fokusgrupp med företrädare från ett tiotal kommuner diskuterat hur barnkonventionen hanteras i kommunerna. Nedan återges i korta ordalag några iakttagelser från mötet.

#### **Varför gör kommunerna inte barnkonsekvensanalyser?**

Ett anført skäl var brist på tid, förmåga och resurser. Andra skäl var avsaknaden av politiskt engagemang och att andra realiteter ofta vägde tyngre. Det fanns också deltagare som menade att analyserna kan framstå som integritetsstörande, byråkratiska och kostnadskrävande. Någon menade att kommunerna inte är mogna att göra barnkonsekvensanalyser idag och man kanske kan se barnchecklistor som ett steg på vägen mot mer avancerade analyser.

#### **I vissa kommuner hade kommunfullmäktige engagerat sig**

Flera kommuner tog i slutet av 90-talet beslut i kommunfullmäktige att följa barnkonventionen. Någon kommun beslutade i fullmäktige att anta en policy för att förverkliga barnkonventionen, och detta kom bl.a. att påverka de egna skolplanernas utformning. Flera kommuner bedrev under denna period också utbildning om barnkonventionen för tjänstemän och politiker.

#### **Samverkan kring barn och ungdomar i behov av stöd**

Företrädare för en kommun berättade om samverkan kring barn och ungdomar i behov av stöd. De riktlinjer som har tagits fram kring barn och ungdomar i behov av särskilt stöd handlar mycket om barnkonventionen. Riktlinjerna används verksamhetsövergripande av habiliteringen, barnläkarmottagningen, barnvårdscentraler, socialförvaltningen, handikappomsorgen etc.

#### **”Anställda i verksamheten säger inte att de jobbar med barnkonventionen”**

Flera kommuner menade att om man frågar personal i verksamheterna om de arbetar med barnkonventionen så skulle de troligen inte säga att de gör det, även om de arbetar i barnkonventionens anda. Andra påpekade att det i regel är så att barnkonventionen sällan är nedtecknad i så många av de dokument som styr verksamheterna i kommunerna.

Man kan, menade deltagarna, se detta som ett uttryck för att frågorna – såsom avsett – är integrerade i verksamheten, men förhållandena kan också spegla motsatsen; frågorna har ingen plattform och det finns ingen medvetenhet om barnperspektivets innebörd, ansåg man.



### **Viktigt med återkoppling till barn och unga**

En kommunföreträdare förde fram vikten av återkoppling till barn och unga i samband med att man tar reda på deras synpunkter. Det får inte bli så att man bara frågar efter barns och ungas synpunkter och sedan inte beaktar dem. I en kommun hade man i arbetet med översiktsplaner involverat elever i årskurs 8 som en del i deras undervisning. Elevernas synpunkter hade behandlats med samma tyngd som alla andras.

### **Revisorer följer upp barnkonventionen**

För att få hjälp med uppföljningen hade man i en kommun givit de egna revisorerna i uppgift att kontrollera hur kommunens olika förvaltningar verkar för att barnkonventionen genomförs i verksamheten. Detta ökade trycket på förvaltningarna och gav frågorna större tyngd.

### **Barnbokslut har lyft frågor kring barnkonventionen**

Från en kommunföreträdare nämndes följande: I och med att den egna kommunen införde barnboksluten började man ställa frågor med utgångspunkt från barnkonventionen – och om arbetet givit några resultat. Detta hade bidragit till att höja frågornas status i kommunen.

### **Budget i balans viktigare än regeringens strategi om barnkonventionen**

En deltagare uttryckte saken på följande sätt: ”Det faktum att regeringen tar ett beslut om att genomföra barnkonventionen har inte haft samma genomslag som budget i balans.” Regeringens strategi hade enligt flera kommuner inte fått något större genomslag i kommunerna.

### **Nuvarande strukturer bär inte efterlevandet av barnkonventionen**

Det sätt på vilket arbetet i dag är organiserat gav inte tillräckligt utrymme för barnkonventionens frågor, menade flera. De framgångar som vunnits i olika kommuner bygger i hög grad på att det finns eldsjälar bland politikerna eller tjänstemännen. Trycket på kommunerna från statsmaktens sida var lågt, och många kommuner vill heller inte bli styrda av staten.

### **Schablonfraser en risk i checklistor**

Vissa påpekade att det fanns risk med att anställda använder schablonfraser när de fyller i barnchecklistor. Det är viktigt, menade flera, att de frågor som tas upp i barnchecklistan kommer in tidigt i beredningen av ett ärende. ”Det är som i andra frågor: jämställdhet, folkhälsa, mångfald etc.”

### **Barnbilagor till budgeten**

Erfarenheter av att ha barnbilagor till budgeten är inte enbart positiva. Det gynnar ingen att ha en sådan bilaga, menade vissa, utan den kan i stället vara kontraproduktiv. Någon uttryckte arbetet med att ta fram denna bilaga i den egna kommunen på följande sätt:

”I princip klippte vi ut alla formuleringar som rörde barn ur det ordinarie budgetdokument som det stod barn på. Kommunens ansvar är ju till mer än 50 procent riktat till barn. Politikerna nöjer sig med att få en klipp- och klistravariant. Det är lite tråkigt.”

## Bilaga 4 Hur utvecklas arbetet med att efterleva barnkonventionen enligt regeringens skrivelser till riksdagen?

### 1. Frågeställningar och tillvägagångssätt

Revisionsfrågan till grund för denna kartläggning är följande. Har regeringens skrivelser givit tillräcklig information om uppnådda resultat för att riksdagen ska kunna följa utvecklingen?

De två delfrågor som denna bilaga belyser är dessa:

1. Vad säger skrivelserna om utförda prestationer och hittills uppnådda resultat för de olika punkter som den nationella strategin omfattar?
2. Är skrivelserna utformade så att det lätt går att följa utvecklingen och bedöma vad regering, myndigheter och kommuner har åstadkommit?

Uppgifterna bygger på den information som regeringen har redovisat i följande dokument till riksdagen<sup>71</sup>:

- Skrivelser om arbetet med att förverkliga FN:s barnkonvention i Sverige (skr.2003/04:47, skr 2001/02:166 och skr 1999/00:137, kap. 5).
- Budgetpropositioner för åren 2002, 2003 och 2004 samt delar av en skrivelse om insatser för barn i anslutning till barnbilagan till statsbudgeten för år 2004 (Åtgärder för att förverkliga barnkonventionen).

Endast de aktiviteter som har genomförts mellan det att riksdagen antog den nationella strategin år 1999 och fram till det att regeringens senaste skrivelse överlämnades till riksdagen våren 2004 har beaktats.

De kriterier som har tillämpats för vilka aktiviteter och insatser som ska beaktas i kartläggningen är följande:

1. Alla insatser med explicita hänvisningar till strategin har medtagits.
2. Insatser utan hänvisningar till strategin har medtagits om det indirekt framgår att insatsen är hänförlig till strategin.
3. Andra insatser har medtagits om det efter närmare granskning har visat sig att insatserna präglas av strävan att sätta barnets perspektiv i

---

<sup>71</sup> Information som regeringen har men som inte har redovisats för riksdagen ingår inte i undersökningen. Granskningen avser enbart skrivelserna.

centrum för insatsen (avser enbart beslut på statsmaktsnivå). En generös tolkning har gjorts i alla tveksamma fall.

4. I fråga om skrivelsen i anslutning till statsbudgeten för år 2004 (om insatserna i budgeten för barn) har endast medtagits åtgärder som redovisas under rubriken Åtgärder för att förverkliga barnkonventionen i Sverige.

Bara det faktum att en insats avser barn är i sig inte nog för att ingå i sammanställningen. Det bör direkt eller indirekt förstås eller framgå av redovisningen att insatsen har en koppling till barnstrategin eller att insatsen präglas av en strävan att sätta barnets perspektiv i centrum (avstämningar har gjorts med regeringens samordningsfunktion). När samma insats redovisas i olika skrivelser, har den medtagits en gång.

Insatserna har antingen klassificerats som förberedande aktiviteter eller verkliga förändringar. Med förberedande aktiviteter avses alla insatser som syftar till att få fram underlag för framtida förändringar eller åtgärder som har att göra med kunskapsinhämtande, opinionsbildning och informations-spridning etc. Kategorin verkliga förändringar avser alla aktiviteter som enligt skrivelserna syftar till att uppnå verkliga förändringar i regler, verksamhet, organisation och arbetssätt.

En indelning har också gjorts i följande kategorier: prestation, uppdrag eller åtagande. En prestation är en avslutad aktivitet, ett uppdrag är en pågående aktivitet och ett åtagande är en planerad aktivitet. En utförd prestation kan t.ex. vara att en arbetsgrupp har slutfört ett uppdrag, att en lagändring gjorts, att ett metodutvecklingsarbete har avslutats, att en rapport har publicerats, att en konferens har genomförts, att en ny statistik har tagits fram eller att en organisation har förändrats som en följd av strategin etc.

Det bör framhållas att framställningen speglar en ögonblicksbild såsom redovisningen såg ut i regeringens senaste skrivelse (vintern 2004). Verkligheten har förändrats sedan dess: Åtaganden kan därefter ha tagit formen av uppdrag, och uppdrag kan ha avslutats.

Det bör också noteras att redovisningen är en bruttosammanställning över alla de insatser som har gjorts under femårsperioden efter att den nationella strategin antogs. En myndighet kan vid olika tillfällen ha fått uppdrag av likartad karaktär, men varje insats räknas för sig.

Avslutningsvis bör framhållas att Riksrevisionen är medveten om att regeringens skrivelser omöjligen kan innehålla uppgifter om alla de insatser och förändringar som har ägt rum inom området under den aktuella perioden. Redovisningen är ett urval av de förändringar som regeringen har funnit skäl att framhålla. Det kan antas att regeringen har bäst kunskap om sina egna insatser. Riksrevisionen utgår dock från att redovisningen ger en

indikation på resultatutvecklingen. Det finns skäl att inte övertolka sammanställningen.

## 2. Regeringens insatser inom ramen för strategin

Nedan redovisas vilka insatser, uppdrag och åtaganden som regeringen själv har initierat och presenterat för att förverkliga den nationella strategin. Sammanställningen bygger på regeringens egna redogörelser i sina skrivelser till riksdagen. I den nationella strategin sägs följande:

- Barnkonventionen ska vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande inom Regeringskansliet som rör barn.
- Barnperspektivet ska i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv.

Som framgår av tabellen nedan genomförde regeringen under åren 1999–2003 en hel del insatser för att förverkliga den nationella strategin. Insatserna är av olika karaktär och omfattning. Drygt hälften av dem kan betraktas som förberedande åtgärder. De avser främst insamling av kunskap, spridande av information, anordnande av konferenser m.m. Övriga genomförda insatser har mer syftat till att åstadkomma verkliga förändringar i regeringens eller myndigheters sätt att arbeta med dessa frågor (t.ex. inrättandet av funktioner och grupper för att stärka barns och ungdomars inflytande, insatser för att förbättra samordningen av dessa frågor inom regeringen, förändring av BO:s <sup>72</sup> mandat samt lagstiftningsåtgärder för att stärka barnens rättigheter, perspektiv och ställning på olika områden).

Härutöver redovisar regeringen att den i regleringsbrevet för år 2003 gav ett femtiotal myndigheter i allmänt uppdrag att beakta barnperspektivet, och ett knappt tiotal av dessa fick mer precisa rapporteringskrav, att kartlägga olika förhållanden eller att rapportera om hur arbetet med barnkonventionen fortskrider.

I skrivelserna till riksdagen har regeringen vidare aviserat ett drygt femtontal åtgärder. De rör sig främst om frågor som behöver utredas för att stärka barnens rätt och ställning. Samtliga dessa beslutade och aviserade åtgärder är per definition av förberedande karaktär.

---

<sup>72</sup> I denna bilaga används genomgående BO som förkortning på Barnombudsmannen.

**Tabell 1** Karaktären och omfattningen av regeringens samlade och egna insatser under åren 1999 – 2003 i arbetet med att förverkliga den nationella strategin enligt regeringens skrivelse

	Utförda prestationer	Beslutade uppdrag	Aviserade åtaganden
Förberedande aktiviteter Avser att påverka kunskaper och attityder m.m.	25	10	14
Verkliga förändringar Avser att förändra regler och verksamhet m.m.	17	1	4

## 2.1 Förberedande aktiviteter

### Utförda prestationer (Ca fem insatser årligen av olika dignitet)

1. Regeringen har aktivt medverkat i arbetet för att stärka barns rättigheter i EU:s nya fördrag.
2. Företrädare för Sverige har på regeringens vägnar deltagit i seminarier under temat barnets bästa.
3. Den av regeringen beslutade Utredningen om kunskaper om sexuell exploatering av barn i Sverige har avlämnats.
4. Regeringens interdepartementala arbetsgrupp har beskrivit och analyserat situationen för ekonomiskt utsatta barn.
5. Regeringens uppdrag till SCB att ge förslag på hur statistiken kan utvecklas har resulterat i en årligen återkommande rapport.
6. Regeringens uppdrag till Högskoleverket att kartlägga och stimulera lärosätenas arbete med barnkonventionen har avrapporterats.
7. Regeringen har inom ramen för Europarådets verksamhet initierat och genomfört seminarier om barnets rättigheter.
8. Regeringen har samtalat med ungdomsorganisationerna för att höra deras syn i olika aktuella frågor under beredning.
9. Regeringens tillsatta demokratikommission för ungdomar har avlämnat en rapport.
10. Regeringens uppdrag till Boverket m.fl. att utveckla metoder för inflytande och delaktighet har slutförts.
11. Regeringen har tillsatt en ungdomsdelegation.
12. På regeringens initiativ genomfördes en konferens om barnperspektivet i beslutsfattandet under det svenska ordförandeskapet i EU.
13. Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen att utveckla metoder för att förebygga könsstympning har avslutats.
14. Företrädare för Sverige har på regeringens vägnar medverkat i den internationella konferensen Mot ett barnvänligt samhälle.
15. Regeringens allmänna och treåriga uppdrag att driva på arbetet med barnkonventionen har avrapporterats av BO.
16. Företrädare för regeringen medverkade i ett expertseminarium om barnrättsperspektivet i flykting- och biståndspolitik.
17. Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen i samband med strategin att redovisa vilken barnkompetens som bör finnas inom hälso- och sjukvård har avrapporterats.
18. Regeringens uppdrag till Boverket att belysa de ungas villkor i boendet har avrapporterats.

19. Regeringens uppdrag till Statskontoret att utreda varför så få skolor deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser avslutades med en rapport.
20. Regeringens uppdrag till BO att utarbeta en vägledning för lokala barnombudsmäns arbete har avrapporterats.
21. Barnperspektivet har skrivits in ”i ett inte obetydligt antal kommittédirektiv”.
22. Regeringens uppdrag till länsstyrelserna att redovisa hur barnets bästa har fått genomslag i socialtjänsten i barnavårdsärenden har avrapporterats (den visar att barnen intervjuas mer).
23. Barnsäkerhetsdelegationen har avslutat sitt uppdrag att studera säkerhetsfrågor ur ett barnperspektiv.
24. Översynen av lagen om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden av barn är genomförd.
25. Kommundemokratikommittén har avlämnat sitt huvudbetänkande med förslag på åtgärder som kan göra barn och unga mer delaktiga i den kommunala demokratin.

### **Beslutade uppdrag (Ca två tre uppdrag årligen av olika dignitet)**

1. Regeringen har i regleringsbrev (2003) ställt allmänna krav på att femtiotal myndigheter att rapportera om hur arbetet med barnkonventionen fortskrider. I redovisningen nämns särskilt Rättsmedicinalverket, Ungdomsstyrelsen, Institutet för psykosocial medicin, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket och Socialstyrelsen,.
2. Samtliga länsstyrelser har i regleringsbreven för 2004 bl.a. fått uppdrag att de skall rapportera om hur barnperspektivet kan utvecklas i verksamheten.
3. Via regleringsbrev (2004) har landets samtliga lärosäten fått i uppdrag att rapportera om hur arbete med att införliva barnkonventionen i utbildningar fortskrider.
4. Regeringen har givit BO i uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om effektiva former för barn och ungdomsinflytande.
5. Regeringen har givit Folkhälsoinstitutet i uppdrag att kartlägga hur föräldrastödet och föräldrautbildning påverkar barnens situation i familjen.
6. Regeringen har givit i uppdrag till Socialstyrelsen att presentera frågor som bör belysas om flickor som skadar sig själva.
7. Regeringen utvärderar vårdnadsreformen och reformen barns rätt att komma till tals.
8. SCB har ett löpande uppdrag att utveckla barnstatistiken.
9. Regeringen har gett i uppdrag till översynen av plan och bygglagstiftningen att bl.a. utreda möjlighet till delaktighet och inflytande för barn och unga.
10. Rapporten Unga är också medborgare – ska beredas vidare i Regeringskansliet.

### **Aviserade åtaganden (cirka tre fyra insatser årligen av olika dignitet)**

1. Regeringen avser att komplettera såväl kommittéhandboken som utbildningen för kommittéanställda.
2. Regeringen avser att följa hur länsstyrelsernas tillsynsroll kan hjälpa till att stärka arbetet med barnkonventionen.
3. Regeringen avser att gå vidare med det arbete som Högskoleverket har påbörjat.
4. Regeringen avser att genomföra regionala konferenser för att lyfta fram goda exempel på hur barnkonventionen kan användas inom utbildningar vid landets lärosäten.
5. Regeringen avser att uppdraga åt BO att arrangera ett antal regionala konferenser riktade mot kommuner.
6. Regeringen avser att ge BO i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial riktat till tonårsgruppen.
7. Regeringen avser att göra en förstudie om att upprätta ett barnrättscentrum.

8. Regeringen avser att tillsätta en arbetsgrupp för att arbeta fram indikatorer för att mäta måluppfyllelsen inom barnpolitiken.
9. Regeringen avser att starta ett projekt för att utarbeta en handbok om genomförande av barnkonventionen.
10. Regeringen avser att bjuda in Kommunförbundet m.fl. till en dialog om ungdomars möjlighet till inflytande och delaktighet.
11. Regeringen avser att ge Boverket i uppdrag att ta fram en rådgivande skrift till kommunernas planering.
12. Formerna för barnministerns barn- och ungdomsreferensgrupp kommer att ses över.
13. Regeringen avser att noga följa utvecklingen hur barnets rätt till inflytande och delaktighet utvecklas.
14. Regeringen avser att göra uppföljningar hur det går med arbetet att integrera ett barnperspektiv inom olika myndighetssektorer.

## 2.2 Verkliga förändringar

### Utförda prestationer (Cirka tre insatser årligen av olika dignitet)

1. Rätten att bli hörd är inskriven i föräldrabalkens regler om vårdnad boende och umgänge liksom adoption.
2. Regeringen har avlämnat en proposition med förslag till nya regler för att stärka skyddet för barn i utsatta situationer.
3. Regeringen har i en skrivelse i anslutning till statsbudgeten tagit fram en sammanställning över insatser riktade till barn.
4. BO:s resurser har utökats med 2 miljoner kronor och fått stärkt ställning.
5. En samordningsfunktion har inrättats för att driva på arbetet med barnkonventionen inom Regeringskansliet.
6. Principen om barnets bästa och barns rätt att komma till tals har i socialtjänstlagen fått en egen paragraf.
7. Barnministern har inrättat en referensgrupp för att göra barn och unga mer delaktiga samt få kunskap om barns och ungas livssituation.
8. Reglerna har ändrats för personer som är under 18 år i fråga om rätt till försvarare.
9. Medel har avsatts för att underlätta för föräldrar som blivit frihetsberövade att umgås med sina barn.
10. Reglerna för ungdomar i ålderskategorin 15 – 17 år har ändrats så att straffpåföljden fängelse byts till sluten ungdomsvård.
11. Krav på lämplighetsprövning av personal som ska anställas inom skola och barnomsorg har införts.
12. Asylsökande barn och barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd har fått rätt till utbildning.
13. Via medborgerlig förslagsrätt har barn och unga givits möjlighet att lämna förslag på kommunala angelägenheter.
14. Försöksverksamheten med lokala styrelser med elevmajoritet för att öka inflytande och delaktighet har förlängts med två år.
15. Regeringen har lagt fram en proposition med anledning av översynen av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.
16. Regeringen har ändrat lagstiftningen för att förhindra äktenskap före 18 års ålder.
17. Regeringen har lagt fram en proposition med anledning av de förslag som Kommittén mot barnmisshandel har tagit fram för att förstärka barnperspektivet i ärenden som rör barnmisshandel.



### Beslutade uppdrag

- 1 Regeringen har givit Utredningen om utvisning på grund av brott i uppdrag att beakta barnperspektivet i regelöversynen.

### Aviserade åtaganden

1. Skollagskommitténs förslag ska beredas med sikte på att lägga fram en proposition under år 2005.
2. Regeringen ska bereda förslaget om att komplettera färdtjänstlagen och riksfärdtjänstlagen med en bestämmelse om barnets bästa.
3. Regeringen avser att lämna en proposition om Sveriges antagande av rambeslut angående sexuell exploatering av barn.
4. Regeringen avser att bereda Sexualbrottskommitténs översyn av bestämmelserna om sexualbrott.

*Genomgången visar att regeringen aktivt har verkat för att åstadkomma förändringar i strategins riktning, och även om en del förändringar har genomförts så är det inte alltid lätt att se kopplingen till strategin. De flesta insatserna är av förberedande karaktär.*

## 3 Statistik och forskning inom ramen för strategin

I denna kategori ryms insatser som genomförts i syfte att utveckla statistiken, där barn utgör en redovisningsenhet. Det är främst SCB som berörs av insatserna. I den nationella strategin sägs följande:

- *Barnstatistiken ska utvecklas.*

Alla redovisade åtgärder där det framgår att arbetet syftar till att utveckla barnstatistiken har medtagits. Nedan framgår att det genomförts en del förändringar. Statistik och forskning ingår för övrigt som ett av de prioriterade områdena i den utvecklade strategin.

	Utförda prestationer	Beslutade uppdrag	Aviserade åtaganden
Förberedande insatser			
Avser att påverka kunskaper och attityder m.m.	1	0	0
Verkliga förändringar			
Avser att förändra regler och verksamhet m.m.	3	1	0

### 3.1 Förberedande aktiviteter

#### Utförda prestationer

##### Beslutade uppdrag

1. Inom ramen för regeringens uppdrag att utveckla barnstatistiken har SCB lämnat rapport om hur arbetet bör genomföras.

##### Aviserade åtaganden

Ingen redovisad information.

### 3.2 Verkliga förändringar

#### Utförda prestationer (Tre insatser under femårsperioden)

1. SCB har bearbetat statistik om hur föräldrar använder sin tid med barnen.
2. SCB har undersökt barns levnadsförhållanden (Barn – ULF).
3. SCB publicerar årligen statistik om barn och deras familjer.

##### Beslutade uppdrag

1. SCB har sedan år 1999 regeringens uppdrag att med särskilda medel utveckla och publicera en årlig statistik om barn och deras familjer.

##### Aviserade åtaganden

Ingen redovisad information.

*Redovisade aktiviteter är få men har medfört påtagliga förändringar.*

## 4. Statlig högskoleutbildning samt yrkesutbildning och vidareutbildning och informationsverksamhet

Här återfinns insatser som direkt har anknytning till arbetet med att använda barnkonventionen i utbildningssammanhang vid landets lärosäten och myndigheter. De insatser som genomförts i syfte att samla och sprida information med koppling till strategin har också hänförts till denna kategori. I den nationella strategin sägs följande:

- Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar ska erbjudas fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen.
- Barnkonventionen bör på olika sätt tas upp i utbildningar för de yrkesgrupper som ska arbeta med barn.

Den övervägande majoriteten av insatserna – alla kategorier – rör BO, vars arbete i sig har förberedande karaktär. Arbetet handlar enbart om kunskapsinhämtande och spridning av information via utbildningar, enkäter, böcker, konferenser etc. Ett begränsat antal insatser avser informations- och utbildningsinsatser av andra myndigheter. Vissa åtgärder rör högskoleområdet. Det handlar bl.a. om åtgärder för att få med barnkonventionen i vissa utbildningar.

I vilken mån barnkonventionen systematiskt används i utbildningar inom myndigheterna framgår inte. Det sägs bara att 21 myndigheter genomfört barnkonventionsutbildningar av olika omfattning. Hur barnkonventionen används vid utbildningar hos landets lärosäten redovisas heller inte mer än marginellt.

Högskoleverket har till regeringen rapporterat uppdraget att kartlägga hur barnkonventionen används i utbildningar vid landets lärosäten. Regeringen avser att gå vidare med detta arbete i syfte att få med detta perspektiv i utbildningen. Som ett led i denna process har regeringen i regleringsbrevet (2004) för 35 lärosäten ställt krav på rapport om hur arbetet med att använda barnkonventionen i utbildningen utvecklas.

	Utförda prestationer	Beslutade uppdrag	Aviserade åtaganden
<b>Förberedande insatser</b>			
Avser att påverka kunskaper och attityder m.m.	24	2	4
<b>Verkliga förändringar</b>			
Avser att förändra regler och verksamhet m.m.	0	0	0

#### 4.1 Förberedande aktiviteter

##### Utförda prestationer (Fem insatser årligen av olika dignitet)

1. BO har genomfört kartläggning av kommunernas arbete med barnkonventionen.
2. BO har sammanställt enkäter om hur kommunernas arbete med barnkonventionen utvecklas (1999).
3. BO har presenterat modeller för barnombud/lokala företrädare för barn och ungdomar.
4. BO har tillsatt en tvärvetenskaplig referensgrupp om hur barnet kommer till tals i familjerättsliga och sociala processer, och arbetet avslutades med en konferens och en skrift.
5. BO har tagit fram en informerande skrift som vänder sig till nämndemän om hur barnets bästa kan beaktas i rättsprocessen.
6. BO har tagit fram två stycken olika informationsmaterial om barnkonventionen som vänder sig till yngre åldersgrupper.

7. BO och Vårdalstiftelsen har identifierat forskningsområden där det krävs ökad kunskap.
8. BO har genomfört ett uppdrag att driva ett utvecklingsarbete med ett antal pilotmyndigheter.
9. BO har tillsammans med Migrationsverket genomfört en utbildning.
10. BO m.fl. har uppmärksammat funktionshindrades rättigheter och behov.
11. BO har genomfört en undersökning om hur barn i olika sammanhang kommer till tals (Barns rätt att komma till tals).
12. BO har genomfört en enkät riktad till kommunerna (2002).
13. BO har genomfört två konferenser riktade mot kommuner och landsting.
14. BO genomförde en konferens i syfte att sprida erfarenheter från arbetet med pilotmyndigheterna.
15. BO har förutom sin årliga rapport publicerat två böcker. Böckerna riktar sig till kommun, landsting och myndigheter.
16. En utvärdering av det tidigare informationsprojektet om barnkonventionen har utvärderats.
17. BO har genomfört en undersökning om ungdomars inflytande i kommunerna.
18. BO har inrättat speciella referensgrupper med representanter från kommuner, landsting och myndigheter.
19. Domstolsverket har använt barnkonventionen i utbildningar.
20. Socialstyrelsen publicerade i oktober 2001 en rapport med anknytning till strategin.
21. I samband med strategin fick Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla metoder för att förebygga könsstämpning. Uppdraget har avrapporterats.
22. Domstolsverket har genomfört seminarier där barnkonventionen är ett stående inslag.
23. BO och Migrationsverket har genomfört en utbildning i att samtala med barn.
24. Högskoleverket har avslutat uppdraget från regeringen att bistå arbetet med att integrera barnkonventionen i undervisningen i högskolan.

#### **Beslutade uppdrag**

1. Via regleringsbrevet (2004) till alla 35 universitet och högskolor ställs krav på återrapportering av insatser för att införliva kunskap om barnkonventionen i olika utbildningar.
2. BO ingår i ett samarbetsorgan för barnombudsmän i Europa.

#### **Aviserade åtaganden**

1. Regeringen avser att gå vidare med det arbete som Högskoleverket har påbörjat.
2. Regeringen avser att uppdraga åt BO att arrangera ett antal regionala konferenser.
3. Inom Socialstyrelsen pågår ett arbete med att genomföra en kartläggning om flickor som skadar sig själva.
4. Regeringen ska ge BO i uppdrag att utvärdera en informationsinsats till skolor.

### *4.2 Verkliga förändringar*

#### **Utförda prestationer**

Ingen redovisad information.

#### **Beslutade uppdrag**

Ingen redovisad information.

### Aviserade åtaganden

Ingen redovisad information.

*Regeringens redovisning visar att det pågår ett förberedande arbete med att integrera barnkonventionen i utbildningar vid universitet, högskola och myndigheter, men ingen information ges om hur barnkonventionen används. BO utför en stor del av statens kartläggnings-, informations- och utbildningsinsatser inom området.*

## 5. Barnombudsmannens ställning i strategiarbetet

I denna strategi berörs endast de aktiviteter som avser översynen av BO:s verksamhet och organisation. Alla övriga aktiviteter som har vidtagits av BO återfinns i denna bilaga i föregående avsnitt. I den nationella strategin sägs följande:

- *Barnombudsmannens verksamhet och organisation ska ses över i syfte att stärka dess roll vid genomförandet av barnkonventionen i Sverige.*

Översynen av BO har genomförts och medfört förändringar.

*Översynen har givit BO stärkt mandat och viss resursförstärkning.*

## 6. Barnkonsekvensanalyser i staten

Detta område handlar om barnkonsekvensanalyser på myndighetsnivå i staten. I den nationella strategin sägs följande:

- *Barnkonsekvensanalyser ska göras vid statliga beslut som rör barn.*

Som framgår nedan är insatserna inom området begränsade.

	Utförda prestationer	Beslutade uppdrag	Aviserade åtaganden
Förberedande insatser			
Avser att påverka kunskaper och attityder m.m.	2	0	0
Verkliga förändringar			
Avser att förändra regler och verksamhet m.m.	1	0	0

## 6.1 Förberedande aktiviteter

### Utförda prestationer

1. Flera myndigheter utvecklar modeller för konsekvensanalyser.
2. Rapport från Ekonomistyrningsverket och BO om hur barnkonsekvensanalyser kan genomföras i myndigheterna.

### Beslutade uppdrag

Ingen redovisad information.

### Aviserade åtaganden

Ingen redovisad information.

## 6.2 Verkliga förändringar

### Utförda prestationer

1. Ett begränsat antal myndigheter (19) uppger att de gör barnkonsekvensanalyser enligt BO:s enkäter.

### Beslutade uppdrag

Ingen redovisad information.

### Aviserade åtaganden

Ingen redovisad information.

*Redovisningen visar att få myndigheter utför barnkonsekvensanalyser.*

## 7. Kommunal yrkes- och vidareutbildning inom ramen för strategin

Detta område handlar om aktiviteter där kommunen har varit arrangör eller på annat sätt tagit egna initiativ till att erbjuda utbildning i barnkonventionen. I den nationella strategin sägs följande:

- *Kommuner och landsting bör på samma sätt erbjuda sin personal fortbildning.*

Som framgår nedan finns endast två insatser redovisade med (möjlig) anknytning till kommunal yrkes- och vidareutbildning. I båda fallen handlar det om att nätverk har etablerats på respektive nivå.

### 7.1 Förberedande aktiviteter

	Utförda prestationer	Beslutade uppdrag	Aviserade åtaganden
Förberedande insatser Avser att påverka kunskaper och attityder m.m.	0	2	0
Verkliga förändringar Avser att förändra regler och verksamhet m.m.	0	0	0

#### Utförda prestationer

Ingen redovisad information.

#### Beslutade uppdrag

1. Örebro och ett tiotal kommuner är initiativtagare till ett partnerskap mellan andra kommuner som vill agera föregångsexempel.
2. På landstingskommunal nivå finns ett nätverk för utbyte av erfarenheter i barnkonventionsfrågor.

#### Aviserade åtaganden

Ingen redovisad information.

### 7.2 Verkliga förändringar

#### Utförda prestationer

Ingen redovisad information.

#### Beslutade uppdrag

Ingen redovisad information.

#### Aviserade åtaganden

Ingen redovisad information.

*Enligt redovisningen har det inte skett några påtagliga förändringar inom detta område.*

## 8. Inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplanering på statlig och kommunal nivå inom ramen för strategin

I detta område ingår insatser som syftar till att öka barnens möjlighet att göra sin röst hörd i olika sammanhang på statlig och kommunal nivå. I den nationella strategin sägs följande:

- *Barns och ungdomars inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplaneringen.*

Som framgår har arbetet resulterat i fyra verkliga förändringar (alla på kommunal nivå, varav hälften rör skolans område).

	Utförda prestationer	Beslutade uppdrag	Aviserade åtaganden
<b>Förberedande insatser</b>			
Avser att påverka kunskaper och attityder m.m.	7	2	3
<b>Verkliga förändringar</b>			
Avser att förändra regler och verksamhet m.m.	4	0	1

## 8.1 Förberedande aktiviteter

### Utförda prestationer

1. Socialstyrelsen har utfört ett metodutvecklingsarbete (vägledning åt socialsekreterare i att samtala med barn).
2. Boverket m.fl. har utvecklat metoder för barns och ungas inflytande i samhällsplaneringen.
3. Skolverket har på regeringens uppdrag deltagit i en utvärdering av ungdomars demokratiska kunskaper och attityder, värderingar och engagemang i demokratifrågor.
4. Regeringen har tagit del av ungdomsorganisationernas syn på ungdomars inflytande och delaktighet.
5. Statskontoret har slutfört sitt regeringsuppdrag om varför så få skolor deltagit i försöksverksamheten med lokala styrelser.
6. Skolverket har tillsammans med 41 skolor arbetat fram nya och tänkbara modeller för elevinflytande.
7. Kommundemokratikommittén har rapporterat uppdraget att bl.a. föreslå åtgärder som kan göra barn och unga mer delaktiga.

### Beslutade uppdrag

1. Regeringen har givit utredningen Översyn av plan- och bygglagstiftningen i uppdrag att utreda möjlighet till delaktighet och inflytande för barn och unga.
2. Regeringen avser att utvärdera vårdnadsreformen och reformen barns rätt att komma till tals.

### Aviserade åtaganden

1. Regeringen avser att bjuda in Svenska Kommunförbundet m.fl. för en dialog om ungdomars möjlighet till inflytande och delaktighet.
2. Socialstyrelsen avser att bjuda in barn och unga till en diskussion om hur deras synpunkter kan beaktas.
3. Regeringen avser att ge Boverket i uppdrag att ta fram en rådgivande skrift för att bistå kommunerna i planeringsarbetet.



## 8.2 Verkliga förändringar

### Utförda prestationer

1. Rätten att bli hörd har skrivits in i föräldrabalkens regler om vårdnad, boende och umgänge. Detta gäller även adoption.
2. Via medborgerlig förslagsrätt har barn och unga givits möjlighet att lämna förslag på kommunala angelägenheter.
3. Försöksverksamheten med lokala styrelser med elevmajoritet för att öka inflytande och delaktighet har förlängts med två år.
4. Det har inrättats 100 ungdomsråd i 90 kommuner.

### Beslutade uppdrag

Ingen redovisad information.

### Aviserade åtaganden

1. Regeringen avser att bereda Skollagskommitténs förslag med sikte på att lägga fram förslag till förändringar.

*Arbetet med inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplanering har enligt redovisningen givit få verkliga förändringar, och dessas koppling till strategin är för övrigt inte självklar.*

## 9. Kommunal uppföljning av barnets bästa inom ramen för strategin

Området handlar om kommunal uppföljning av barnets bästa och i detta sammanhang relevanta aktiviteter. I den nationella strategin sägs följande:

- *Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet.*

	Utförda prestationer	Beslutade uppdrag	Aviserade åtaganden
Förberedande insatser			
Avser att påverka kunskaper och attityder m.m.	0	0	0
Verkliga förändringar			
Avser att förändra regler och verksamhet m.m.	0	0	0

### 9.1 Förberedande aktiviteter

#### Utförda prestationer

Ingen redovisad information.

### **Beslutade uppdrag**

Ingen redovisad information.

### **Aviserade åtaganden**

Ingen redovisad information.

## *9.2 Verkliga förändringar*

### **Utförda prestationer**

Ingen redovisad information.

### **Beslutade uppdrag**

Ingen redovisad information.

### **Aviserade åtaganden**

Ingen redovisad information.

*Inga aktiviteter om kommunala insatser för uppföljning har redovisats.*

## **10 Allmänt om regeringens skrivelser**

Genomgången visar att skrivelserna främst avser regeringens egna åtgärder och i betydligt mindre utsträckning myndigheternas arbete (utöver BO). Utfallet på kommunal nivå redovisas knapphändigt. Skrivelserna upptas till stor del av allmänna redogörelser över politiska och andra förändringar som har ägt rum på olika områden av betydelse för barn. Allmänt kan konstateras att det i skrivelserna görs en vid tolkning av barnkonventionen, och det är inte alltid lätt att se hur redovisningen knyter an till de olika punkterna i den nationella strategin. Samma insats kan redovisas i flera skrivelser. Det är inte sällan svårt att se när en insats utfördes och vad den konkret handlar om. Frånvaron av operationella mål för de olika punkterna i strategin innebär att det inte finns några klara jämförelsepunkter mot vilka utfallet kan bedömas.

Skrivelserna innehåller sällan uppgifter om effekter av vidtagna åtgärder.

Genomgången av skrivelserna har inte kunnat ske utan tolkningar. Det har ibland varit svårt att skilja på vad som är resultatinformation från annan information av t.ex. normativ natur. I skrivelserna skiljer man inte alltid så tydligt på vad som är genomfört och vad som är åtaganden och viljeyttringar.

*Många av de insatser som redovisas handlar om regeringens eller BO:s arbete, och i dessa avseenden finns det skäl att hävda att den antagna strategin har fått genomslag. Redovisningar av faktiska förändringar är i övrigt relativt få med tanke på den tid som gått sedan strategin antogs (eller konventionen antogs). Flera insatser handlar om framtida åtaganden eller har enbart en förberedande karaktär, vilket speglar att arbetet med att förverkliga strategin befinner sig i en inledningsfas. Detta understryks för övrigt av det faktum att det inom Regeringskansliet ännu inte finns någon systematisk utbildning om barnkonventionen.*



## Källförteckning

### **Propositioner och betänkanden**

Prop. 1987/88:150

Prop. 1989/90:107 *Om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*, bet. SoU28

Bet. 1997/98:KU31

Prop. 1997/98:136 *1998 års ekonomiska vårproposition*

Prop. 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171

Bet. 1998/99:FiU1

Bet. 2000/01:RS1

Bet. 2000/01:FiU20

Prop. 2001/02:1 *Budgetproposition 2002*

Bet. 2002/03:FiU20

Prop. 2002/03:1 *Budgetproposition 2003*

Prop. 2003/04:1 *Budgetproposition 2004*

Beslutade/publicerade propositioner under budgetåret 2003/04 inom Finans-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementen.

### **Skrivelser**

Skr. 1999/2000:137 *Barn – här och nu*, bet. 2000/01:SoU7

Skr. 2001/02:166 *Barnpolitiken – arbetet med strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*, bet. 2001/02:SoU23

Skr. 2003/04:47 *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter*, bet. 2003/04:SoU9

Skr. 2003/04:143 *Redovisning av regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten för år 2004*, bet. 2004/05:FiU13

### **Statens offentliga utredningar (SOU)**

1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet*

1999:65 *Barnombudsmannen företrädare för barn och unga*

## Övriga tryckta källor

### Regeringens regleringsbrev

Regleringsbrev för 2004 för myndigheter under Social-, Justitie-, Finans- och Utbildningsdepartementen

### Regeringsbeslut

Uppdrag till SCB rörande utveckling av basstatistik om barn. (S1999/5011/ST)

Uppdrag till SCB att utveckla och producera statistik om barn (S2000/3358/ST)

Uppdrag till Högskoleverket att inordna FN:s konvention om barnets rättigheter i utbildningar för yrkesgrupper som kommer att arbeta med barn (S2001/11119/ST)

Beviljande medel till SCB för produktion av basstatistik om barn och deras familjer (S2004/6165/SK)

### Myndighetsrapporter

#### Barnombudsmannen

*Älskar, älskar inte, 2004*

*Mer plats för mindre medborgare, BR 2004:07*

*Från ord till handling, BR 2004:05*

*Vem bryr sig, 2003*

*Barnkonventionen i kommunerna, 2002*

*Med barnkonventionen som karta och kompass, 2001*

*Barnets bästa - från vision till verklighet, 2001*

*På god väg, 1999*

#### Ekonomistyrningsverket

*Att styra med generella krav i staten, ESV 2003:30*

### Övriga källor

United Nations International Childrens Emergency Fund (unicef).  
Conventions on The Rights of the Child

Sveriges tredje rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter 2002

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället  
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader  
– en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?  
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi  
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?  
– statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB  
– Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
- 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollerna av strukturfonderna