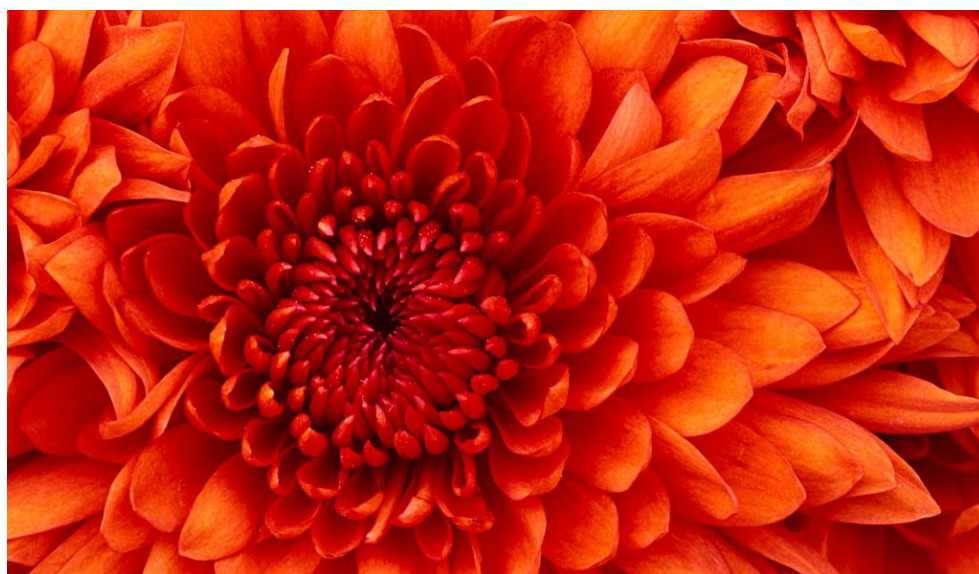

Revisionsrapport
Barnkonventionen

Skellefteå kommun

Therese Runarsdotter
Cert. kommunal revisor

Oktober 2012



Innehållsförteckning

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Sammanfattning | 1 |
| 2. | Inledning | 3 |
| 2.1. | Bakgrund | 3 |
| 2.2. | Revisionsfråga | 3 |
| 2.3. | Revisionskriterier | 3 |
| 2.4. | Revisionsmetod och avgränsning..... | 4 |
| 2.5. | Barnkonventionen | 4 |
| 3. | Granskningsresultat | 5 |
| 3.1. | Barnkonventionen och verksamhetsstyrning | 5 |
| 3.1.1. | Övergripande mål och styrdokument | 5 |
| 3.1.2. | Hur arbetar nämnderna f n med att ta hänsyn till barnkonventionen vid planering och styrning av verksamheten? | 7 |
| 3.1.3. | Ansvar- och rollfördelning..... | 8 |
| 3.1.4. | Våra kommentarer och revisionell bedömning | 9 |
| 3.2. | Säkerställande av barnperspektivet i verksamheterna | 9 |
| 3.2.1. | Våra kommentarer och revisionell bedömning | 11 |
| 3.3. | Barn och ungas inflytande i kommunen | 12 |
| 3.3.1. | Våra kommentarer och revisionell bedömning | 13 |
| 3.4. | Information och utbildning..... | 13 |
| 3.4.1. | Våra kommentarer och revisionell bedömning | 14 |
| 3.5. | Samverkan..... | 14 |
| 3.6. | Uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering..... | 15 |
| 3.6.1. | Våra kommentarer och revisionell bedömning | 15 |

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Skellefteå kommun har PwC genomfört en granskning avseende barnperspektivet i nämndernas verksamhet. Syftet med granskningen har varit att pröva om styrelsen och nämnderna bedriver verksamheten ändamålsenligt med tillräcklig intern kontroll, utifrån barnkonventionens intentioner.

Vår samlade bedömning är att styrelsen och nämnderna till viss del bedriver verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll utifrån barnkonventionens intentioner. Vår bedömning baseras på följande:

- På kommunövergripande nivå finns ett tydligt styrdokument (barn- och ungdomspolitiska programmet) som tar fasta på barnkonventionens artiklar och som innehåller ett tydligt uppdrag samt målsättning för arbetet. Granskningen visar dock att kommunstyrelsen ännu inte fastställt prioriteringar samt handlingsprogram utifrån intentionerna i barn- och ungdomspolitiska programmet.
- Styrelse och nämnder har i olika omfattning tolkat samt *dokumenterat* sitt uppdrag i mål, strategier och riktlinjer för verksamheten. Styrelse och nämnder, med undantag för socialnämnden, har inte tydliggjort hur intentionerna i barnkonventionen ska beaktas i *planering* och vid *beslutsfattande*. Vi är dock medvetna om att det pågår ett utvecklingsarbete i kommunen samt att barn- och ungdomspolitiska programmet är under implementering. Detta torde öka styrning och strategier för respektive verksamhet.
- Vi bedömer att ansvars- och rollfördelning, i stort, har tydliggjorts genom uppdraget av barn- och ungdomspolitiska programmet. Ansvarsfördelning inom den politiska organisationen bedöms vara utformad på ett ändamålsenligt sätt. Ansvar/roller har dock inte tydliggjorts fullt ut i tjänstemannaorganisationen.
- Uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering av resultat och uppnådda effekter bedöms inte vara tillräcklig. Det saknas en samlad, övergripande samordning samt uppföljning av barnperspektivet. Den uppföljning som sker är inom ramen för den sedvanliga delårsrapporten och verksamhetsberättelsen och det är endast Socialnämnden som tydligt följer upp barnkonventionen.
- Kommunstyrelsen utövar inte en tillräcklig uppsikt inom området idag.

Bedömningen baseras i viss utsträckning även på övriga iakttagelser som gjorts i granskningen. Bl.a. finns flertalet goda exempel i nämnderna där barnperspektivet har säkerställts i verksamheterna, även om det inte tydligt framgår av beslut/protokoll. Det finns även olika forum för inflytande för barn och unga i kommunen men att kommunstyrelsen, utifrån fullmäktiges direktiv/uppdrag bör säkerställa att det skapas bättre mötesplatser och en god dialog med barn och unga i kommunen. Vidare har viss utbildning/information genomförs till politiker och tjänstemän under senare år men granskningen påvisar att det inte har skett i tillräcklig omfattning.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen fastställer prioriterade områden utifrån barn- och ungdomspolitiska programmet samt säkerställer att det blir ett levande dokument för ökad styrning och uppföljning i samtliga nämnder.
- Kommunstyrelsen säkerställer att ansvar och roller tydliggörs fullt ut i tjänstemannaorganisationen, bl.a. utifrån barn- och ungdomspolitiska programmet.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att barnens rättigheter tillvaratas i planerings- och beslutsprocessen, exempelvis genom beslut om barncheckar/barnkonsekvensanalyser.
- Kommunstyrelsen och nämnderna utvecklar uppföljningen av barnkonventionen, bl.a. i enlighet med barn- och ungdomspolitiska programmet.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har i 2012 års revisionsplan beslutat att det ska ske en granskning som tar sin utgångspunkt från FN:s barnkonvention. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Barn är unga medborgare utan rösträtt, som har svårt att påverka val av politiker och kan inte heller själva väljas. I Sverige finns cirka två miljoner barn. Förutsättningarna för de allra flesta är goda. De flesta har god hälsa och uppger att de trivs med livet. Den svenska lagstiftningen har till en viss del ett barnperspektiv och vår generella välfärd strävar efter att alla barn och unga ska ges lika möjligheter. Trots det ökar den psykiska ohälsan bland barn. Fler och fler känner sig otrygga både i skolan och hemma. Många barn och unga upplever att de inte blir sedda och lyssnade på.

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade barnkonventionen 1990. Regeringen har i *strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige* (prop. 1997/98:182) betonat att kommunerna bör inrätta system för att kunna följa hur barns bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser kan vara instrument för sådan uppföljning. Alternativt kan barnperspektivet tydliggöras i den ordinarie mål- och resultatstyrningen. Kommunerna bör även se till att personal utbildas gällande barnkonventionen och dess genomförande. Ett bristfälligt barnperspektiv kan riskera att kommunen inte efterlever barnkonventionen.

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen och nämnderna var och en ansvarar för att dess verksamheter bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter.

2.2. Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att pröva om kommunstyrelse och nämnder bedriver verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll utifrån barnkonventionens intentioner. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det på kommunövergripande nivå tydliga styrdokument (mål, organisation mm) som tar fasta på barnkonventionens artiklar?
- Har styrelse och nämnder tolkat och dokumenterat sitt uppdrag i mål, strategier och riktlinjer för verksamheten?
- Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvars- och rollfördelning?
- Är uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering av resultat och uppnådda effekter tillräcklig?
- Utövar kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt inom området?

2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är det underlag som revisionens bedömningar grundas på. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av följande lagar och förarbeten.

- FN:s barnkonvention i första hand artikel 2,3, 6, 12 (kortversion)
- Barnrättskommitténs rekommendationer 2009
- Kommuninterna policies och mål inom området

2.4. Revisionsmetod och avgränsning

Granskningen avser en översiktlig granskning av alla verkställande politiska organ. Fördjupad granskning sker av barn- och grundskolenämnden, fritidsnämnden, tekniska nämnden och kommunstyrelsen. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2012. I övrigt se revisionsfråga/kontrollmål.

Analys har skett av adekvat dokumentation för granskningsområdet. I de nämnder där fördjupad granskning skett har intervjuer genomförts med förvaltningschef, nämndsordföranden samt eventuellt nyckelpersoner i förvaltningen. För övriga nämnder har respektive förvaltning besvarat ett frågeformulär.

Intervjuade tjänstemän har getts tillfälle att sakgranska rapporten.

2.5. Barnkonventionen

FN:s barnkonvention är en naturlig utgångspunkt i arbetet med barn och unga. Den anger ett perspektiv på barnet som en självständig individ med egna rättigheter. Genom barnkonventionen stärks barnets roll, såväl i familjen som i samhället. Barnkonventionen utgår från att barndomen är värdefull i sig själv och att barn är en utsatt grupp i samhället med särskilda behov av omvårdnad och skydd, vilket också innefattar ett rättsligt skydd.

Barnkonventionen är ett verktyg för att skapa ett samhälle som i alla sina delar utgår från ett tydligt barnperspektiv. Att ha ett barnperspektiv innebär att kraven på att barn och unga ska behandlas som mer sårbara än vuxna och därmed ha tillgång till särskilt skydd och stöd, förenas med att de ses som kompetenta och resursstarka individer med rätt till delaktighet och inflytande i alla beslut som rör dem.

Granskningen inriktas främst på nedanstående artiklar (kortversion):

Artikel 2: Alla barn har samma rättigheter och lika värde. Ingen får diskrimineras.

Artikel 3: Barnets bästa ska alltid komma i första rummet.

Artikel 6: Varje barn har rätt att överleva och att utvecklas.

Artikel 12-15: Barnet har rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör det. När domstolarna och myndigheter behandlar fall som rör barnet ska barnet höras och barnets intresse komma i första rummet. Barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet ska respekteras.

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) ställer också krav på arbets- och beslutsprocesser på olika nivåer i samhället. Kommittén återkommer ofta till den lokala nivåns betydelse i sin granskning av hur de olika länderna efterlever barnkonventionen.

3. Granskningsresultat

3.1. Barnkonventionen och verksamhetsstyrning

Enligt artikel 4 ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att konventionen blir verklighet. Staten har det övergripande ansvaret och ska se till att konventionens principer införlivas i den nationella lagstiftningen. I Sverige har delar av ansvaret för barnkonventionens införlivande hamnat på kommuner och landsting som enligt riksdagsbeslut bör inrätta system för att följa hur barns bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Det är arbetet på regional och lokal nivå som ytterst avgör hur väl Sverige lever upp till barnkonventionens principer och krav, kanske främst eftersom det är på den dessa två nivåer som barn och unga i första hand kan göra sina röster hörda.

Det är kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som ska se till att alla styrelser, nämnder, förvaltningar och bolag lever upp till det som står i barnkonventionen. Politikerna bör även utforma en övergripande policy för hur barnkonventionen ska förverkligas i praktiken och för hur arbetet ska utvärderas.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att barnperspektivet inte enbart är relevant inom traditionella barn- och ungdomsverksamheter som skola, barnomsorg, fritid och socialtjänst. Barn och unga berörs i allra högsta grad av beslut i tekniska förvaltningar, till exempel i frågor gällande trafik, stadsplanering och miljö.

3.1.1. Övergripande mål och styrdokument

Vi har granskat vilka mål- och styrdokument som finns med bäring på barnkonventionen och hur ansvaret för genomförande av barnkonventionen är fördelat i Skellefteå kommun.

Skellefteå kommun arbetar med mål- och resultatstyrning som bygger på teorin om balanserad styrning. Fullmäktige utövar sin styrning med stöd av kommunstyrelsen genom fastställande av:

- Budget med mål och riktlinjer som leder till god ekonomisk hushållning
- Övergripande styrkort för hela kommunkoncernen samt ett styrkort för varje nämnd/bolag
- Planer och program (ex barn- och ungdomspolitiskt program samt plan för det handikappolitiska arbetet). Dessa är vägledande för nämnder och styrelser och utöver ekonomiska ramar skall också beaktande av planer och program utgöra grund för framtagande av verksamhetsmål.

Budget 2012

Budget 2012 med plan 2013-2014 lyfter inte särskilt fram barn och unga som en prioriterad grupp och där framgår inte någon direkt skrivning/uppdrag om att exempelvis intentionerna i FN:s barnkonvention skall uppfyllas. Detta framgår istället av det av fullmäktige nyligen antagna barn- och ungdomspolitiska programmet (se nedan).

Styrkortet, som återfinns i budgeten, omfattar mål inom fyra perspektiv; Medborgare/kund, utveckling/tillväxt, Ekonomi och Medarbetare. Respektive nämnd har sedan,

utifrån övergripande perspektiv och sitt uppdrag, antagit fokusområden samt mätbara nämndsmål.

I budget 2007 var ett av fullmäktiges antagna mål under perspektivet medborgare/kund: "Öka barn- och ungdomsvänligheten i enlighet med FN:s barnkonvention". Målet togs sedan bort och en anledning till detta beskrivs vara att det då upplevdes vara så självklart att samtliga nämnder och verksamheter ändå skulle arbeta utifrån detta.

En budget kan innehålla en särskild barnbilaga som samlar de aktiviteter och resurser som kommunen lägger på barn och unga. I Skellefteå kommuns budget saknas en barnbilaga till budget, likaså saknas barnkonsekvensanalyser av budgeten.

Barn- och ungdomspolitiska programmet

Det beskrivs främst vara det barn- och ungdomspolitiska programmet som nu är styrande för kommunens arbete med barnkonventionen. På kommunens hemsida framgår att programmet är ett av två viktiga program som Skellefteå kommun arbetar för. Det antogs av fullmäktige 2012-02-21 och stödjer både FN:s barnkonvention och den nationella barn- och ungdomspolitiken. Målgruppen är barn och unga upp till 20 år.

Visionen för kommunens barn- och ungdomspolitik är: "Barn och unga deltar i utvecklingen av Skellefteå kommun så att kommunen är en tillväxtkommun, attraktiv att bo och verka i". Syftet med programmet är att barn och unga lättare ska ges möjlighet att delta i och påverka utvecklingen av samhället genom att:

- Barns och ungas bästa ska genomsyra planering, beslutsfattande och utveckling av kommunen
- Barn och ungas syn på viktiga frågor ska efterfrågas
- Nämnder/förvaltningar ska samverka för att använda resurserna på bästa sätt
- Insatser för barn och unga ska följas upp årligen

Av programmet framgår att barn och ungas inflytande av utvecklingen av samhället betonas i kommunkoncernens styrkort, både i mål- och fokusområden. Mål och fokusområden ska sedan konkretiseras i nämndernas/bolagens styrkort.

Genom programmet ska Skellefteå kommun uppnå:

- Bättre beredskap för förändrade behov hos barn och unga
- Bättre beslut utifrån barn och ungas inflytande
- Förbättrade kontaktvägar med barn och unga
- Kommunens verksamheter ska göra rätt saker för olika åldrar
- Kommunen ska bli mer känd hos barn och unga
- Kommunen ska vara attraktiv som arbetsgivare för unga

När det gäller arbetssätt för att uppnå programmets intentioner beskrivs det i programmet vara angeläget med många olika verktyg. En del sådana verktyg finns redan, andra behöver utvecklas. Viktiga utvecklingsområden beskrivs vara ungdomsfullmäktige och uppbyggnaden av en samlad organisation för barn- och ungdomskultur.

Kommunens nämnder ska införliva programmet i sin verksamhet och följa upp hur det efterlevs. Programmet ska kontinuerligt revideras/utvecklas. Kommunstyrelsen ska

årligen avgöra vilka områden i programmet som ska prioriteras. Inom varje förvaltning ska det finnas en person med ansvar att bevaka barn- och ungdomsperspektivet. Kommunstyrelsen har ett ansvar att årligen följa upp och sammanställa respektive nämnds arbete med barns och ungas inflytande. Uppföljningen samordnas med delårsrapporter och vikten av barn- och ungdomsperspektiv ska också framgå i budgetdirektiv.

Kommunstyrelsens ordförande beskriver att det ännu inte har tagits fram en handlingsplan med prioriterade områden samt ”kørschema” utifrån programmet. Denne betonar dock vikten av att detta görs så att arbetet kan fortskrida. Tjänsteman på kommunledningskontoret har under 2011 varit ute i nämnderna och pratat om barn- och ungdomspolitiska programmet samt nationell politik på området och under 2012 är målsättningen att programmet ska implementeras i nämnder och förvaltningar så att det blir ett levande dokument i verksamheterna.

Övriga planer/program

Andra planer/program som beskrivs vara styrande för arbetet med barnkonventionen är folkhälsopolitiska programmet, plan för det handikappolitiska arbetet, alkohol- och drogpolitiskt program samt kulturplanen. Dessa innehåller flertalet mål som riktar sig mot målgruppen barn och unga med tillhörande handlingsplaner och aktiviteter, bl.a:

- ”Trygga och goda uppväxtvillkor” (folkhälsopolitiska programmet)
- ”Bättre förutsättningar för ungas musicerande och professionalism” samt ”en kulturskola med allemansrätt för alla barn och unga i hela kommunen” (kulturplan)

Det varierar mellan intervjuade huruvida det upplevs finnas ett behov av att styra arbetet med barnkonventionen från central nivå eller huruvida nämnderna till största del ska sköta detta själv. Vissa intervjuade har saknat ett övergripande styrdokument för kommunens samlade arbete med barnkonventionen och det framkommer även att kommunens målsättning varit något otydlig. Detta beskrivs nu till stor del ha tydliggjorts med barn- och ungdomspolitiska programmet. Kommunledningskontoret beskriver att det håller på att byggas upp en struktur av prioriteringar gällande planer och program i kommunen.

Överlag beskrivs det dock finnas ett stort engagemang i frågan och en klar ambition att generellt stärka barn och ungas inflytande och ställning i kommunen.

3.1.2. Hur arbetar nämnderna fn med att ta hänsyn till barnkonventionen vid planering och styrning av verksamheten?

Samtliga nämnder har i sina styrkort, fokusområden och målformuleringar exempel på planerade aktiviteter eller insatser som på ett eller annat sätt berör barn och unga. En del nämnders valda fokusområden berör tydligt målgruppen barn och unga, t.ex. ungdomar i arbete och utbildning medans andra mer indirekt berör målgruppen.

Upprättade fokusområden, målsättningar etc. har dock enbart till viss del en direkt tydlig koppling till FN:s barnkonvention. Däremot kan konstateras att verksamheterna direkt eller indirekt, prioriterar barn och unga, deras trygghet och säkerhet, jämställdhet etc. Vidare ska myndighetsutövningen inom individ- och familjeomsorgen ha tyd-

ligt barnfokus där socialnämnden har antagit ett måldokument för barnperspektivet enligt barnkonventionen.

Granskningen påvisar att det finns en förhoppning hos flertalet intervjuade att det ska upprättas en tydligare målformulering i kommande års styrkort i och med barn- och ungdomspolitiska programmet som förmedlar ett tydligt uppdrag. Tekniska nämnden har även under 2012 beslutat att särskilt prioritera aktiviteter under medborgare/kund som stödjer det folkhälsopolitiska programmet i kommande års styrkort och budget.

Enligt intervjuade politiker har inte FN:s barnkonvention i sig varit direkt styrande i mål och budgetarbetet. Det beskrivs dock att tjänstemännen i organisationen arbetar löpande med barnperspektivet, följer upp och utvärderar verksamheter tillsammans med exempelvis attitydundersökningar, föräldra- och elevenkäter m.m. Flertalet intervjuade anser även att kommunen är i början av ett stort utvecklingsarbete på området men att samtliga är medvetna om vikten och att det överlag finns en relativt god kunskap om barnkonventionens intentioner i organisationen.

3.1.3. *Ansvar- och rollfördelning*

Samtliga intervjuade upplever att kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att säkerställa att barnkonventionens intentioner implementeras i övriga nämnder och förvaltningar. Detta främst med anledning av att styrelsen ansvarar för barn- och ungdomspolitiska programmet. Kommunstyrelsens roll i arbetet upplevs ändå av några som något otydligt.

Nästan alla intervjuade anser att samtliga nämnder har ett lika stort ansvar/uppdrag i arbetet med barnkonventionen där ingen nämnd har fått ett övergripande specifikt ansvar eller mandat för att driva arbetet framåt.

I tjänstemannaorganisationen finns det ingen person som har det yttersta ansvaret eller mandatet att fatta beslut kring arbetet med barnkonventionen. Intervjuade på kommunledningskontoret menar att detta är ett utvecklingsområde. Ett annat utvecklingsområde beskrivs vara att formellt utse en ansvarig person inom varje nämnd/förvaltning som bevakar barn- och ungdomsperspektivet, i enlighet med barn- och ungdomspolitiska programmet. I kommunen finns heller ingen lokal företrädare till Barnombudsmannen i syfte att tillförsäkra alla barn tillgänglighet till Barnombudsmannen.

Förebyggande rådet i Skellefteå (FRIS), som tillhör fritidskontorets organisation, har övergripande uppdrag inom Skellefteå kommun. De huvudsakliga områdena är samordning av brottsförebyggande insatser och att stötta nätverket när det gäller förebyggande insatser bland ungdomar. I och med att kommunfullmäktige, i februari 2012, beslutade att utveckla arbetet med ungdomsinflytande har en ny arbetsuppgift och tjänst som demokratilots nyligen upprättats under FRIS. I arbetsuppgifterna har demokratilotsen tilldelats delmandat på området där ansvarsuppgifterna främst är:

- Att vara ”spindeln i nätet” för organiserandet av ungdomsfullmäktige
- Organisera geografiska och tematiska möten mellan ungdomar och beslutsfattare
- Hålla i kontakter med förvaltningar/nämnder samt kommunledningen
- Stödja samhällsundervisningen i skolan genom att t.ex. ordna politiker besök

- Kompetensutveckling när det gäller former och metoder för ungdomsinflytande

Kostnaden för tjänsten ska enligt uppgift delas på ett antal förvaltningar. Samtliga intervjuade bekräftar att det ligger en stor förhoppning på att denna tjänst ska strukturera upp ungdomspolitikerarbetet samt skapa bättre kanaler till kommunens barn och unga.

Ordföranden i fritidsnämnden menar att organiseringen av demokratilotsen under FRIS på sätt och vis innebär ett mer konkret ansvar för nämnden inom detta specifika område.

3.1.4. *Våra kommentarer och revisionell bedömning*

Vår bedömning är att det nu finns ett tydligt styrdokument/uppdrag som tar fasta på barnkonventionen (barnperspektivet) och dess införlivande i verksamheterna; det nyligen antagna barn- och ungdomspolitiska programmet. Dokumentet beskriver även hur arbetet ska utvärderas. Vi anser nu att det är av yttersta vikt att kommunstyrelsen omgående tar fram prioriterade områden för det fortsatta arbetet.

I övrigt återfinns på ett antal ställen i både kommunövergripande och nämndsvisa styrdokument direkta eller indirekta mål som berör området. De nämnder som har ett tydligt uppdrag att arbeta med barn och ungdomar bedöms i större utsträckning ha dokumenterat och synliggjort barnperspektivet i sin styrning än övriga nämnder.

Även om det inte går att se ett direkt samband med begreppet barnkonventionen så görs ändå bedömningen att det överlag finns en insikt och medvetenhet hos styrelse och nämnder att se till barnens bästa inom samtliga verksamheter. Vi konstaterar dock att nämnderna gör olika tolkningar av hur barnkonventionen ska beaktas men att det nu finns ett tydligare uppdrag att luta sig mot.

Vi bedömer att ansvars- och rollfördelning, i stort, har tydliggjorts genom upprättandet av barn- och ungdomspolitiska programmet. Ansvarsfördelning inom den politiska organisationen bedöms vara utformad på ett ändamålsenligt sätt. Kommunstyrelsen bör även säkerställa att ansvar och roller tydliggörs i tjänstemannaorganisationen.

3.2. *Säkerställande av barnperspektivet i verksamheterna*

De intervjuade beskriver att handläggning och beslut i nämnder och styrelser och tas löpande och där barnperspektivet beaktas och lyfts fram på sätt som enligt de intervjuades bedömning till stora delar ligger i linje med barnkonventionens anda. Samtliga intervjuade beskriver att barnperspektivet till stora delar är förankrat i verksamheterna och att deras verksamhet till stora delar är prioriterade för barn. Barnkonventionens intentioner bedöms till stora delar vara inbyggda i bl.a. lagar såsom socialtjänstlagen och skollagen.

Med hjälp av exempelvis barnkonsekvensanalyser/barnchecklista kan lokala beslutsfattare arbeta systematiskt för att förbättra barn och ungas levnadsvillkor. Genom ett systematiskt arbetssätt ökar möjligheterna att barnets bästa finns med i beslutsprocesser vilket kan medverka till en ökad kvalitet i verksamheter som berör barn och unga.

Något övergripande beslut eller direktiv att nämnderna inför sina beslut t.ex. ska nyttja så kallade barnchecklistor/barnkonsekvensanalyser finns inte. Syftet med en barnchecklista är att utgöra ett stöd för såväl tjänstemän som politiker i samband med både ärendeberedning och beslutsfattande för att säkerställa att barnperspektivet verkligen har beaktats. Med denna rutin "tvingas" både tjänstemän och politiker att fundera över konsekvenserna och även väga dessa mot andra konsekvenser samt beskriva detta i sitt protokoll. Detta leder till att barn och ungdomars särskilda situation belyses på ett tydligt sätt.

Kommunchefen beskriver att barncheckar/konsekvensanalyser/checklistor har varit utvecklingsområden i bl.a. tidigare versioner av barn- och ungdomspolitiska programmet. IFO beskriver också att redan år 2002 inkom flera motioner till kommunfullmäktige som berör barnkonventionen, bl.a. barnkonsekvensanalyser men att det fortfarande är ett övergripande utvecklingsområde att ta ställning till.

Vid kommunledningsförvaltningen har man valt att ha en allsidig beredning av ärenden och därmed inte specifikt lyfta fram barnperspektivet. Däremot beskrivs barnperspektivet finns med vid upprättandet av exempelvis detaljplaner där tjänstemannen kan få redogöra hur detta beaktats i handläggningen. En brist beskrivs dock vara att detta inte framgår tydligt av beslut och protokoll. Vidare framgår att exempelvis tillväxtavdelningen möter unga på olika sätt, bl.a. i samband med festivaler.

Skol- och kulturkontoret har upprättat en barncheck som ett led i att tillämpa barnkonventionen i vardagsarbetet. Barnchecken innebär att tjänstemannen ställer ett antal frågor till sig själv, bl.a. om sitt beslut innebär att barnets bästa sätts i främsta rummet samt om barnet fått möjlighet att uttrycka sin mening. Om svaret på någon av frågorna blir "nej" bör en noggrann analys göras av vad det får för konsekvenser för barnet och möjliga alternativ bör undersökas. Enligt barn- och grundskolenämndens ordförande framgår dock inte eventuellt användande av barncheck/barnkonsekvensanalyser av nämndens protokoll vilket gör det svårt att kontrollera i vilken mån den faktiskt används. Inom både barn- och grundskole- samt gymnasienämnden beaktas barnets bästa även vid exempelvis fördelning av resurser, schemaläggning, utbildningsutbud, läsårstider, långsiktig lokalförsörjning och former för elevinflytande.

Inom fritidsnämndens område hänvisas till att fritidsverksamheterna som bedrivs är till största delen för, med och av ungdomar. Något systematiserat sätt för att säkerställa barnperspektivet finns inte men enligt de intervjuade så planeras, utvärderas och anpassas verksamheterna tillsammans med ungdomar, föreningskonsulenter etc. med ständigt fokus på barnperspektivet. Ansvaret för arbetet ligger på chefslinjen men det finns flertalet tjänstemän som jobbar med detta dagligen. Exempel på beslut där barnkonventionen beaktats är bidrag till föreningar, aktivitetsstöd, fördelning av tider i träningshallar m.m. Förvaltningen har bl.a. även deltagit i projektet Trygga och säkra skolvägar.

Under 2009 genomfördes en uppföljning av den lokala ungdomspolitiken (LUPP). Urvalet för enkäten var dock åldersgruppen 22 år vilket innebar att när resultatet skulle redovisas så fanns ingen naturlig mottagare. Därav har ingen nämnd eller förvaltning använt resultatet för fortsatt analys och utveckling av verksamheten och det finns heller ingen politiskt beställning på en till uppföljning av Luppen.

Tekniska nämnden ansvarar för många frågor som berör barn och unga; trafiksäkerhet, parker och lekplatser m.m. Lagstiftningen styr i många fall och kräver anpassning till barns behov av säker och hälsosam miljö. Ansvariga inom nämnd och förvaltning beskriver ett stort engagemang för barnens bästa och barnkonventionen är en viktig och självklar del i verksamheten, även om det inte tydligt framgår av beslut och protokoll. Förvaltningen arbetar med ett integrerat arbetssätt där barn och unga ingår som en av flera grupper. T.ex. satsar nämnden på säkra gång- och cykelvägar, övrig trafiksäkerhet och utveckling av lekplatser. Gällande lekplatserna har det antagits en strategi med färre lekplatser men med högre kvalitet där lekplatserna utformas utifrån hänsyn till barnens tyckande. Vid planering av parker etc. finns projektgrupper där barn och unga finns med i olika dialoger.

Tekniska nämnden har bl.a. drivit projektet ”Framtidsvägen” och ”Säkrare skolvägar” i samverkan med bl.a. skolan. Förvaltningschefen beskriver att förvaltningen får mycket ”input” från föräldraråd, skolor, etc. kring bland annat säkerhet vilket används för att hitta de bästa lösningarna i olika projekt och arbeten. Ordföranden beskriver att frågor kring barn och unga och tillgänglighet m.m. ofta lyfts i nämnden för att förvissa sig om att området säkerställts.

Vid socialtjänstens handläggning av ärenden som direkt eller indirekt berör barn används handläggningsmetoden BBIC (barns behov i centrum). Under 2010 togs en särskild checklista fram för att säkerställa att barnperspektivet inte glöms bort i förhandsgranskningar av missbruksärenden som rör vuxna. Numer hålls även barnsamtal i alla utredningar som rör barn. Utredningar kring placeringar av barn granskas av politikererna i socialnämndens arbetsutskott som kontrollerar att barnperspektivet är synligt i utredningen.

Socialförvaltningen anser vidare att kommunens arbete med barnkonventionen är splittrat och saknar samordning. Det finns ingen samordnad konsekvent strategi som fungerar i praktiken trots de goda intentionerna i det barn- och ungdomspolitiska programmet. Det görs många bra saker i barnkonventionens anda inom de olika förvaltningarna men de fungerar ofta som ”goda öar” utan kunskap om vad de andra gör.

Fastighetsnämnden beskriver att eftersom förvaltningen arbetar på beställning från övriga förvaltningar har de inget direkt arbete med barnkonventionen. Eftersom många av nämndens kunder är barn och ungdomar finns ändå barnkonventionen som grund för arbetet, indirekt. All service sker i dialog med kunden som i första ledet är den verksamhetsansvarige chefen eller rektor. Denne har i sin tur ett ansvar att en dialog förs med de användande kunderna, i detta fallet barnen och eleverna. Dialogen sker bl.a. genom skolråd, matråd och föräldramöten. Inför varje om- eller nybyggnad sker en skyddsgranskning tillsammans med kommunhälsan och verksamheten. Då ska det säkerställas att den planerade lokalen ger god arbetsmiljö för barn, eller och personal samt att det råder god fysisk tillgänglighet för barn med funktionsnedsättning. Ett pågående projekt är att nämndens städavdelning arbetar med att ta fram ”drömtoaletter” tillsammans med eleverna.

3.2.1. Våra kommentarer och revisionell bedömning

För var och en av nämnderna finns flertalet goda exempel på insatser för barn och ungdomar med ett tydligt barnperspektiv. Däremot bedömer vi att det saknas ett strukture-

rat system och samordning som säkerställer att barnens rättigheter tillvaratas i planering och genomförande av verksamheten. Ett exempel på detta är att det inte finns något övergripande beslut eller direktiv att nämnderna inför sina beslut t.ex. ska nyttja så kallade barnchecklisor eller genomföra barnkonsekvensanalyser.

Vi är medvetna om att kommunen nu är i inledningen av ett utvecklingsarbete på området och av det ungdomspolitiska programmet framgår bland annat att barns och ungas bästa ska genomsyra planering, beslutsfattande och utveckling av kommunen. Vi menar att bl.a. en god implementering av programmet i förvaltningarna bör leda till ökad insikt och hänsyn till barnets bästa i planerings- och beslutsprocessen.

3.3. Barn och ungas inflytande i kommunen

Generellt arbetar kommunen utifrån ett medborgarperspektiv där medborgarnas synpunkter anses viktiga och bland annat används i förbättringsarbeten.

Sedan år 1988 har FRIS kontinuerligt genomfört ungdomsfullmäktige i kommunen där syftet bland annat är att öka dialogen mellan unga och vuxna, ge ungdomar chansen att på ett demokratiskt sätt framföra sina idéer till lokala politiker samt öka ungdomarnas intresse för politik och arbete med demokratiska former. Vid det senaste ungdomsfullmäktige inkom över 1 500 motioner/förslag från ungdomarna till nämnderna. Nämnderna har sedan arbetat på olika sätt för att besvara dessa motioner och det har i olika sammanhang genomförs återkommande möten mellan ungdomar, politiker och tjänstemän vilket beskrivs ha gynnat den demokratiska processen.

Ungdomsdialog är ett projekt som startade under hösten 2009 och som syftar till att öka ungdomars inflytande i kommunala frågor. Projektet bygger på att genomföra dialogcaféer mellan ungdomar ur olika grupper och samtliga nämnder representerade i FRIS i Skellefteå kommun. Mötena ska vara på ungdomarnas hemmaplan och ske minst en gång per år i varje nämnd. Ansvarig nämnd är kommunstyrelsen.

Inom grundskola och gymnasiet används regelbundet enkätundersökningar för att ta reda på hur eleverna upplever trygghet, inflytande och delaktighet. Andra former av elevinflytande är utvecklingssamtal, mat- och elevråd. Eleverna används ibland som referensgrupper vid större organisationsförändringar. I barn- och grundskolenämndens långsiktiga handlingsplan är även ett uppdrag att etablera rådslag för att öka inflytandet för elever och föräldrar.

På kommunens fritidsgårdar genomförs en årlig fritidsgårdsenkät till alla ungdomar i årskurs 7-9 vilket kan förändra verksamheten. På fritidsgårdarna kan ungdomarna även lyfta frågor och komma med förslag vilket blir en form kanal till lokalt inflytande och medbestämmanderätt. Tidigare genomfördes förenings-, ungdoms- och gårdsråd men enligt uppgift var det svårt att hålla ihop systemet och råden upplevdes inte heller ha tillräckliga mandat för att driva igenom olika frågor.

Inom socialförvaltningen genomförs samtal med barn och unga utifrån deras mögelnivå och de ska ha inflytande på sin genomförandeplan. I utredningar som rör barn och unga ska de komma till tals.

Som redan nämnts har förvaltningsorganisationen en stor förhoppning på att demokratiolosen ska strukturera om ungdomspolitikarbetet och hitta vägar, kanaler och arenor för ökad kontakt och dialog med barn och ungdomar. Flertalet intervjuade beskriver vikten av att det blir en kontinuitet i arbetet framöver.

En stor utmaning beskrivs av flertalet vara att hitta de arenor där ungdomarna finns för att sedan kunna möta och kommunicera med dem där, bl.a. att nyttjandet av sociala medier måste öka.

3.3.1. *Våra kommentarer och revisionell bedömning*

Det finns ett antal forum för inflytande för barn och unga i kommunen vilket är positivt. Det finns nu även stora förhoppningar på att demokratiolosen ska utveckla ungdomsfullmäktige samt tillskapa bättre kanaler och mötesplatser med barn och unga för att öka deras inflytande.

Vår uppfattning är att kommunstyrelsen, utifrån fullmäktiges uppdrag/direktiv om att bl.a. utveckla förbättrade kontaktvägar och bättre beslut utifrån barn och ungas inflytande, ska säkerställa att det skapas goda mötesplatser och en god dialog med barn och unga i kommunen. Vi anser även att det är viktigt att skapa strukturerade former för hur återkopplingen till barn och unga ska ske efter att beslut fattats. Vi menar även att det är viktigt att dialogen, i så stor utsträckning som möjligt, förs direkt med barn och unga och inte via ombud (föräldrar, lärare m.fl).

3.4. *Information och utbildning*

Kunskapen om barnets rättigheter och vad dessa rättigheter innebär i praktiken är en viktig grundförutsättning för att i det dagliga arbetet leva upp till åtagandena enligt barnkonventionen. Således behöver de beslutsfattare och de yrkesgrupper vars arbete rör barn ha en gedigen kunskap om vilka rättigheter barn har, om hur rättigheterna kommer i uttryck i svensk lagstiftning och om hur dessa på bästa sätt kan omsättas i deras respektive verksamhet. Arbetsgivare på statlig och kommunal nivå ansvarar för att berörda yrkesgrupper erbjuds en fortlöpande och lämplig kompetensutveckling.¹

Det är svårt att få en tydlig och samlad bild av det totala antalet genomförda utbildnings- och informationsinsatser de senaste åren i kommunen. Det framgår att det inte finns en centralt beslutad strategi om utbildning kring barnkonventionen. Kommunledningskontoret beskriver att det på området har genomförts en utbildningsdrive för ca 8-10 år sedan. Socialförvaltningen beskriver att företrädare från IFO, år 2006-2007, informerade olika förvaltningars ledningsgrupper om barnkonventionen och hur man kan arbeta med frågan utifrån dåvarande mål i styrkortet. Efter detta beskrivs det inte ha genomförts kontinuerliga utbildningstillfällen och några intervjuade nämnsordföranden och förvaltningschefer beskrivs inte erhållit någon utbildning på området.

Däremot finns politiker och tjänstemän som gått liknande utbildningar i andra sammanhang. Utbildningar i BBIC och andra temadagar som tangerar barnperspektivet genomförts inom socialförvaltningen. Fritidskontoret har, på initiativ av bl.a. Rädda Barnen, i september 2012 haft ett utbildningstillfälle kring barnkonventionen och idrotten. Informationen riktade sig mot fritids- och idrottsledare, politiker i fritidsnäm-

¹ *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*; Regeringskansliet, 2010.

den och vissa tjänstemän. Inom skol- och kulturförvaltningen har det nyligen genomförts en internutbildning för förskolerektorer. Kommunledningskontoret beskriver att ”extra” kunniga personer i förvaltningarna också har ett ansvar att sprida kunskapen vidare bland kollegor.

Samtliga intervjuade, utom en politiker, anser att kunskapen om barnkonventionen generellt behöver ökas eller kontinuerligt upprätthållas. Likaså gällande kunskapen om metodutveckling kring barnkonsekvensanalyser och uppföljning.

Utifrån den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige har Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram en handlingsplan och genomfört kompetensutvecklingsinsatser för strategiskt placerade personer i kommuner och landsting/regioner. Skellefteå kommuns folkhälsostrateg har medverkat i denna kurs och ska nu under det kommande året själv hålla i 5 utbildningar på området för chefer och medarbetare som arbetar med barn och unga i kommunen samt för politiker i folkhälsorådet. Målet för arbetet är att skapa nätverk för ansvariga och eldsjälur kopplat till kommunens barn- och ungdomspolitiska program.

Inom ramen för folkhälsorådet ska folkhälsostrategen även sprida kunskap till verksamheter inom Landstinget riktade till barn och unga.

3.4.1. Våra kommentarer och revisionell bedömning

Granskningen påvisar att det finns ett behov bland politiker och tjänstemän att öka kunskapen om barnkonventionen samt kunskapen om metodutveckling kring barnkonsekvensanalyser och uppföljning. Även om det har genomförts vissa utbildnings- och informationsinsatser så anser vi att kommunstyrelsen inte har säkerställt att det finns tillräcklig kompetens inom kommunen för att säkerställa barnens rättigheter.

Det är positivt att det kommer att genomföras en utbildningsinsats under det kommande året för vissa utvalda politiker och tjänstemän. Vi menar att det är av största vikt att kommunstyrelsen, genom utbildningsinsatser, säkerställer att samtliga förtroendevalda och tjänstemän, vid behov, erhåller tillräcklig kompetens om barnkonventionen och hur de kan arbeta med barn och ungas inflytande för att kunna tillämpa detta fullt ut i verksamheterna.

3.5. Samverkan

I kommunen finns ett antal samverkansforum som berörs av innehållet i barnkonventionen eftersom de har till uppgift att bl.a. öka tryggheten, förbättra hälsan, motverka användning av droger, öka inflytandet i samhället samt ge förutsättningar för en etablering i samhället som vuxen.

Fritidsförvaltningen har under många år ansvarat för FRIS, Förebyggande Rådet i Skellefteå och i detta råd deltar flera förvaltningar på ett eller annat sätt. FRIS genomför årligen en drogvaneundersökning för alla i årskurs 9 och årskurs 2 på gymnasiet. FRIS ansvarar också för att hålla ihop organisationen för de lokala förebyggargrupperna på varje högstadie- och gymnasieskola.

I övrigt finns HÖK, huvudöverenskommelsen mellan Skellefteå kommun och Västerbottens läns landsting, Ungdomshälsan, Samordningsförbundet m.fl.

3.6. Uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering

Det förekommer inte någon särskild eller samlad uppföljning av hur respektive nämnd uppfyller intentionerna i barnkonventionen. Uppföljning av barnkonventionen ingår som en del i den övriga uppföljningen inom nämndernas ansvarsområden, främst i samband med delårs- och årsbokslut. I de få fall barnperspektivet tydligt nämns görs detta genom att redovisa de åtgärder som gjorts i nämndens verksamhetsberättelse.

I handläggningsmetoden BBIC följs barnperspektivet kontinuerligt upp.

Fullmäktige beskrivs av flera noga följa upp det folkhälsopolitiska programmet i kommunen. Kommunledningskontoret menar att uppföljning av barnkonventionen är ett utvecklingsområde men att det nu bl.a. framgår av barn- och ungdomspolitiska programmet att uppföljningen ska samordnas med delårsrapporterna samt att barn- och ungdomsperspektivet också ska framgå i budgetdirektiv.

Flera tjänstemän poängterar att fullmäktige nu bör samordna uppföljningen av det folkhälsopolitiska programmet samt barn- och ungdomspolitiska programmet så att förvaltningarna inte ska tvingas följa upp arbetet på flertalet ställen.

Kommunstyrelsens ordförande beskriver att uppsiktsplikten inte är särskilt enkel då styrelsen i praktiken ska ha uppsiktsplikt på allt som händer och sker i kommunens verksamheter. Däremot framkommer att styrelsen inte direkt stämt av hur respektive nämnd säkerställer barnkonventionens intentioner i handläggning och verksamhet.

3.6.1. Våra kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att uppföljning, mätning, redovisning och utvärdering av resultatet och uppnådda effekter inte är tillräckliga idag. Bedömningen baseras bl.a. på att det inte upprättas någon särskild heltäckande uppföljning av barnperspektivet i kommunen utöver sedvanlig delårsrapportering samt verksamhetsberättelse. Vi anser det vara otydligt hur nämnderna lever upp till barnkonventionens intentioner och även hur detta utvecklats över tid. Det bedöms även vara otydligt hur nämnderna säkerställer barnperspektivet i besluten. Det har dock noterat att det förekommer exempelvis där barnperspektivet har säkerställts i beslut, bl.a. i socialnämndens utredningar och beslut som berör barn och unga.

Vi uppmanar nu styrelse och nämnder att följa upp hur det framtida arbetet med barnperspektivet samt med barn och ungas inflytande fortskrider, främst i enlighet med barn- och ungdomspolitiska programmet.

Vi bedömer att kommunstyrelsens uppsiktsplikt på området inte är fullt tillräcklig.

2012-10-29

Therese Runarsdotter - Projektledare

Bo Rehnberg - Uppdragsledare