

# Förstudie av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

Botkyrka kommun  
Januari 2021

Tobias Björn, Anna Olsson Lindén och Malin Ringedal





# Inledning



# Uppdraget

## Bakgrund

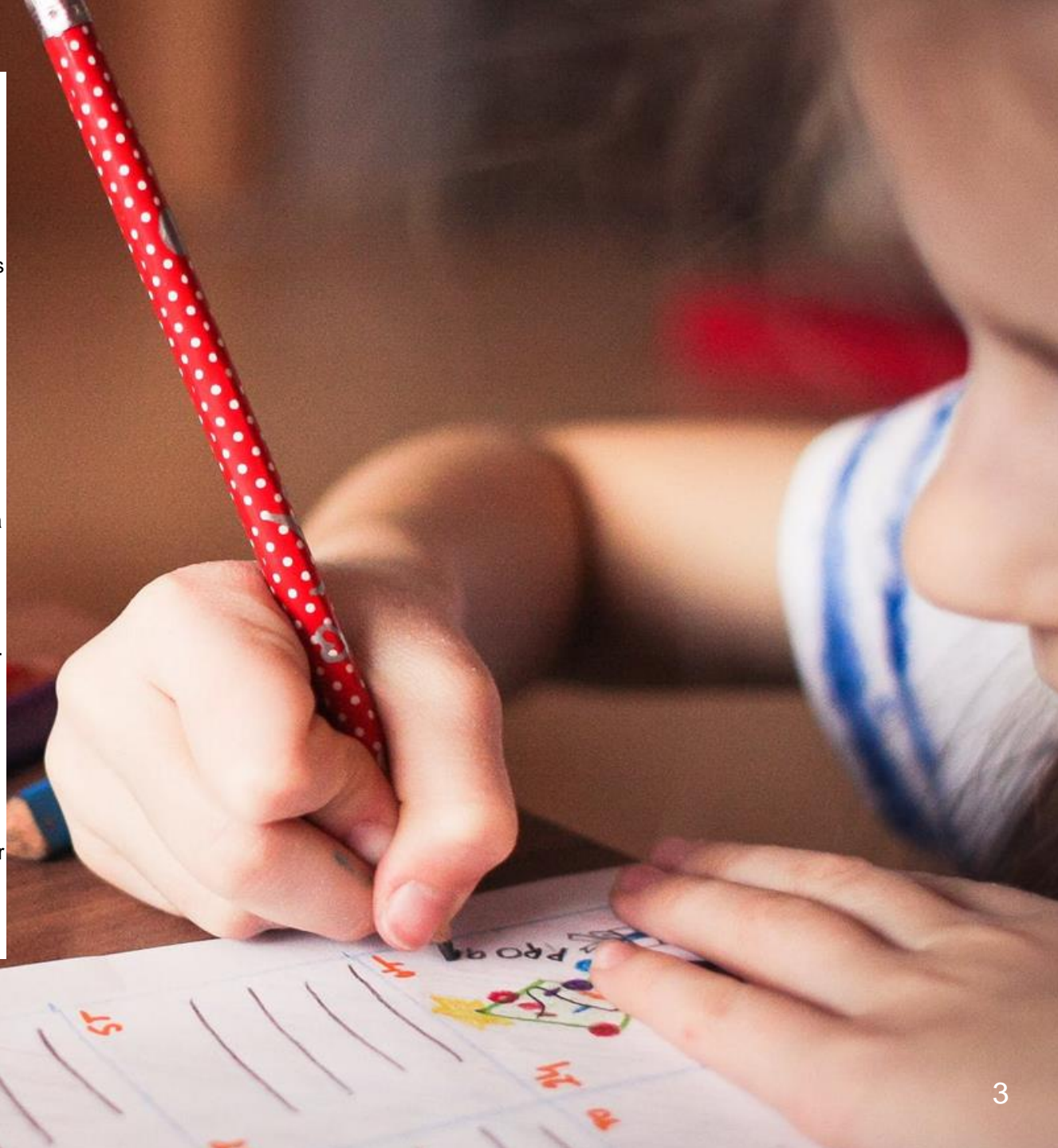
Från och med den 1 januari 2020 är FN:s konvention om barnets rättigheter lag i Sverige. Att barnkonventionen är lag innebär ett större ansvar för kommuner att ta hänsyn till barnets rättigheter vid beslut som rör barn.

Konventionen innehåller fyra grundläggande principer som är styrande för tolkningen av konventionen. Dessa principer uttrycker att:

- Alla barn har lika värde och därmed rätt att inte bli diskriminerad (artikel 2)
- Barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn (artikel 3)
- Alla barn har rätt till liv och utveckling (artikel 6)
- Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad (artikel 12)

Av artikel 4 i konventionen framgår att konventionsstaten, där kommuner också ingår, ska nyttja sina resurser till fullo för att uppfylla barns rättigheter och vidta alla lämpliga åtgärder gällande exempelvis administrativa förfaranden för att genomföra konventionens rättigheter. Regeringens strategi för genomförandet och förverkligandet av konventionen uttrycker bl.a. att kommuner bör inrätta system för att kunna följa hur barns bästa förverkligas. För att barnets rättigheter ska ha genomslag behövs även kompetenshöjande insatser för beslutsfattare och anställda. Barn definieras enligt konventionen som varje människa under 18 år.

Revisorerna granskade under 2008 och 2013 barnkonventionen i kommunen och kunde konstatera flera brister. Förstudien fokuserar översiktligt på statusen kring vidtagna åtgärder utifrån tidigare noterade brister och på huruvida kommunstyrelsen har gjort någon analys och vidtagit åtgärder för att förbereda sig inför att barnkonventionen blir lag.



# Uppdraget

## Syfte

Förstudien syftar till att ge underlag till revisorerna om statusen på området och om det är motiverat att genomföra en fördjupad granskning av kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning utifrån ett barnrättsperspektiv. Förstudien ska undersöka detta genom att svara på följande frågor:

- Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder för att förbereda sig inför att barnkonventionen blir lag?
- Hur har kommunstyrelsen beaktat de brister och rekommendationer framkom i revisorernas granskningar av arbete med barnkonventionen 2008 och 2013?

## Avgränsning och metod

Granskning av relevanta, centrala styrande dokument och genomförda uppföljningar. Intervju har skett med kommunens barnombudsman och strateg vid kommunstyrelseförvaltningen.

Ett utkast av revisionsrapporten har varit föremål för sakgranskning innan färdigställande.



# 2

## lakttagelser



# Förändringar i organisation sedan granskningen 2008 & 2013

## Barnombudsmannens organisatoriska tillhörighet är flyttad

- I genomförda granskningar 2008 och 2013 tillhörde barnombudsmannen kommunstyrelseförvaltningen och hade i sitt uppdrag att strategisk driva frågor som rör barnkonventionens genomförande. I granskningarna noterades att barnombudsmannens mandat och roll inom organisationen behövde tydliggöras i syfte att möjliggöra en tydligare strategisk styrning för genomförandet av barnkonventionen i kommunens verksamheter.
- Förstudien visar att omorganisationer inom kommunstyrelseförvaltningen har medfört att barnombudsmannens organisatoriska tillhörighet har flyttats från kommunstyrelseförvaltningen till utbildningsförvaltningen. Enligt uppgift skedde flytten 2016. Samtidigt har vi inte kunnat iaktta att kommunstyrelsen har överlåtit till utbildningsnämnden att samordna kommunens arbete med barnkonventionen eller barnrättsfrågor i övrigt.
- I intervjuer framgår att barnombudsmannens nya organisatoriska tillhörighet upplevs ha försvårat det strategiska arbetet med barnkonventionens genomförande. Fram till december 2020 hade en strateg inom kommunstyrelseförvaltningen som uppdrag att arbeta 25 procent av sin tjänst med barnrättsfrågor, i samverkan med barnombudsmannen. Denna tjänst är nu vakant och det råder otydligheter i om tjänsten kommer att återinsättas. Därmed kan det ifrågasättas vilken funktion inom kommunen som har ett tydligt ansvar att driva barnrättsfrågor på en central nivå inom förvaltningsorganisationen.
- Av intervjuerna framgår vidare att den organisatoriska förflyttningen av barnombudsmannen inte har inneburit att barnombudsmannens uppdragsbeskrivning förändrats. Av erhållen beskrivning av barnombudsmannens syfte och uppdrag framgår att syftet med tjänsten är att:
  - I ett ytterligare steg vara en kommun med ett tydligt barn och ungdomsperspektiv
  - Ge barn och ungdomar större möjlighet att kunna påverka sin egen situation.Av beskrivningen framgår vidare att barnombudsmannen också *kan* fungera som bollplank för förvaltningarna i deras arbete med frågor rörande barn och ungdomar. För att underlätta barnombudsmannens arbete *bör* kontaktmän utses inom berörda förvaltningar. Enligt intervjuer finns det inte formellt utsedda kontaktmän på förvaltningarna för arbete med barnrättsfrågor.
- Barnombudsmannen har enligt beskrivning även till uppdrag att granska kommunala planer och program med utgångspunkt från barn och ungdomars perspektiv. Vi har inom förstudien till exempel noterat att ett av kommunens viktigaste styrinstrument, budget för innevarande verksamhetsår, inte översänts till barnombudsmannen för granskning/yttrande innan antagande.

# Organisation av barnrättsarbete - iakttagelser

## Struktur för samverkan

- En ny satsning för jämlikhetssamordning har inrättats inom kommunledningsförvaltningen med Samordningsgruppen för Jämlikt Botkyrka.

Barnombudsmannen ingår i samordningsarbetet och ska förstärka barnens rättigheter i det övergripande jämlikhetsarbetet. Vidare ska förvaltningarnas jämlikhetssamordnare utgöra en funktion som bevakar barnets rättigheter som en del i säkrandet av mänskliga rättigheter och jämlikhet på platsen.

Av intervjuer förstås dock att barnrättsfrågor inte har varit prioriterat inom ramen för jämlikhetssamordningen under 2020 och i dagsläget finns inte något uppdrag kring barnrätt kopplat till förvaltningsspecifika jämlikhets- samordnare trots att barnombudsmannens medverkan var tänkt att stärka barnrättsperspektivet. Jämlikhetssamordnare har heller inte fått utbildning i barnrätt.



# Förändringar i organisation sedan granskningen 2008 & 2013 - Slutsatser

Den strategiska organisationen kring barnrättsarbete har otydligheter i och med att barnombudsmannen numera organisatoriskt tillhör utbildningsnämndens förvaltning samtidigt som utbildningsnämnden inte har fått uppdrag att samordna kommunens genomförande av barnkonventionen eller barnrätt i övrigt.

Den övergripande tjänst som driver frågor inom barnrätt, 25 procent av sin tjänst, inom kommunstyrelseförvaltningen är vakant.

Kontaktpersoner på respektive förvaltning för arbete med barnrätt finns inte formellt utsedda.

Sammantaget utgör ovan iakttagelser en väsentlig risk för att organisation kring ett strategisk arbete med barnkonventionens genomförande i förvaltningsorganisationen är otydligt. Detta indikerar i sin tur en risk att det strategiska arbetet inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt.



# Styrning utifrån ett barnrättsperspektiv - Iakttagelser

## Politiskt uppdrag med koppling till barnkonventionens genomförande är otydligt

- Intervjuade uppger att de till deras kännedom inte finns något tydligt pågående politiskt uppdrag för genomförandet av barnkonventionen. I budget 2013 hade kommunstyrelsen som åtagande att "säkerställa att kommunorganisationen följer barnkonventionen". Detta åtagande har emellertid inte funnits i kommunstyrelsens budget sedan 2013 enligt de intervjuade.
- Till intervjuades kännedom har kommunstyrelsen inte efterfrågat någon analys av kommunens barnrättsarbete inför barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning eller begärt särskilda åtgärder.
- Ett av kommunstyrelsens utskott, *Botkyrka som organisation*, gav 12 november 2019, kommunstyrelseförvaltningen i uppdrag att ta fram en konkret handlingsplan för hur kommunen ska stärka sitt barnrättsarbete. Vi noterar att beslutet inte avser ett delegationsbeslut i det avseende att beslutet anmälts eller återrapporteras till kommunstyrelsen.

- Utskottet Botkyrka som organisation beslutade vid sammanträde 18 februari 2020 att "ta emot information och godkänna återrapporteringen av uppdraget [handlingsplan för att förstärka barnrättsarbetet]. Utskottet har inte tagit några ytterligare beslut med anledning av förvaltningens förslag till handlingsplan.

## Budget och planer

- Det finns inte något fullmäktigemål som rör barnrättsperspektiv i budgeten för år 2020. Resursfördelningen i mål och budget 2020 med flerårsplan 2021-2023 har exempelvis inte tydligt kopplats till ett barnrättsperspektiv.
- Kommunstyrelseförvaltningens förslag till handlingsplan, för att förstärka barnrättsarbete i kommunen, vilken Utskottet Botkyrka som organisation godkänna genom att godkänna återrapportering av uppdraget, har inte beslutats av kommunstyrelsen med ett uppdrag för genomförande av handlingsplanen med ansvarsfördelning och resurstillsättning.

## Former för barnets bästa

- Det finns inte förankrade metodstöd för att inkludera att inkludera barnrättsperspektivet i beslutsprocesser. Enligt intervjuade finns det goda exempel inom kommunen där barnrättsperspektivet framträder i vissa beslutsprocesser, men arbetet upplevs personbundet och inte systematiserat.
- Barnkonsekvensanalyser uppges vara ett förbättringsarbete. Nämnderna har i regel inte som rutin att regelbundet efterfråga barnkonsekvensanalyser i beslutsunderlag. Socialnämnden lyfts som ett enskilt exempel där arbetet kommit längre och enligt uppgift ska barnkonsekvensanalyser finns med i beslutsunderlag.

# Styrning utifrån ett barnrättsperspektiv - Slutsatser

- Kommunstyrelsen har inte utfärdat något uppdrag för genomförande av barnkonventionen.
- Ett av kommunstyrelsens utskott, har vid sammanträde i februari 2020, godkänt kommunstyrelseförvaltningens återrapportering av uppdraget att ta fram en handlingsplan för att stärka kommunens barnrättsarbete. Däremot har utskottet inte föreslagit till kommunstyrelsen att anta handlingsplanen, fördela uppdrag eller resurser för arbetet.
- Det saknas ett inriktningsmål eller måldokument för det övergripande barnrättsarbetet.
- Metodstöd för att tillgodose barnens bästa är inte formaliserat eller förankrat i nämndernas beslutsprocesser. Enskilda och goda exempel uppges finnas inom kommunen, men arbetet är inte systematiserat.

# Förekomst av analys och åtgärder inför barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning - iakttagelser

## Handlingsplan för stärkt arbete med barnrätt

Handlingsplanen som presenterades för Utskottet Botkyrka som organisation i februari 2020 innehåller fyra övergripande aktiviteter:

1. Kartlägga förvaltningarnas arbete med barnets rättigheter. Kartläggningen ska genomföras genom en enkätundersökning med syfte att få en nulägesbild och synliggöra utvecklingsbehov som personalen har i för att bedriva ett bättre barnrättsarbete.
2. Anpassa en matris, som ska betraktas som en checklista, på vad förvaltningarna behöver göra för att säkra barnets rättigheter.
3. Ta fram ett "barnrätts-kit" som förvaltningarna kan använda i sitt förverkligningsarbete. Kittet ska bland annat bestå av föreläsningsunderlag, verktyg för kartläggningar och metoder och verktyg för att jobba med barnens delaktighet och inflytande.
4. Initiera ett arbete för att skapa en rutin kring barnkonsekvensanalyser i tjänsteskrivelser.

## Implementering av handlingsplanen

Enligt de intervjuade har arbete med handlingsplanen inte fortlöpt som avsett under 2020, tillsammans med annat strategiskt arbete inom kommunen på grund av rådande pandemi.

Kartläggningen för att samla kunskap om förvaltningarnas nuläge och utvecklingsområden ska enligt planen genomföras av barnombudsman i samverkan med resurs från kommunstyrelseförvaltningens avdelning för hållbar samhällsutveckling. Kartläggningen har fått stå tillbaka med anledning av att avdelningen för hållbar samhällsutveckling har haft som prioritet att genomföra en annan kartläggning/genomlysning av kommunens jämlikhetsarbete och det skulle bli otydligt med två pågående kartläggningar samtidigt. Enligt de intervjuade är enkätfrågor redo att skickas ut när klartecken ges.

Arbete med att anpassa matris/checklista har inte heller genomförts i önskvärd utsträckning eftersom förvaltningarnas nuläge och utvecklingsområde inte är kartlagt.

Utbildningsmaterial som en del i "barnrätts-kittet" uppges i stort vara klart, men det saknas en plan för hur utbildningsmaterialet ska tas emot av förvaltningsrepresentanter som sedan ska ta vidare underlaget för anpassad utbildning inom verksamheterna.

Systematiska rutiner för barnkonsekvensanalyser i tjänsteskrivelser finns inte. .

## Uppföljning av handlingsplanen har inte skett

Utskottet Botkyrka som organisation, har inte angett direktiv för hur arbetet med handlingsplanen ska följas upp.

Vid genomgång av Utskottet Botkyrka som organisation och kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2020 noteras att det inte skett någon uppföljning av arbete med handlingsplanen.

# Förekomst av analys och åtgärder inför barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning - Slutsatser

Kommunstyrelsen har inte särskilt efterfrågat en analys inför barnkonventionens ikraftträdande som lag Utskottet Botkyrka som organisation har godkänt kommunstyrelseförvaltningens förslag till handlingsplan för ett stärkt barnrättsarbete i februari 2020, men uppföljning av arbetet har inte skett.

De åtgärder som föreslås i handlingsplanen har inte genomförts under 2020 och det saknas en kunskap om förvaltningarnas barnrättsarbete i förhållande till barnkonventionens lag. Därmed finns det en risk att det även saknas kunskap om ytterligare åtgärder krävs för att leva upp till barnkonventionens intentioner.

# Beaktande av revisionens tidigare granskningar - iakttagelser

## Revisionens uppföljande granskning av arbete med barnkonventionen 2013

I revisionens uppföljande granskning av arbete med barnkonventionen 2013 framkom att:

- Merparten av de förbättringsområden som framkom av 2008 års granskning kvarstår
- Samlat angreppssätt saknas för att utveckla metoder eller former för hur barns bästa beaktas i den kommunala beslutsprocessen samt i planering och genomförande av verksamheten
- Utbildning av politiker och tjänstemän i ämnet har inte skett i den omfattning som kommunstyrelsen angav i sitt svar på revisionsrapporten 2008
- Återrapportering och uppföljning av kommunens barnrättsarbete är inte systematiserad
- Nämnderna har inte helt landat i hur samspelet med ungdomsfullmäktige ska se ut

## Kommunstyrelsen svar på granskningsrapporten 2013

På sammanträde 10 november 2014 behandlar kommunstyrelsen revisionens uppföljande granskning av arbete med barnkonventionen. Kommunstyrelsen beslutar även att anta *kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2014-10-21* som svar på granskningen. Av tjänsteskrivelsen framgår att följande åtgärder ska vidtas:

- Barnkonventionen integreras som del i politikerutbildning
- Barnkonventionen ska ytterligare förankras i förvaltningarna.
- Metod för spridning av utbildning i barnkonventionen för kommunens tjänstepersoner ska utvecklas.
- Metod för återrapportering av uppföljningen av arbetet med barnkonventionen utifrån perspektivet Mänskliga rättigheter ska utvecklas.
- Samspelet mellan ungdomsfullmäktige och nämnderna ska utvecklas.

## Spårbarhet av kommunstyrelsens beaktande av revisionens tidigare granskningar

- Intervjuade uppger att det råder otydligheter kring om barnkonventionen har integrerats som en del av politikerutbildningen. I början av den nya mandatperioden bjöds barnombudsmannen in att kort informera om barnkonventionen, men det var innan konventionen blev svensk lag.
- Ytterligare förankring av barnkonventionen inom förvaltningarna har inte skett systematiskt. Handlingsplan för ett stärkt barnrättsarbete är tänkt att möta en bredare förankring, men arbete med handlingsplanen har inte fortlöpt som avsett och intervjuade lyfter att det saknas en tydlig strategi för implementering.
- Metod för spridning av utbildning, som är en del av handlingsplanens "barnrätts-kit" är under framtagning, men det saknas en plan för hur arbetet ska förankras i verksamheterna eftersom det saknas tydliga lokala forum för mottagande och vidareutveckling av informationen. Intervjuade uppger att det finns ett stort intresse inom verksamheterna att lära sig mer om konventionen och hur verksamheten kan vidareutvecklas i barnrättsarbetet.
- Uppföljning av kommunens arbete med barnkonventionen har inte skett. Metod för hur arbetet ska följas upp är till del otydligt eftersom det saknas inriktningsmål eller tydliga uppdrag med koppling till barnkonventionen.
- Former för samspelet mellan ungdomsfullmäktige och nämnderna upplevs oförändrat sedan granskningen 2013.

# Beaktande av revisionens tidigare granskningar - Slutsatser

Av vad som framkommer av förstudien förefaller kommunstyrelsen inte vidtagit de åtgärder som angavs i svar på revisionsrapporten 2013. Det är särskilt otillfredsställande att kommunstyrelsen inte har efterfrågat någon uppföljning av kommunens arbete utifrån barnkonventionens intentioner, trots revisionens iakttagelser och rekommendationer. Detta medför utmaningar för kommunstyrelsen att säkerställa att kommunens verksamheter bedrivs på ett ändamålsenligt sätt så att barnens bästa förverkligas.

# 3

Slutsatser



# Sammanfattande slutsatser

- Det finns bristande tydlighet i den politisk styrningen för att säkerställa att barnkonventionen beaktas i styrning och ledning av verksamheten.
- Det finns inte några tydliga mål eller styrdokument som tar fasta på barnkonventionens artiklar.
- Former för hur barnets bästa ska tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser är inte systematiserat.
- Kommunstyrelsen har inte en spårbar uppföljning och utvärdering av kommunens verksamhet i relation till barnkonventionen, och det är otydligt hur denna uppföljning ska se ut när det saknas inriktningsmål eller styrdokument med bäring på området.
- Det finns otydligheter i hur kommunstyrelsen strategiska organisation kring barnrättsarbete ska se ut i förvaltningsorganisationen i och med att barnombudsmannens numera tillhör utbildningsförvaltningen. Vidare finns inte någon utsedd strategisk funktion inom kommunstyrelsens förvaltning med uppdrag att samordna arbetet
- Utifrån denna förstudie framkommer att kommunstyrelsen inte har vidtagit åtgärder i den omfattning som angavs i svar på revisionens granskningsrapport 2013.



# Bedömning rörande behov av fördjupad granskning

- Utifrån genomförd förstudie ser vi att det finns risk för brister i kommunstyrelsens styrning, ledning och uppföljning av arbete utifrån barnkonventionens intentioner. Avsaknaden av strategiska mål och förankrade prioriteringar med koppling till barnkonventionen medför följaktligen en risk att barnkonventionen inte fungerar som ett styrmedel gentemot verksamheten i den utsträckning som hade varit möjlig och är önskvärt utifrån att konventionen numera även är svensk lag.
- Utifrån förstudiens iakttagelser kan det vara motiverat att överväga en fördjupad granskning av kommunens strategiska arbete utifrån barnkonventionen. Vår rekommendation är emellertid att i ett första läge översända förstudien till kommunstyrelsen för yttrande. Eftersom resultatet av förstudien indikerar att det kvarstår brister på området och att det finns flera frågetecken kring kommunens arbete på området rekommenderar vi revisorerna att avvakta kommunstyrelsens yttrande innan beslut om ytterligare granskningsinsatser på området.

