

Revision ur ett barnrätts- och ungdomsperspektiv

Barnombudsmannen och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor



Revision ur ett barnrätts- och ungdomsperspektiv är utgiven av Barnombudsmannen och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Stockholm 2016

BARNOMBUDSMANNEN
Box 22106, 104 22 Stockholm
Besök Norr Mälärstrand 6
Telefon 08- 692 29 50
Info@barnombudsmannen.se
www.barnombudsmannen.se

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor
Box 17 801, 118 94 Stockholm
Besök Medborgarplatsen 3, Söderhallarna, Plan 11
Telefon 08- 566 219 00
Info@mucf.se
www.mucf.se

Innehåll

Innehåll	3
Förord	5
Revision på uppdrag av barn och ungdomar	7
Kort om barnkonventionen för revisorer	8
Den nationella barnrätts- och ungdomspolitiken	10
Revision utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv	12
Ett exempel – från riskbedömning till prövning	14
Så gjorde vi – Hallstahammars kommun	15
Så gjorde vi – Hallsbergs kommun	16
Så gjorde vi – Landstinget i Kalmar län	17
Mer att läsa	19



Förord

Barn saknar rösträtt och unga vuxna är underrepresenterade i beslutande församlingar. Det innebär att barns och ungas perspektiv kan saknas när beslut fattas lokalt och regionalt. Genom att anlägga ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i granskningen av kommunens, regionens eller landstingets verksamhet hjälper revisorn till att göra barns och ungdomars röster hörda och att bevaka deras intressen. Revisorn har en stark ställning och kan vid revisionen påtala bristen att dessa medborgare inte varit med och påverkat beslut som berör dem. Resultatet blir en ökad medvetenhet om att barn och ungdomar ska finnas med för att få beslut med ökad effektivitet och kvalitet i verksamheterna.

Barnombudsmanen samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, har tillsammans tagit fram den här skriften. Den ska underlätta revisorns arbete med att granska och stödja de offentliga verksamheter som ska leva upp till kraven i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och barnrätts- och ungdomspolitikerna. Skriften beskriver politikområdena, konventionen och verktyg och metoder som vi har tagit fram och som kan underlätta det arbetet. I skriften berättar även tre revisorer i kommun och landsting om hur de har genomfört revision ur ett barnrätts- och ungdomsperspektiv.

Fredrik Malmberg
barnombudsman
Barnombudsmanen

Lena Nyberg
generaldirektör
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor



Revision på uppdrag av barn och ungdomar

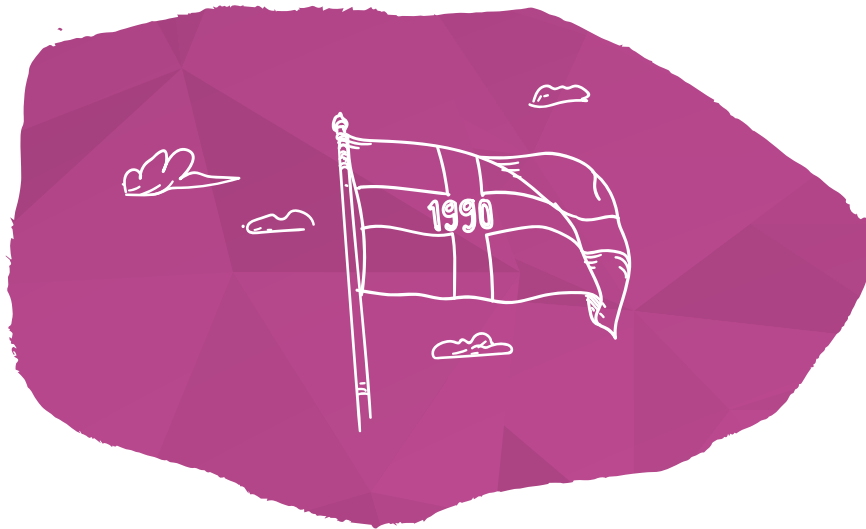
Som revisor arbetar du på uppdrag av samtliga medborgare, även barn och ungdomar. I ditt uppdrag är det viktigt att komma ihåg att barn och ungdomar utgör en mycket heterogen grupp bestående av tjejer och killar i åldersspannet 0-25 år med varierande sociala och ekonomiska villkor. Du ska å deras vägnar kontrollera att nämnder, styrelser, kommunala företag och enskilda ledamöter sköter sin redovisning, förvaltning och följer fullmäktiges mål, beslut, lagar och föreskrifter.

Barnrätts- och ungdomsperspektivet är avgörande

Beslutsfattare i kommuner, landsting och regioner ansvarar för ett stort antal frågor som rör barn och ungdomar. Eftersom det finns internationella konventioner som ger barn särskilda rättigheter och nationella mål som utgår ifrån rättigheterna är det självklart att även revisionen ska ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv. Du som revisor ska granska verksamheterna för att förebygga, upptäcka och åtgärda brister utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv. Detta är avgörande för att kunna bedöma om funktionerna är ändamålsenliga för barn och ungdomar.

”En väl fungerande revision och ett tydligt ansvarsutkrävande är viktiga delar i den kommunala självstyrelsen, i den lokala demokratin. De bidrar till att skapa legitimitet och förtroende för den kommunala sektorn.”

Källa: God revisionsssed i kommunal verksamhet 2014. SKL.



Kort om barnkonventionen för revisorer

År 1990 beslutade (ratificerade) Sverige att följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Den omfattar alla personer upp till 18 års ålder och förtydligar att dessa personer har mänskliga rättigheter. Barnkonventionen utgör grunden både för den svenska barnrättspolitik och ungdomspolitik.

FN har utsett en särskild kommitté som bevakar och tolkar barnkonventionen. Den kallas för FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). Bevakningen består av att alla stater som ratificerat barnkonventionen vart femte år ska skicka in en rapport som sedan granskas och ligger till grund för ett antal rekommendationer. Barnrättskommittén publicerar också så kallade allmänna kommentarer om hur olika artiklar och teman i barnkonventionen ska tolkas.

En hel och odelbar konvention

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar. 41 av dem är så kallade sakartiklar som slår fast vilka rättigheter som varje barn har. Resten av artiklarna handlar om hur staterna ska arbeta med konventionen. Artiklarna utgör en helhet. Det går alltså inte att bryta ut en artikel och se den som fristående från de andra. Fyra av artiklarna är vägledande för hur helheten ska tolkas. Det är artikel 2, 3, 6 och 12 och de kallas för de fyra grundprinciperna. När man läser alla övriga artiklar ska man läsa dem med grundprinciperna "som glasögon".

Barnkonventionens artikel 4 kräver breda insatser för att säkerställa att barnets rättigheter blir verklighet. Av den här artikeln framgår att ett land som har ratificerat barnkonventionen ska vidta alla lämpliga åtgärder gällande lagstiftning, administrativa förfaranden och andra handlingar för att rättigheterna ska kunna genomföras. Det gäller inte minst kommuner och landsting/regioner som ansvarar för många av de verksamheter som rör barn och unga.

Artikel 42 i barnkonventionen innebär en skyldighet för staten att informera både barn och vuxna om konventionen. I artikel 44 ställs dessutom krav på staterna att göra sina egna rapporter till barnrättskommittén tillgängliga, vilket också gäller de kommentarer och rekommendationer som ges av kommittén med anledning av ländernas rapporter.

De fyra grundprinciperna:

Artikel 2 handlar om alla barns lika värde och rättigheter. Ingen får diskrimineras. Barnkonventionen gäller för alla barn som befinner sig i ett land som har ratificerat den.

Artikel 3 anger att det är barnets bästa som ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till barnets egen åsikt och erfarenhet. Ansvariga ska därför göra prövningar och bedömningar av vad som kan anses vara barnets bästa vid beslut och åtgärder som rör barn under 18 år.

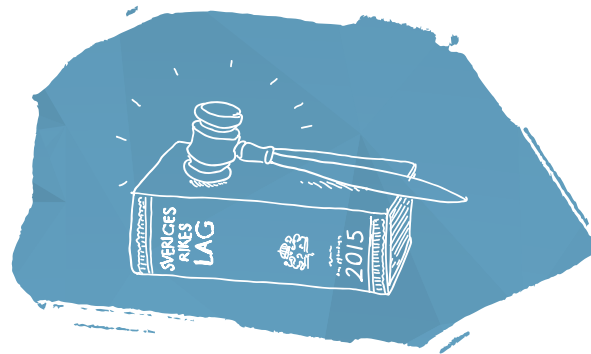
Artikel 6 understryker varje barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Artikeln handlar inte bara om barnets fysiska hälsa utan också om den andliga, moraliska, psykiska och sociala utvecklingen. Med utveckling menas inte bara att barnet förbereds för vuxenlivet utan också att det tillförsäkras optimala förhållanden under barndomen.

Artikel 12 lyfter fram barnets rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. När åsikterna beaktas ska hänsyn tas till barnets ålder och mognad.

Gäller på alla nivåer i Sverige

Barnkonventionen är en del av den internationella folk-rätten. Det innebär att de stater som har ratificerat konventionen är skyldiga att göra sitt yttersta för att följa konventionens artiklar. Politiker, i de länder som har antagit under konventionen, har ansvar för att alla barn får det som de har rätt till. Detta framgår i konventionens artikel 4. Där står också att staten ska utnyttja det yttersta av sina resurser för att garantera barnets ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

I Sverige har regering och riksdag beslutat om en nationell strategiⁱ för att genomföra barnrättspolitiken och barnkonventionen. Den heter *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*ⁱⁱ. Strategin är ett verktyg som ska hjälpa riksdag, regering, statliga myndigheter, landsting, regioner och kommuner att låta sina beslut genomsyras av ett barnrättsperspektiv.ⁱⁱⁱ I den står att barnets rättigheter ska stärkas inom alla berörda områden och verksamheter på statlig, landstings- och kommunal nivå.



Barnkonventionen blir lag

Som framgår ovan är barnkonventionen ett folkrättsligt bindande dokument. I Sverige har en del nationella lagar transformerats – det vill säga ändrats och anpassats – till konventionens bestämmelser. Men för att stärka konventionens ställning ännu mer förväntas riksdagen göra den till inkorporerad lag i början av 2018. Det innebär att hela konventionen tas in i vår nationella lagstiftning. Det kommer att innebära att tjänstemän och beslutsfattare måste förhålla sig till barnkonventionen på ett annat sätt än i dag och i än högre grad låta konventionen utgöra en grund för beslut som tas i kommuner och landsting/regioner. Lagstiftningen i sig är dock inte tillräcklig för att få genomslag. Det kommer att krävas konkreta åtgärder som till exempel kompetenhöjande insatser för att barnkonventionen ska få genomslag.

Tips!

Läs mer om barnkonventionen på Barnombudsmannens webbplats: www.barnombudsmannen.se

ⁱ Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

ⁱⁱ Regeringen har sedan 2010 bedrivit ett pågående arbete med att säkerställa och tillgodose barnets rättigheter med utgångspunkt i Strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige som riksdagen antog i december 2010 (prop. 2009/10:232).

ⁱⁱⁱ Källa: <http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/pejling-dialog/strategin/syfte-med-strategin/>



Den nationella barnrätts- och ungdomspolitiken

I Sverige bor 2 miljoner personer som är mellan 0 och 18 år.^{iv} De är den nationella barnrättspolitikens målgrupp. Ungdomspolitiken har en delvis överlappande målgrupp som omfattar de 1,6 miljoner personer som är mellan 13 och 25 år^v. Barnrätts- och ungdomspolitikens uppgift är att skapa förutsättningar för att de som bor i Sverige ska ha ett bra liv under sina första 25 år. Att ha ett bra liv innebär många saker. Bland annat handlar det om att ha bra levnadsstandard, att må bra, att kunna utvecklas och påverka sin situation. Det handlar också om att ha samma rättigheter och möjligheter som andra grupper i samhället^{vi}. Barnrätts- och ungdomspolitiken är bindande för myndigheter och vägledande för kommuner, landsting och regioner.

Barnrätts- och ungdomspolitikens mål

Den nationella barnrätts- och ungdomspolitiken består av mål som riksdag och regering har beslutat om för att förbättra barns och ungdomars levnadsvillkor. Barnrättspolitikens mål är att barn ska

- mötas med respekt
- ha möjlighet att utvecklas
- känna trygghet
- vara delaktiga och ha inflytande^{vii}

Ungdomspolitikens mål är att ungdomar ska

- ha goda levnadsvillkor och
- ha makt över sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.^{viii}

Målen för de båda politikområdena harmonierar och uttrycker att barn och ungdomar har rätt att komma till tals i frågor som rör deras eget liv.^{ix}

Sektorsövergripande politik

Barn- och ungdomar finns i hela samhället. Deras liv påverkas av beslut inom barnomsorg, utbildning, arbetsmarknad, socialtjänst, sjukvård, samhällsplanering, kultur, miljö, integration, bostadsbyggande och många andra områden. Därför är barnrätts- och ungdomspolitiken sektorsövergripande. Det betyder att politikområdenas mål gäller för alla beslut och insatser som berör barn och ungdomar i alla samhällssektorer^x.

Barnkonventionen som grund

Barnrättspolitikens handlar om att förverkliga Barnkonventionen. Även ungdomspolitiken utgår från barnkonventionen och andra mänskliga rättigheter^{xi}. Sveriges riksdag har ratificerat barnkonventionen och därför ska den tillämpas på alla nivåer i Sverige. Landsting, regioner och kommuner kan med fördel utgå från de nationella målen när de formulerar sin egen barn- och ungdomspolitik. Ett särskilt ansvar ligger på landstingens, regionernas och kommunernas styrelser och fullmäktigen. De ska se till att alla styrelser, nämnder, förvaltningar och bolag lever upp till det som står i barnkonventionen och skapa förutsättningar för att rättigheterna genomförs i praktiken^{xii}.

Barnrätts- och ungdomsperspektiv

För att kunna uppnå barnrätts- och ungdomspolitikens mål behöver alla verksamheter ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv.^{xiii} Ett barnrättsbaserat synsätt grundar sig i en syn på barnet som rättighetsbärande och inte som ett föremål för vuxnas välvilliga handlingar. Att ha ett barnrättsperspektiv innebär att följa barnkonventionens artiklar och anamma dess barnsyn. I konventionen ses barnet som

- en individ med rättigheter och personlig integritet
- kompetent och handlingskraftigt
- och i behov av stöd och skydd.

Att ha ett ungdomsperspektiv innebär att låta insatser för ungdomar bygga på

- kunskap om ungdomars levnadsvillkor och
- ungas egna röster.^{xiv}

En kunskapsbaserad politik

Det finns flera sätt att skaffa den kunskap som behövs för att kunna tillämpa barnrätts- och ungdomsperspektivet. Det handlar dels om att tillägna sig grundläggande kunskaper om barnkonventionen och de övriga mänskliga rättigheterna. Dels om att ta del av forskningsresultat och statistik om barn och unga. Sådana uppgifter kan finnas i den egna verksamheten eller hos myndigheter, högskolor och universitet. För att få ett barnrätts- och ungdomsperspektiv behöver politiker och tjänstemän också lyssna på barn och ungdomar. De kan dela med sig av sina erfarenheter genom till exempel barn- och ungdomsråd, workshops, intervjuer, enkäter och estetiska uttrycksformer.

Förslag på verktyg

Barnombudsmannen och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har utvecklat verktyg för att underlätta inhämtandet av kunskap om barns och ungdomars livsvillkor, och metoder för att låta barn och ungdomar komma till tals. Här nedan presenteras Ung idag, Max18, LUPP och Unga Direkt.

Ung idag är ett webbaserat verktyg som bidrar till att sprida kunskap om, och följa utvecklingen av, ungdomars livsvillkor och levnadsvanor i Sverige. Verktöget innehåller ett 50-tal indikatorer som gör det möjligt att följa upp ungdomspolitiken. Uppgifterna kan till stor del brytas ned från nationell nivå till regional och lokal nivå, samt sorteras på kön, åldersgrupp, utrikes- och inrikes födda samt utländsk bakgrund. mucf.se/ungidag

Max18 är en webbplats som visar statistik och information om barns och ungas levnadsförhållanden i relation till barnkonventionen. Barnrättspolitikerna har delats upp i sex områden som är kopplade till barnkonventionen. I Max18 finns omkring 50 indikatorer och det är möjligt att jämföra barns levnadsförhållanden mellan till exempel kommuner, landsting och regioner. max18.barnombudsmannen.se/max18-statistik/

LUPP (lokal uppföljning av ungdomspolitiken) är en ungdomsenkät som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor erbjuder kommuner, landsting, regioner och stadsdelar. Enkäten kan användas för att ta reda på hur ungdomars situation ser ut. Frågorna i enkäten handlar om hur unga uppfattar inflytande, demokrati, arbete, hälsa, trygghet, fritidsutbud, situationen i skolan och deras framtidsplaner. Enkäten genomförs oftast elektroniskt (webbenkät) i skolan. För att nå unga som inte går i gymnasiet kompletteras undersökningen av utskick med pappersenkäter. mucf.se/lupp

Unga Direkt är en metod för att lyssna till barn och ungdomar. Den bygger på att barn och unga berättar om sådant som de själva har erfarenhet av. En handledning, instruktioner och tips finns på Barnombudsmannens webbplats. barnombudsmannen.se/unga-direkt/

Ung idag

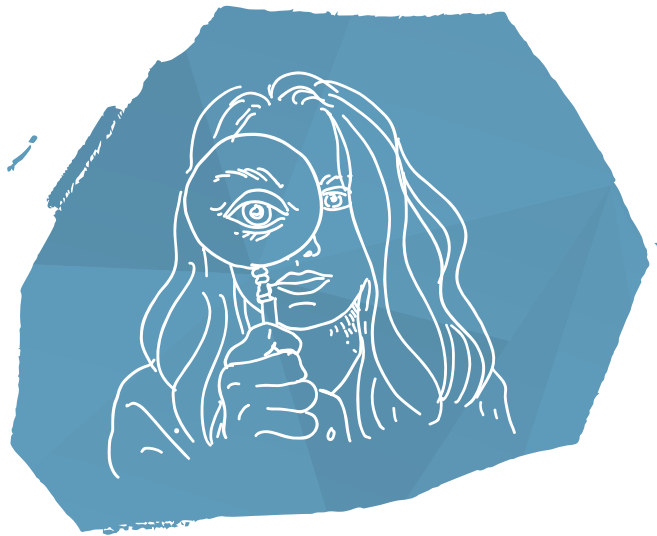


Tips!

Ett annat sätt att lära sig mer om barns och ungdomars villkor är att läsa Barnombudsmannens årsrapporter och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors årliga fokusrapport.

^{iv} http://www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Artiklar/Antalet-barn-vantas-oka-i-Sverige/
^v <http://www.mucf.se/ungdomspolitik>
^{vi} <http://www.mucf.se/ungdomspolitik>
^{vii} <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/barnets-rattigheter/mal-for-barnets-rattigheter/>
^{viii} <http://www.mucf.se/ungdomspolitik>
^{ix} <https://www.youtube.com/watch?v=givXD-AoHo&feature=youtu.be>

^x <http://www.regeringen.se/contentassets/e005ea3010f94b60b59cebf6c061e8e/med-fokus-pa-unga--en-politik-for-goda-levnadsvillkor-makt-och-inflytande-prop.-201314191>
^{xi} <http://www.mucf.se/sveriges-ungdomspolitik>
^{xii} https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/tgarder-for-att-starka-barnet_H10391/?html=true. Skr. 2013/14:91 2.3
^{xiii} Referens: <http://www.mucf.se/sveriges-ungdomspolitik>
^{xiv} Med fokus på unga - en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande (prop. 2013/14:191)



Revision utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv

En del fullmäktigen och nämnder har handlingsprogram som rör barn- och ungdomsfrågor som revisionen kan ta utgångspunkt i. På andra håll saknas en samlad barnrätts- och ungdomspolitik: De mål som specifikt berör barn och ungdomar kan vara utspridda på olika nämnder, eller också kan barn och ungdomar saknas i målformuleringarna även om verksamhet och service vänder sig till dem. Eftersom du som revisor själv kan utforma hur granskningen ska genomföras, och bestämma granskningens inriktning, har du stora möjligheter att lyfta fram barnrätts- och ungdomsperspektivet.

Planering och riskbedömning

All revision börjar med att du bestämmer vad som ska granskas. Som grund för beslutet gör du en riskbedömning. Den går ut på att identifiera vad som skulle kunna hindra verksamheten från att leva upp till sina mål och från att följa lagar, föreskrifter och konventioner. I riskbedömningen ska du uppskatta sannolikheten för att något sådant inträffar och vilka negativa konsekvenser det i så fall skulle kunna föra med sig.

Barn och ungdomar har sällan möjlighet att själva peka på områden som kan vara relevanta i en riskbedömning. Därför behöver du, som deras ställföreträdande, ta reda på hur tjejer och killar i olika åldrar har det och hur de upplever den service och verksamhet som kommunen, landstinget eller regioner erbjuder. Om kommunen har genomfört *LUPP* eller använt metoden *Unga Direkt* kan de resultaten vara en bra hjälp. Du kan också använda webbverktygen *Max18* och *Ung idag* för att få veta mer om hur barn och unga har det där du verkar.

Om den nämnd eller verksamhet som du ska granska saknar rutiner för att samla in kunskap om barn och unga lokalt, kan revisionen utmynna i ett krav på detta. Ansvari-

ga behöver lyssna på, och ha kunskap om, barn och ungdomar för att kunna fatta beslut baserade på fakta istället för på föreställningar.

Riskbedömning – exempel 1

Statistiken på *Ung idag* visar att kommunen har en högre andel ungdomar med låg ekonomisk standard än riksgenomsnittet. Statistiken på *Max18* visar att andelen barn som bor i familjer med låg inkomststandard har ökat kraftigt och ligger högre än riksgenomsnittet. Revisorn bedömer därför en väsentlig risk för att kommunstyrelsen inte ska kunna leva upp till de nationella och vägledande målen att barn och ungdomar ska känna trygghet och ha goda levnadsvillkor.

Riskbedömning – exempel 2

De senaste *LUPP-enkäterna* visar att många unga funderar på att lämna kommunen. Ett av skälen är att det är svårt att ta sig till utbildningar, fritidsaktiviteter och arbetsplatser. Ungdomarna efterfrågar bland annat utökad kollektivtrafik. Kommunen har också genomfört dialogkaféer och har fått veta att många barn i skolåldern upplever brist på fritidsaktiviteter och samlingslokaler. Revisorn har själv besökt den fritidsgård som finns och fick då veta att många barn och ungdomar kommer i kontakt med droger på sin fritid. Revisorn bedömer att det finns en väsentlig risk för att kommunen inte lever upp till barnkonventionens artikel 31 om barns rätt till lek och fritid och artikel 33 om rätten att skyddas mot droger. Revisorn ser också en väsentlig risk att kommunen inte lever upp till sitt mål om en ändamålsenlig, effektiv och tillgänglig kollektivtrafik för alla invånare.

Formulering av frågor

När du är klar med riskbedömningen är det dags att formulera revisionsfrågorna. Här har du stora möjligheter att påverka. Genom att nämna barn och ungdomar explicit i den övergripande frågan, eller i de specifika tilläggsfrågorna, kan barnrätts- och ungdomsperspektivet komma i fokus.

Frågeområden – fyra exempel

1. Hur lever landstingsstyrelsen upp till barnkonventionens artikel 3 om barnet bästa? Finns rutiner för hur man kan pröva och bedöma barnets bästa i beslut som rör barn och unga?
2. Finns former och insatser för att främja god hälsa hos invånarna? Finns systematiska arbetsformer för att motverka psykisk ohälsa, med psykiska och psykosomatiska symtom, hos barn och ungdomar?
3. Lever kommunstyrelsen upp till sina mål om att barns och ungdomars inflytande ska öka? Har barn och ungdomar med funktionsnedsättning kanaler för inflytande? Finns rutiner för att inhämta barns- och ungdomars röster i alla beslut som rör dem?
4. Lever utbildningsnämnden upp till barnkonventionens artikel 2 som uttrycker diskrimineringsförbud? Använder utbildningsförvaltningen sina resurser på ett ändamålsenligt och effektivt sätt för att motverka diskriminering bland barn och ungdomar?

Granskning

För att kunna besvara revisionsfrågorna behöver revisionen granska verksamheten. All granskning bygger på insamling av fakta, iakttagelser och analys. Revisionen kan samla in fakta genom att granska dokument och till exempel titta på hur och när barn och ungdomar nämns i protokoll, beslut och andra skrivelser. Revisionen kan också göra statistisk analys, registeranalys och prata med förtroendevalda och sakkunniga. Barn och ungdomar, eller personer som känner dem väl, måste räknas som sakkunniga i frågor som rör dem.

Prövning

Med granskningen som grund prövar du som revisor om styrelsen och nämnderna har fullgjort sina uppdrag. Du som revisor ska sedan berätta vad ni har kommit fram till, för den styrelse eller nämnd som ni har granskat. Detta kan ske både muntligt och skriftligt. Om du ser brister i genomförandet av barnrätts- eller ungdomsperspektivet, men inte bedömer konsekvenserna som så allvarliga, kan du ge nämnden eller styrelsen en anmärkning. Vid allvarligare fall kan du som revisor avstyrka ansvarsfrihet. Det är en styrka om revisorerna är eniga i sin bedömning men inte ett krav. Varje revisor är fri att göra sin egen bedömning och du kan alltså föra fram din egen uppfattning.

Ett exempel – från riskbedömning till prövning

I kommunen finns ett antal styr- och policydokument som kommunfullmäktige har antagit. De innehåller riktlinjer för hur olika frågor ska hanteras. Bland annat finns en tio år gammal handlingsplan/policy/program för barn- och ungdomsfrågor som sammanfattar kommunens barnrätts- och ungdomspolitik.

Riskbedömning och revisionsfrågor

De förtroendevalda revisorerna har identifierat en väsentlig risk för att styrelser och nämnder inte använder detta dokument. En konsekvens av detta blir att de politiska intentionerna inte förverkligas. Därför ger kommunens revisorer i uppdrag åt ett revisionsföretag att formulera ett antal revisionsfrågor:

- Har de intentioner som fullmäktige uttryckt i styr- och policydokument om barn och ungdomar, följts och beaktats i beslutssituationer och i verksamheten?
- Beaktas styr- och policydokument i beredningsarbetet?
- Finns rutiner för hur handlingsplaner ska uppdateras och finns det andra styrdokument som tar upp barnrätts- och ungdomsperspektivet?

Granskning

Revisionsföretaget gör en inventering och hittar flera antagna styrdokument som rör barn- och ungdomar, bland annat den ovan nämnda policyn. Revisionsföretaget intervjuar ett antal tjänstemän som har särskilt ansvar för hanteringen av styrdokument. Av policydokumentet framgår bland annat att det på varje kontor ska finnas en samordnare med ansvar för att policyn hålls vid liv och utvecklas. Varje nämnd ska redovisa i sin nämndplan hur arbetet med policyn ska bedrivas under de närmaste tre åren. Enligt policyn ska också varje nämnd och styrelse årligen sammanställa ett barnbokslut som ska redovisa hur man i beslut beaktat barnkonvention.

Prövning

Utifrån granskningsresultatet formulerar revisorerna ett missivbrev. Där konstateras bland annat att endast en av nämnderna har en samordnare för barn- och ungdomsfrågor. Endast denna nämnd gör treårsplaner för hur arbetet med policyn ska bedrivas. Ingen nämnd gör barnbokslut och kännedomen om att det finns en barn- och ungdomspolitisk policy är generellt mycket låg. Revisionen noterar dock att det bedrivs arbete inom en del nämnder som är i enlighet med policyns anda men inte så som dokumentet stadgar. Revisorernas bedömning är att kommunen i stora delar har misslyckats med att implementera detta dokument som fullmäktige har antagit.

Förut var barnen osynliga i beslut och protokoll



Per Hedfors är revisionens ordförande i Hallstahammar. För några år sedan gick han, och de andra förtroendevalda revisorerna i kommunen, en utbildning om barnkonventionen.

– Utbildningen blev en ögonöppnare. Den påminde oss om att en fjärdedel av befolkningen är barn och vi började fundera på hur barnkonventionen, och barnen, syns i det arbete som nämnder och

styrelser gör i Hallstahammar, säger Per.

Revisorsgruppen bestämde sig för att göra en riskanalys och gick igenom protokoll från Kultur- och fritidsnämnden och kommunstyrelsen.

– Vi konstaterade att många andra grupper nämndes men inte barnen. Vi saknade också referenser till barnkonventionen och formuleringar som visade att man hade tänkt på barn. Samtidigt fann vi en tolv år gammal policy för hur barnkonventionen skulle tillämpas i kommunen.

Granskning av det systematiska arbetet

Tillsammans med ett revisionsföretag formulerade revisorerna sex frågor:

1. Finns det en tydlig styrning som säkerställer att barnkonventionen beaktas?
2. Finns det tydliga mål och styrdokument för kommunens verksamhet som tar fasta på barnkonventionens artiklar?
3. Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser?

4. Vilken kännedom finns om barnkonventionen och har någon utbildning skett i ämnet?
5. Finns former för dialog och inflytande för barn och ungdomar?
6. Vilken uppföljning och utvärdering finns på området?

Revisionsföretaget genomförde intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommunchefen, utvecklingschefen och ett par nämndordföranden och gjorde en dokumentstudie. Resultatet visade på brister inom samtliga sex områden. Kommunstyrelsen svarade genom att lägga förslag på åtgärder.

Positiva effekter av granskningen

Revisionsgruppen planerar att göra en uppföljning om några år men ser redan nu positiva effekter av granskningen.

– Policyn har uppdaterats och nämnder och styrelser har blivit mer medvetna om att de måste lyssna till barn och ungdomar. Till exempel har förskolebarn och skolungdomar fått vara med och tycka till nu när Hallstammars centrum ska byggas om.

Även revisionsgruppen blir allt bättre på att formulera sina frågor utifrån ett barnrätts- och ungdomsperspektiv.

– Vi har blivit medvetna om att vi måste titta på hur situationen ser ut för barn och ungdomar i vår kommun. Till exempel kan statistik om barns livsvillkor ge oss indikationer på vad vi behöver granska framöver.

Vi utgår från kommunens demokratiuppdrag



Siv Palmgren har haft en mängd politiska uppdrag inom såväl kommun som landsting och är sedan fyra år förtroendevald revisor i Hallsbergs kommun. När hon fick uppdraget som revisor satte hon sig ned för att läsa regelverket och fundera på sin nya roll.

– Ofta finns en missuppfattning om att revisionen av nämnder och styrelser enbart ska utgå från lagstiftning och

de mål som kommunfullmäktige har satt upp. Men allt som en kommun gör kan inte hänföras till lagar. Vi måste se bredare och även utgå från konventioner, regelverk och nationella initiativ som är styrande för kommuner och landsting, säger Siv.

Nya perspektiv i revisionen

Eftersom Siv har många års erfarenhet av barnrättsarbete på strukturell och praktisk nivå valde hon att lyfta de frågorna i revisionsgruppen.

– Jag fick genast gehör och vi började fundera kring risk och väsentlighet utifrån kommunens demokratiuppdrag och ett barnrätts- och ungdomsperspektiv.

Alla revisorerna i gruppen har lång erfarenhet av att arbeta politiskt i kommunen och såg en stor risk för att styrelser och nämnder glömmer barnkonventionen i sina uppdrag. Ett revisionsföretag fick därför i uppgift att ta fram en projektplan och formulera ett antal revisionsfrågor. De handla-

de om hur barnkonventionen efterlevs och var inriktade på styrning, uppföljning och systematiskt arbete.

Viktigt att finna former för dialog

Granskningen blev klar i slutet av 2015 och rapporten har överlämnats till kommunfullmäktige.

– Nu skulle vi kunna slå oss till ro och säga att vi har gjort vårt jobb men jag tycker att vi revisorer måste bli duktigare på att utvärdera och kommunicera det vi gör. Vi måste hitta former för att följa upp våra granskningar på ett ännu bättre sätt. Och vi behöver kommunicera mer med våra uppdragsgivare, det vill säga med fullmäktige och medborgare.

Siv kommer därför att ta med sig frågan om medborgarsamtal och ett ungdomsparlament till sin partigrupp.

– Vi revisorer har stort inflytande och bör betraktas som en resurs både för medborgare och för fullmäktige. Vi ska uppmärksamma brister, utvecklingsområden och bidra till positiv förändring. Vårt jobb handlar om att värna demokratin, uppmärksamma risker för enskilda medborgare och se till att kommunens resurser används effektivt och ändamålsenligt för alla – även för dem som är mellan 0 och 25 år.

Började se verksamheten med nya ögon



Tomas Sandberg arbetar som revisionschef på Landstinget i Kalmar län sedan 30 år. Inför varje nytt år gör han en noggrann omvärldsbevakning. För ett par år sedan såg han att andra kommuner, landsting och även massmedia hade intresserat sig för efterlevnaden av barnkonventionen. Han föreslog för landstingets revisorer att detta skulle bli ett granskningsområde även i Kalmar.

– De tyckte att det var en bra idé och gav mig i uppdrag att utarbeta förslag på revisionsfrågor, säger Tomas.

Förarbetet är centralt

Tomas ser det som en skyldighet att sätta sig in i de områden som revisionen ska granska.

– Det går förstås inte att bli expert på allt men det går att få en grundläggande förståelse. Jag läste på om barnkonventionen och intervjuade flera sakkunniga i kanslihuset. Alla tjänstemän är förstås måna om att lyfta fram sitt eget område men tillsammans gav de mig en bred bas att stå på när jag formulerade frågorna.

Genom att samtala med medarbetare på kansliet får revisionen också förankring och det börjar hända saker direkt.

– Många får bråttom att åtgärda brister när de förstår att de ska bli granskade och det är en viktig effekt.

Researcharbetet gjorde också att Tomas började se landstingets verksamhet på ett nytt sätt.

– Mentalt fick jag sätta mig på en mindre stol – en stol som passar för barn – och försöka se världen ur deras perspektiv. Kan barnen se de skyltar som vi sätter upp eller sitter de för högt? Pratar vi till dem eller går informationen inom sjukvård och andra verksamheter över deras huvuden? Får de komma till tals?

Barnkonventionen gäller hela verksamheten

Eftersom barnkonventionen inte hör hemma i en viss förvaltning skulle revisionen granska hela landstingsstyrelsens arbete. Den övergripande revisionsfrågan blev ”Hur beaktas och efterlevs barnkonventionen inom landstinget?”.

– Sedan hade vi tio delfrågor. Bland annat skulle revisionen undersöka om beslut som rör barn grundar sig på aktuell kunskap om barns levnadsvillkor, om barnets fysiska och psykiska integritet respekteras i alla sammanhang och om barn får förutsättningar att uttrycka åsikter i frågor som rör dem.

Ett revisionsföretag fick i uppdrag att genomföra granskningen. Sedan överlämnade revisorsgruppen rapporten till landstingsstyrelsen tillsammans med ett missivbrev där det framgår hur revisorerna har tolkat resultaten.

– Landstingsstyrelsen tog revisionens synpunkter på stort allvar och föreslog sex åtgärder. Till exempel ska alla förvaltningar ta fram mått på efterlevnaden av barnkonventionen till kommande verksamhetsplan och ordförande för barnkompetensnätverkets får ansvar för att följa upp barnrättsarbetet. Revisorerna kommer att följa upp att de utlovade åtgärderna blir genomförda.

Mer att läsa

Om revision

Kommunallagen (1991:900), 9 kap, handlar om revision. Revisorerna ska enligt kommunallagen granska och pröva enligt god revisions sed. God sed avser revisionen i kommuner, landsting och regioner, i kommunala företag samt kommunalförbund och finansiella samordningsförbund. Det är Revisionsdelegationen inom SKL som beslutar om den goda seden. På SKL:s hemsida www.skl.se går det att beställa eller ladda ned ett flertal skrifter som riktar sig till revisorer och som handlar om revisorns uppdrag.

Om barnkonventionen, barnrättspolitiken och barnrättsperspektivet

Barnombudsmannen har information om barnkonventionen, barnrättskommitténs rekommendationer och allmänna kommentarer samt barnrättsperspektivet på sin webbplats. Där kan du också ladda ned regeringens Strategi för att stärka barnets rättigheter samt hitta Max18 och information om metoden Unga Direkt. www.barnombudsmannen.se

Om ungdomspolitiken och ungdomsperspektivet

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor skriver om ungdomspolitiken. På myndighetens webbplats kan du även hitta Ung idag och information om undersökningen LUPP. www.mucf.se



mucf | Myndigheten för ungdoms-
.se | och civilsamhällesfrågor