



Kommunrevisorerna granskar

Barnkonventionens efterlevnad

2021-11-18

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionsord, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag
kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen
Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se

Umeå kommun

Granskning av barnkonventionens
efterlevnad



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande och avgränsningar	3
1.4. Revisionskriterier.....	4
2. Barnkonventionen i kommunala mål och styrdokument	7
2.1. Inget övergripande styrdokument för implementering av barnkonventionen	7
2.2. Skiftande genomslag för barnkonventionen i nämndernas uppdragsplaner.....	7
2.3. Upplevda skillnader i hur barnkonventionen beaktas och följs upp	13
2.4. Bedömning	15
3. Prövning av barnets bästa och i nämndernas arbete	17
3.1. Nämnderna följer inte riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivning.....	17
3.2. ...men ledamöterna är trygga med barnrättsprövning i beslutsunderlag	18
3.3. Bedömning	19
4. Kännedom och utbildning om barnkonventionen i kommunen	20
4.1. Förtroendevalda har sällan utbildats men har en hög upplevd kännedom	20
4.2. Låg utbildningsnivå men skiftande kännedom om konventionen i förvaltningarna ..	22
4.3. Upplevt goda förutsättningar att efterleva konventionen, förutom för två nämnder..	23
4.4. Bedömning	24
5. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	26
Bilaga 1: Källförteckning	28
Bilaga 2. Aktiviteter i <i>Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2021–2023</i>	30

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att granska barnkonventionens efterlevnad. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder inte har säkerställt en tillräcklig struktur och intern kontroll för att leva upp till de krav som anges i barnkonventionen, med utgångspunkt i dess fyra grundprinciper. Vi anser att det saknas ett kommunövergripande arbete med barnrätt, vilket är nödvändigt för att skapa ett likvärdigt arbete i kommunen och en stark kultur, kring barnrättsfrågor generellt och barnkonventionen i synnerhet.

Vi grundar vår bedömning på att avsaknaden av kommunövergripande riktlinjer över hur barnkonventionen ska implementeras har fått till effekt att kommunstyrelsen och nämnderna har utformat separata mål och arbetsmetoder för att stärka barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet. En genomgång av styrelsen och nämndernas uppdragsplaner för 2021 visar att verksamheten i vissa delar ligger i linje med barnkonventionen och dess grundprinciper. Däremot bedömer vi att detta är en tillfällighet snarare än konsekvensen av ett systematiskt arbetssätt, eftersom varken styrelse eller nämnder har upparbetat former för hur barnkonventionen ska beaktas i planeringen. Undantagen är individ- och familjenämnden som nyligen fastställde en handlingsplan för arbete av barnkonventionen, och delvis för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som i sina uppdragsplaner anger barnkonventionen som en utgångspunkt för verksamheten.

Granskningen visar även att kommunstyrelse och nämnder inte säkerställt en tillräcklig utbildningsnivå kopplat till barnkonventionen samt saknar ett systematiserat arbetssätt för prövningar av barnets bästa. Vad gäller utbildning är varken förtroendevalda eller tjänstepersoner fortbildade i enlighet med fullmäktiges direktiv som togs i samband med att barnkonventionen blev lag. Vad gäller avsaknad av ett systematiserat arbetssätt för prövningar av barnets bästa har varken styrelse eller nämnder efterlevt den av fullmäktige antagna riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivning som ska användas vid alla beslut. Vi anser även att det är anmärkningsvärt att en stor majoritet förtroendevalda känner sig trygga i verksamheternas barnrättsprövningar trots att beslutsunderlagen i regel saknar en prövning av barnets bästa.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen utifrån sitt samordnande ansvar att:

- ▶ Säkerställa ett kommungemensamt förhållningssätt för hur barnkonventionen ska implementeras i kommunen.
- ▶ Bereda och för kommunfullmäktige föreslå en uppdaterat riktlinje/rutin för barnrättsprövning som ska användas vid samtliga politiska beslut i kommunen.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- ▶ Säkerställa att samtliga ledamöter och relevant personal i verksamheten genomgår relevant utbildning kopplat till barnkonventionen.
- ▶ Etablera en förvaltningsöverskridande kontaktyta för samverkan och samordning i barnrättsfrågor.

Slutligen rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnder, förutom individ- och familjenämnden att:

- ▶ Tydliggöra barnrättsperspektivet i sin respektive verksamhetsplanering.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Beslutet innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen. Barnets rättigheter ska beaktas vid alla avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Det är ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet.

Även om regering och riksdag har det övergripande ansvaret för barnkonventionens genomförande är det arbetet på regional och lokal nivå som ytterst avgör hur väl Sverige lever upp till barnkonventionens principer och krav. Beslut och verksamheter i kommuner och lands-ting/regioner har en avgörande betydelse om barn och unga ska få sina rättigheter tillgodosedda.

Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar att skapa förutsättningar för att rättigheterna genomförs i praktisk handling. Barnperspektivet ska vara inkorporerat inte bara traditionell barnverksamhet (skola, barnomsorg, fritid och socialtjänst) utan i allra högsta grad av beslut i tekniska förvaltningar, till exempel i frågor gällande trafik, stadsplanering och miljö. Arbetet centralt och inom verksamheterna bör innefatta särskilda mål, utbildningsinsatser, arbetssätt för att pröva barns bästa, utvecklingsarbete (inklusive samordning och uppföljning former för barns inflytande och delaktighet).

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma i vilken utsträckning kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställer en tillräcklig intern kontroll i sitt arbete för att leva upp till de krav som anges i barnkonventionen, med utgångspunkt i dess fyra grundprinciper. Granskningen utgår från följande frågor:

- ▶ Finns det beslut och målsättningar kring att stärka alla barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet?
- ▶ Beaktas och inkorporeras barnkonventionens grundprinciper vid framtagandet av kommunala mål, styrdokument samt budget?
- ▶ Sker en systematisk uppföljning i berörda nämnder av arbetet med barnkonventionen och hur väl grundprinciperna inkorporerats i arbetssätt och beslut?
- ▶ Finns det ett systematiserat arbetssätt för bedömningar och prövningar av barnets bästa?
- ▶ Finns det en ändamålsenlig kännedom om barnkonventionen bland politik och tjänstemän?
 - I vilken utsträckning har utbildning ägt rum?

1.3. Genomförande och avgränsningar

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen (KS), fritidsnämnden (FN), kulturnämnden (KN), individ- och familjenämnden (IFN), för- och grundskolenämnden (FGN), gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (GVN) samt tekniska nämnden (TN).

Granskningen har genomförts genom stickprov, enkäter, dokumentstudier samt intervjuer med ansvariga funktioner inom berörda förvaltningar (se källförteckning).

Stickprovet består av två beslut med beslutsunderlag för varje berörd nämnd, för att bedöma i vilken utsträckning prövningar av barnets bästa genomförs. Stickprovet är genomfört på första ärendet från det första protokollet 2021 samt det sista ärendet vid det vid tidpunkten för granskningen senaste protokollet. I urvalet ombads dock nämndsekreterare att exkludera uppenbara rutinärenden, såsom godkännande av dagordning och liknande.

Inom ramen för granskningen har vi skickat ut två enkäter; dels till ordinarie nämndsledamöter, dels till relevanta enhetschefer eller motsvarande inom förvaltningarna.¹ Frågorna behandlade bland annat deras bedömningar av kunskap om barnkonventionen och förutsättningar att arbeta med barnrättsfrågor. Enkät 1 skickades till 80 ledamöter och vi erhöll 49 svar vilket medför en svarsfrekvens på 61 procent. Enkät 2 skickades till 132 enhetschefer eller motsvarande och vi erhöll 72 svar vilket medför en svarsfrekvens på 55 procent. För att erhålla så många svar som möjligt skickades två påminnelser till grupperna. Vi bedömer att svarsfrekvensen är på en acceptabel nivå men vi vill poängtera att viss försiktighet är nödvändig vid tolkning av resultaten.²

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer eller fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

1.4.1. Kommunallagen

Kommunallagen (2017:725) reglerar övergripande den kommunala verksamheten. Av 6 kap. 1 § framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Av kapitlets 7 § framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

¹ Med motsvarande avser vi rektorer inom för- och grundskolan och gymnasieverksamheten, biträdande verksamhetschefer inom stöd- och omsorgsförvaltningen samt verksamhets- och avdelningschefer inom teknik- och fastighetsförvaltningen.

² På grund av verksamheternas utformning var urvalsstorleken som störst i för- och grundskoleverksamheten. Därav erhöles också fler svar från den gruppen i relation till övriga grupper. Detta föranleder viss försiktighet vid tolkning av resultaten från chefernas enkätsvar.

1.4.2. FN:s konvention om barnets rättigheter

Barnkonventionen ger en universell definition av vilka rättigheter barn har, och stipulerar vad som borde gälla för alla barn i hela världen. Fyra av barnkonventionens 54 artiklar anses som grundprinciperna. Dessa är artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning), artikel 3 (sätta barns bästa i första rummet i alla åtgärder och beslut som berör dem), artikel 6 (barns rätt till utveckling) samt artikel 12 (barns rätt till åsikter i frågor som berör dem).

1.4.3. Umeå kommun, budget 2021, plan 2022–2023

I kommunens budget för 2021 har kommunfullmäktige beslutat om den övergripande inriktningen för årets arbete. Kommunfullmäktige har specificerat fyra långsiktiga mål för åren 2021–2024³:

200 000-målet:

- ▶ Mål 1: Umeås tillväxt ska klaras med social, ekologisk, kulturell och ekonomisk hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.

Social hållbarhet:

- ▶ Mål 2: Umeå ska växa hållbart utan några utsatta områden.
- ▶ Mål 3: Umeå kommun ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt att forma samhället såväl som sina egna liv.

Klimatneutrala Umeå:

- ▶ Mål 4: Umeå ska vara klimat neutralt till 2040.

Barnkonventionen adresseras inte specifikt i budgeten men fullmäktige har riktat ett antal uppdrag till kommunstyrelse och nämnder med indirekt bäring på barnkonventionen. Uppdragen beskrivs närmare i kapitel 2 i relation till ansvarig styrelse/nämnd.

1.4.4. Barnkonsekvensanalys - Riktlinjer

Kommunfullmäktige antog 2005-11-28, § 225 en riktlinje för barnkonsekvensanalys för samtliga nämnder och förvaltningar i Umeå kommun. Riktlinjen fastslår att två frågor ska fungera som ett stöd vid beredning och beslut i alla ärenden så att inga förslag inom Umeå kommun beslutas utan att barn och ungas rätt har beaktats:

1. På vilket sätt berörs, direkt eller indirekt, barn och unga av denna fråga? Innebär förslaget att:

- ▶ vi har satt barns och ungas bästa i främsta rummet
- ▶ vi tagit hänsyn till deras sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter

³ Utöver de långsiktiga målen har kommunfullmäktige även antagit finansiella mål och mål för kommunen som organisation, vilka är mindre relevanta inom ramen för granskningen.

- ▶ vi tagit hänsyn till deras hälsa och utveckling, behov och säkerhet
- ▶ vi tagit hänsyn till de funktionshindrade barnens och ungas behov?

2. Kan barns och ungas egna åsikter tas tillvara i denna fråga?

- ▶ Om ja - på vilket sätt?
- ▶ Har barn och unga tillfrågats i ärendet?
- ▶ Om barn och ungdomar tillfrågats - bör en uppföljning/återkoppling till dessa göras?

Riktlinjen fastslår att det är vars och ens ansvar, såväl politiker som tjänstemän, att alltid ta ställning till frågorna.

1.4.5. Beslut i fullmäktige om utbildningsinsatser kopplat till barnkonventionen

I samband med att barnkonventionen blev lag beslutade kommunfullmäktige (2019-12-16 § 304) att varje nämnds presidium i samråd med förvaltningschef/nämndsansvarig chef ska planera och genomföra utbildningsinsatser anpassat till respektive nämnds verksamhetsområde. Utbildningsinsatserna skulle enligt beslutet planeras i början av 2020. Som utgångspunkt för utbildningsinsatsen skulle hela eller valda delar av SKL:s (nuvarande SKR) utbildningsmaterial användas.

2. Barnkonventionen i kommunala mål och styrdokument

Detta avsnitt beskriver hur barnkonventionens intentioner och grundprinciper inkorporerats i kommunala mål och styrdokument. Iakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Beaktas och inkorporeras barnkonventionens grundprinciper vid framtagandet av kommunala mål, styrdokument samt budget?
- ▶ Finns det beslut och målsättningar kring att stärka alla barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet?
- ▶ Sker en systematisk uppföljning i berörda nämnder av arbetet med barnkonventionen och hur väl grundprinciperna inkorporerats i arbetssätt och beslut?

2.1. Inget övergripande styrdokument för implementering av barnkonventionen

Umeå kommun har inget övergripande styrdokument som reglerar hur barnkonventionen ska implementeras i nämnder och verksamheter. Enligt uppgift beror det delvis på att den politiska styrningen i kommunen generellt inte rör lagstiftning som nämnder och verksamheter ändå förväntas efterleva. Ett generellt barn- och ungdomsperspektiv kan dock sägas vara närvarande i flera av kommunens övergripande styrdokument (exempelvis Strategisk plan, Översiktsplan och Handlingsplan mot hemlöshet) men ingen av dem reglerar specifikt hur barnkonventionen ska beaktas. I praktiken är det därför upp till kommunstyrelsen och respektive nämnd att utarbeta mål och arbetsformer för hur verksamheterna ska arbeta utifrån barnkonventionen.

2.2. Skiftande genomslag för barnkonventionen i nämndernas uppdragsplaner

Kommunstyrelsen och nämnderna har i sin verksamhetsplanering att förhålla sig till av fullmäktige beslutade mål, vilka ska operationaliseras i respektive uppdragsplan. Utöver att bryta ned fullmäktigemålen till egna nämndmål har fullmäktige också gett specifika uppdrag till nämnderna.

2.2.1. Kommunstyrelsen har uppdrag att arbeta mot barnfattigdom

Utöver sitt ledande och samordnande ansvar för kommunen ansvarar kommunstyrelsen även för ett antal verksamheter och områden där barnkonventionen bör beaktas. Det gäller exempelvis utvecklingen av den kommunala demokratin, den översiktliga planeringen av användningen av mark och vatten, utvecklingen av kommunikationer och trafikförsörjning samt arbetet med minoritetsfrågor. Kommunstyrelsen har inte brutit ned fullmäktiges övergripande mål till egna mål. Istället utgår arbetet i uppdragsplanen från fullmäktiges mål och uppdrag till kommunstyrelsen.

Utifrån fullmäktiges mål om social hållbarhet har kommunstyrelsen fått i uppdrag "att fortsätta med arbetet som sker inom ramen för *Kommissionen för ett socialt hållbart Umeå* och implementeringen av handlingsplan mot barnfattigdom, förebyggande hälsoarbete samt jämställd stadsplanering". Arbetet mot barnfattigdom relaterar särskilt till barnkonventionens artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning) och artikel 6 (barns rätt till utveckling). I uppdragsplanen specificerar kommunstyrelsen att arbetet omhändertas och genomförs av verksamheten Övergripande planering. Uppdraget bedöms av kom-

munstyrelsen vara delvis genomfört vid delåret 2021, utifrån att ett antal aktiviteter och åtgärder genomförts, exempelvis innovationslabb Barnfattigdom med framtagen prototyp och struktur för samordning. Likaså har det genomförts seminarium för tjänstepersoner och politiker om stadsdelsdialoger och socialt kapital.

2.2.2. Individ- och familjenämnden har en handlingsplan för barnkonventionen

Individ- och familjenämnden möter utsatta barn och unga i flera av sina verksamheter. Nämndens uppdragsplan anger ett övergripande mål för nämndens alla verksamheter, med inriktning mot självständighet och egen försörjning; "att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv". Målet avser förstås även barn och unga och kan därför sägas ligga i linje med barnkonventionens artikel 6 (barns rätt till utveckling). Av nämndens uppdrag till förvaltningen har aktiviteten "Motverka sugardating" en tydlig koppling till barnkonventionens artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning). Förvaltningen ska enligt uppdraget se över arbetsformer så att nämndens verksamhet och polisen utvecklar arbetet mot sugardating i syfte att begränsa risken för att unga gör sin prostitutionsdebut.

Nämnden antog 2021-10-20 en *Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2021–2023*. Handlingsplanen syftar till att skapa förutsättningar för grundläggande kunskap och strukturer för att barnkonventionen i sin helhet ska kunna implementeras i nämndens samtliga verksamheter. Vidare ska planen möjliggöra för nämndens verksamheter att bedriva ett strategiskt barnrättsarbete, för att stärka barns och ungas möjligheter att vara delaktiga i frågor som berör dem. Målet är att barnkonventionens barnsyn ska genomsyra verksamheterna och att barns rättigheter därmed ska kunna tillgodoses. Av planen framgår att socialdirektörens ledningsgrupp i september 2021 utsåg en barnrättsstrateg med särskilt ansvar för de barnrättsliga frågorna på strategisk nivå. Likaså beslutade verksamhetschefernas ledningsgrupp i september 2021 att ett barnrättsteam ska upprättas, med representanter från verksamheterna. Handlingsplanen innehåller ett antal aktiviteter med specificering av genomförande, ansvar och tidplan (se bilaga 2).

Verksamhetens barnrättsstrateg ansvarar för uppföljning av handlingsplanen. Enligt representanter för verksamheten finns idag rutiner för att följa upp enskilda ärenden som rör barn och unga. Verksamheten genomförde under våren 2021 också stickprov på ett antal rutiner för att säkerställa att de ligger i linje med barnkonventionens artiklar. Däremot är det ett utvecklingsområde att genomföra mer övergripande uppföljningar över hur verksamheten i stort följer barnkonventionen. Förhoppningen är att handlingsplanen ska bli ett stöd i detta arbete.

2.2.3. Inget tydligt fokus på barn och unga i tekniska nämndens uppdragsplan

Tekniska nämnden har ett brett ansvarsområde som på många sätt berör barn och unga. Nämndens uppdragsplan för 2021 framhåller också att barnperspektiv är ett prioriterat område i planeringen för året. Inget av nämndens tre egna mål adresserar barnrättsperspektivet explicit. Ett par specifika uppdrag till verksamheterna har dock ett tydligt barnfokus som ligger i linje med barnkonventionens artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning). Gator och parker ska enligt uppdragsplanen skapa en tillgänglig infrastruktur så att vardagen fungerar för barn. Måltidsservice har å sin sida i uppdrag att utforma måltider så att de passar för så många barn/elever som möjligt och därmed frigöra resurser för att tillaga specialkost och anpassade måltider till de barn/elever som har behov av medicinska skäl.

Nämndens uppdragsplan beskriver inte hur barn och unga involveras i arbetet inom tekniska nämndens verksamheter. Däremot framhåller företrädare för verksamheten att barn och unga frekvent deltar i medborgardialoger, framförallt vid utveckling av närmiljöer. Det är främst kommunens landskapsarkitekter som jobbar med dialogerna, och enligt uppgift arbetar de uppsökande mot barn och unga vid exempelvis skolor och riktade insatser där stadsutveckling sker. Granskningen kan inte verifiera att arbetet med att involvera barn och unga utgår från specifika rutiner eller att det följs upp.

2.2.4. Ett av kulturnämndens mål knyter an till barnkonventionens grundprinciper

Barn och unga är en tydlig målgrupp för kulturnämnden, inte minst genom kulturskolan, biblioteksverksamhet, programverksamhet samt stöd till civilsamhället. Nämnden har i sin uppdragsplan brutit ned fullmäktiges 200 000-mål till fyra nämndmål, varav ett mål ligger i linje med barnkonventionens artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning) samt artikel 6 (barns rätt till utveckling):

- ▶ Alla barn och unga i hela kommunen ska ges samma möjligheter till skapande och upplevelsebaserade kulturaktiviteter i skol- och närmiljö

Målet är operationaliserat i ett antal resultatmåt/aktiviteter som kontinuerligt följs upp. Av tabell 1 framgår en svag positiv ökning för flertalet mått under senare år. Undantaget är måttet "Antal platser [i kulturskola] som erbjuds barn/elever i för- och grundskolan", vilket minskat något, och också har ett lägre målvärde för 2021 än för tidigare år.

Preliminära resultatmåt/aktiviteter	Mätning 2018	Mätning 2019	Målvärde (Mätvärde) 2020	Målvärde 2021
Antal platser som erbjuds barn/elever i för- och grundskola	9 992	10 220	10 000	9 000
Antal egna offentliga barnkulturprogram	48	95	100	100
Antal elever som går ifrån på skoltid för musiklektioner (instrument/sång)	-	229	244	259
Antal kortkurser, Kulturskolan	-	-	4	8
Antal kursdeltagare Kulturskolan	-	1 400	1 480	1 560
Antal barnbokslån/barn	35,4	36,1	35,0	36,1
Antal programaktiviteter för barn och unga på biblioteken	1 281	1 292	1 280	1 300

Tabell 1. Resultatmåt/aktiviteter för kulturnämnden utifrån nämndmål för KF-mål 1. Ur uppdragsplan för kulturnämnden 2021.

Företrädare för verksamheten menar att nämndens möjligheter att på ett tydligt sätt koppla an till barnkonventionen begränsas av att fullmäktiges övergripande mål saknar en direkt barnrättskoppling. Nämnden har heller inte tagit några formella beslut som direkt relaterar till barnkonventionen utan kopplingen finns främst praktiskt i verksamheten. Vad gäller barn och ungas delaktighet finns inget systematiskt sätt att inhämta åsikter, även om det i viss ut-

sträckning görs. Exempelvis bjöds elevrådsföreningen i kulturskolan in i samband med framarbetandet av kommunen nya kulturpolitiska program. Även om kulturskolan enligt uppgift är den verksamhet som kommit längst i att inhämta barn och ungas åsikter finns ingen upparbetad plan för hur det ska gå till.

2.2.5. Tydligt barnperspektiv i fritidsnämndens mått och aktiviteter

Barn och unga är en tydlig målgrupp för fritidsnämnden, vilket också framgår i nämndens uppdragsplan för 2021. Utifrån fullmäktiges övergripande mål har fritidsnämnden antagit fyra nämndmål, varav mål 2 ligger i linje med barnkonventionens artikel 12 (barns rätt till åsikter i frågor som berör dem) och artikel 6 (barns rätt till utveckling), och mål 4 i linje med artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning):

- ▶ Mål 2: Umeå ska vara en ungdomskommun som kännetecknas av en utvecklande, främjande och trygg miljö, ett attraktivt fritidsutbud och ungas medskapande och deltagande i den demokratiska processen.
- ▶ Mål 4: Umeå ska vara en föreningskommun som möjliggör och stödjer ideellt engagemang som bidrar till ett brett och berikande fritidsutbud som är jämlikt och inkluderande för alla.

Fritidsnämnden kopplar i sin uppdragsplan inte specifika aktiviteter till varje mål utan redovisar resultat och analysmått generellt, utifrån sina huvuduppdrag. Tabell 2 redovisar de mått som rör barn och unga, vilka också kan sägas adressera flertalet av barnkonventionens grundprinciper, genom exempelvis medskapande, lika deltagande oavsett kön och socioekonomi (kostnadsfritt aktivitetsutbud) samt utveckling (i form av simkunnighet). Det är utifrån uppdragsplanens uppföljning svårt att utläsa en trend för måtten, och noterbart är att flera av måttetalen sannolikt kommer att påverkas av Covid 19-pandemin.

Uppdrag – kopplar till flera mål	Resultat – analysmått	Mätning 2018	Mätning 2019	Målvärde 2020	Målvärde 2021
Huvuduppdrag – kopplar till flera mål					
Möjliggöra aktiviteter för unga	Aktivitetsutbudet ska vara kostnadsfritt hos fritid unga	95%	95%	95%	95%
	NKI mätning gällande:				
	- upplevelse av trygghet, bemötande	3,6	3,6	90%	90%
	- upplevelse av demokrati/inflytande inom fritid unga	3,6	3,6	75%	75%
	Antal större arrangemang som skapas i delaktighet med ungdomar i medskapande demokratiprocess*	18 stycken	12 stycken	10 stycken	10 stycken
Erbjuda mötesplatser för unga	Ett jämställt besöksantal mellan könen på fritid ungas mötesplatser	37%	34%	50/50	50/50
	Antal besökare på fritidsgårdar kvällstid*	68 825	63 250	68 000 besök	68 000 besök
	Antal mötestillfällen med ungdomar dagtid*	-	-	662 tillfällen	662 tillfällen
Bedriva simundervisning till för- och grundskolans samtliga elever	Andel simkunniga vid utgång av årskurs 3	-	78%	80%	80%
	Andel simkunniga vid utgång av årskurs 6	-	-	100%	100%

Stödja föreningslivet	Flickors andel av deltagartillfällen med aktivitetsstöd (HT, VT ekonomi)	47%	48,5%	> 47 % flickor	>47 % flickor
	Flickors andel unika individer med aktivitetsstöd (HT, VT ekonomi)	50%	50,3%	>47 %	>47 % flickor
	Antal personer i åldern 7-20 som deltar i föreningsverksamhet med bidrag (HT, VT ekonomi)*	26 583	27 935	-	28 000

Tabell 2. Resultat analysmått för fritidsnämnden. Ur uppdragsplan för 2021.*Mätetalen kommer sannolikt att påverkas av pandemin.

Företrädare för verksamheten framhåller att nämnden i samband med att barnkonventionen blev lag inväntade kommundemensamma direktiv då sådana kommit vid lagförändringar för andra horisontella perspektiv. I avsaknad av kommundemensamma direktiv har nämnden utformat ett eget arbete, med konsekvensen att arbetet blivit något försenat utifrån vad som varit önskvärt. En genomlysning över vilka delar av barnkonventionen som berör olika delar av verksamheten har i sin tur prioriterats ned under pandemin.

Enligt verksamhetens företrädare har nämnden varit aktiva i att betona vikten av delaktighet för barn och unga. Formerna för delaktighet skiljer sig åt, men företrädarna lyfter fram att barn och unga bland annat deltagit framarbetandet av nämndens nya vision, i att planera vilka aktiviteter kommunen ska erbjuda under sommarlovet, vid inflytandecaféer samt genom fritidsledares dagliga dialoger med barn och unga. Granskningen kan inte verifiera att arbetet med att involvera barn och unga utgår från specifika rutiner eller att det följs upp.

2.2.6. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden betonar barnkonventionens styrning

Utifrån sin målgrupp har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden en naturlig ingång i att inkorporera barnkonventionens grundprinciper i sin planering. Detta framgår också av nämndens uppdragsplan för 2021 som klargör att innehållet i uppdragen för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen – utöver lagstiftning, läroplan och andra nationella styrdokument – styrs av barnkonventionen.

Det är främst artikel 6 (barns rätt till utveckling) och artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning) som genomsyrar nämndens uppdragsplan. Följande mål ligger i linje med barnkonventionens artikel 6:

- ▶ År 2025 har Umeås kommunala gymnasieskola högst meritvärde och genomströmning i kommungruppen större städer
- ▶ Minskade och mindre negativ diskrepans mellan resultat på nationella prov och ämnes- /kursbetyg än riket i genomsnitt
- ▶ Elevfrånvaron skall minska

Följande mål ligger i linje med barnkonventionens artikel 2:

- ▶ De gymnasieutbildningar som presterar lägst vid jämförelse med riket gör störst förbättringar
- ▶ Elever på yrkesprogram förbättrar sina studieresultat i de gymnasiegemensamma ämnena i högre grad än de genomsnittliga förbättringarna för Umeå kommun
- ▶ Öka jämställdheten i elevernas studieval

- ▶ Ökad samordning mellan berörda aktörer och en kommunal helhetssyn kring vuxna och unga elever med målet att leva ett självständigt liv
- ▶ Ökad samordning mellan berörda aktörer och en ökad kommunal helhetssyn kring nyanlända inom etableringsreformen och ensamkommande flyktingbarn
- ▶ Andelen individer som är beroende av ersättning från det offentliga trygghetssystemet ska minska i relation till föregående år
- ▶ Andelen utlandsfödda på arbetsmarknadstorgen skall närma sig proportionen utlandsfödda i samhället
- ▶ Andelen deltagare i våra arbetsmarknadsinsatser som provar att studera skall öka i relation till föregående år

Ett av nämndens mål har också en direkt koppling till artikel 12 i barnkonventionen (barns rätt till åsikter i frågor som berör dem):

- ▶ Upplevelser av inflytande och delaktighet i elevers lärande ska öka

Intervjuade uppger att verksamheten arbetat aktivt utifrån barnkonventionen redan innan den blev lag. Barnkonventionens status som lag har därför inte förändrat verksamhetsplanering och implementering i någon större utsträckning.

2.2.7. För- och grundskolenämnden har flera mål i linje med barnkonventionen

Även för- och grundskolenämnden har en naturlig ingång i att inkorporera barnkonventionens grundprinciper i sin planering. Till skillnad från gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens uppdragsplan framgår det inte explicit att barnkonventionen styr uppdraget, men nämnden konstaterar i planen att barnkonventionen blev svensk lag från och med den 1 januari 2020. Nämnden har i uppdragsplanen fastslagit ett antal mål som ligger i linje med barnkonventionens artikel 6 (barns rätt till utveckling) och artikel 2 (barns lika värde och rättigheter, skydd mot diskriminering och bestraffning):

- ▶ Umeås kommunala grundskolor ska ligga bland de tre första kommunerna jämfört med kommuner i kommungruppen större städer avseende skolresultat
- ▶ Andel elever behöriga till gymnasiet ska öka till 92 % behöriga år 2025
- ▶ De skolenheter som har lägst meritvärde och minst andel behöriga elever till gymnasiet ska förbättra sina resultat i högre grad än övriga skolor i kommunen
- ▶ Öka jämställdheten i elevernas studieval
- ▶ År 2025 ska pojkar prestera 20 % bättre än genomsnittet i kommungruppen större städer med det långsiktiga målet att pojkar presterar likvärdigt med flickor

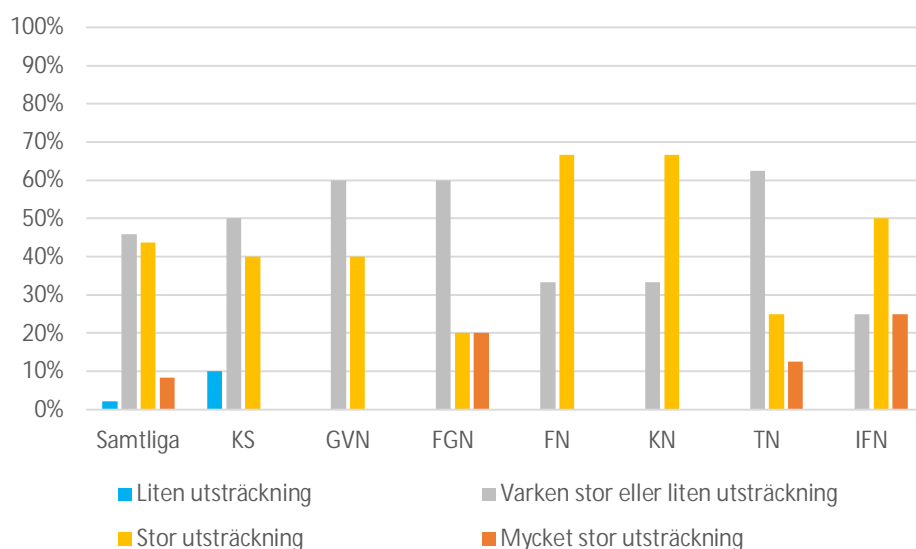
Av uppdragsplanen framgår också ett antal utgångspunkter för verksamheten. Nolltolerans ska råda mot all diskriminering och annan kränkande behandling och att arbetet ska utgå från nämndens likabehandlingsplan. Dessutom framgår att barnets åsikt ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad. Vidare ska barns och elevers delaktighet och inflytande i sitt lärande och i sina arbetsmiljöer stärkas liksom förmågan att uttrycka sin åsikt, göra egna val och fatta självständiga beslut. Detta ligger därmed direkt i linje med barnkonventionens artikel 12 (barns rätt till åsikter i frågor som berör dem).

Likt för gymnasie- och vuxenutbildningen framhåller företrädare från för- och grundskoleverksamheten att det inte finns någon kontaktyta för förvaltningsintern eller förvaltningsöverskådande samordning kring frågor som rör barnkonventionen. Samtidigt uppger intervjuade att verksamheten arbetat länge utifrån barnkonventionen och att ett arbete har påbörjats med att upprätta en handlingsplan för arbetet med barnkonventionen. Anledningen uppges vara att en handlingsplan ytterligare skulle tydliggöra och systematisera arbetet utifrån barnkonventionen.

Företrädare för bildningsförvaltningen på strategisk nivå uppger i intervjuer att det inte genomförs någon systematisk uppföljning av barnkonventionens efterlevnad. Däremot följs målen för skolnämnderna upp, varav flera ligger i linje med barnkonventionen.

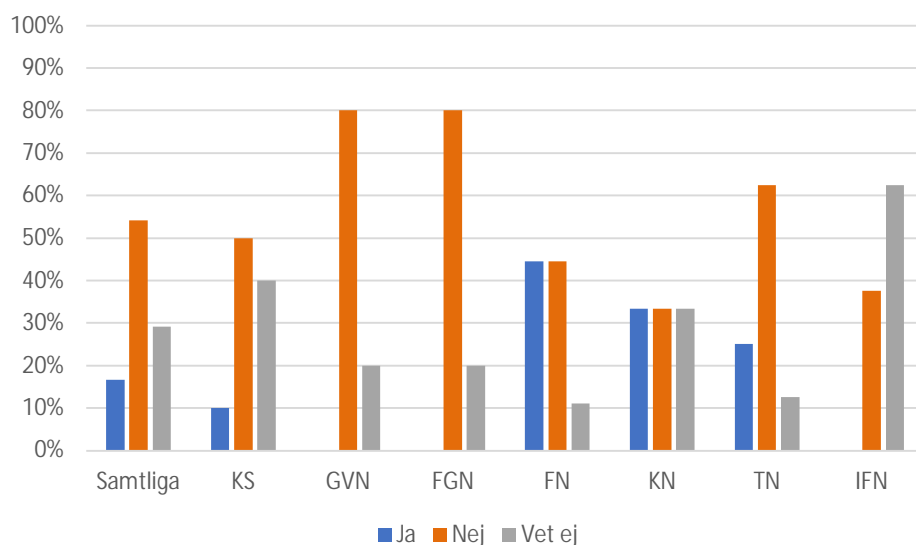
2.3. Upplevda skillnader i hur barnkonventionen beaktas och följs upp

Som ett komplement till genomgången av uppdragsplaner har berörda nämndsledamöter i en enkät bedömt i vilken utsträckning barnkonventionen beaktats och följts upp under 2021.



Figur 1. Ledamöternas bedömning av i vilken utsträckning barnkonventionen beaktades i verksamhetsplaneringen för 2021. Alternativet mycket liten utsträckning är exkluderat eftersom ingen respondent valde det alternativet.

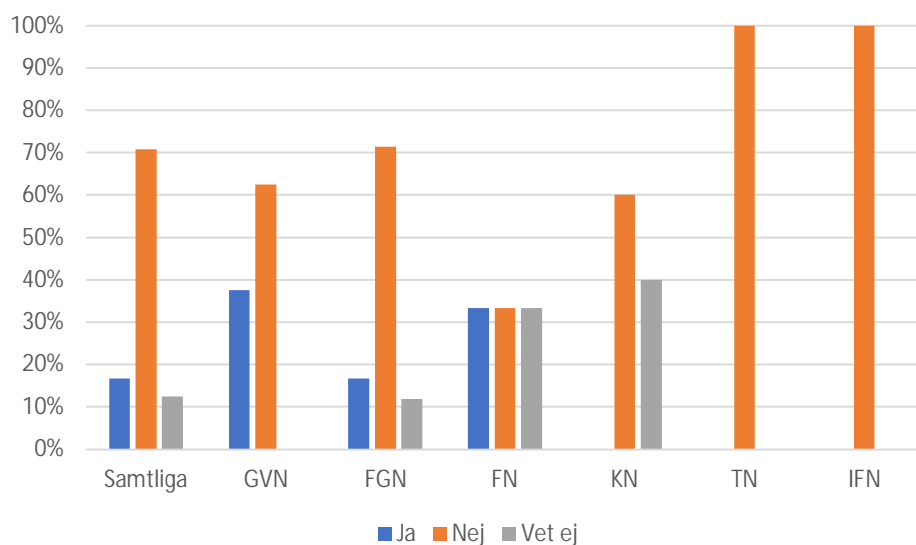
En knapp majoritet av ledamöterna upplever att barnkonventionen i verksamhetsplaneringen för 2021 har beaktats i stor (45 %) eller mycket stor utsträckning (8 %). Som framgår av figur 1 visar svaren även att 45 procent bedömer att barnkonventionen beaktats i varken stor eller liten utsträckning. På nämndnivå sticker fritidsnämnden och kulturnämnden ut något genom att 65 procent av ledamöterna i respektive nämnd bedömer att barnkonventionen beaktats i stor utsträckning. Kommunstyrelsen är den enda nämnden där en andel, 10 procent, svarat att barnkonventionen bara beaktats i liten utsträckning.



Figur 2: Ledamöternas bedömning av i vilken utsträckning arbetet med barnkonventionen har följts upp

Utifrån att många ledamöter upplever att barnkonventionen inte beaktats i verksamhetsplaneringen är det logiskt att många av dem inte heller tagit del av uppföljning av arbetet. Av figur 2 framgår att majoriteten av nämndsledamöterna, drygt 50 procent, inte tagit del av någon samlad uppföljning av arbetet med barnkonventionen under 2020 eller 2021. På aggregerad nivå uppger knappt 30 procent att de inte vet om de tagit del av någon uppföljning vilket innebär att bara knappt 20 procent uppger att de tagit del av en samlad uppföljning under åren. På nämndnivå sticker gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och för- och grundskolenämnden ut genom att 80 procent av ledamöterna uppger att de inte tagit del av en samlad uppföljning. Fritidsnämnden har den högsta andelen som uppger att de tagit del av uppföljning, drygt 40 procent.

Inom ramen för granskningen har även chefer i kommunen besvarat huruvida de verksamheter som de är ansvariga för har genomfört eller deltagit i någon systematisk uppföljning av barnkonventionens efterlevnad under 2020 eller 2021. Figur 3 visar att 70 procent av cheferna svarat att deras verksamhet inte genomfört eller deltagit i någon uppföljning. På den aggregerade nivån är dock siffrorna influerade av att de svarande cheferna från för- och grundskoleverksamhetens är fler än övriga chefer.



Figur 3: Enhetschefernas svar om den verksamhet som de är ansvariga för har genomfört eller deltagit i någon systematisk uppföljning av efterlevnaden av barnkonventionen.

Mönstret att verksamheterna inte alls eller bara i låg utsträckning genomfört eller deltagit i någon uppföljning kopplat till barnkonventionen kvarstår när vi analyserar resultatet per verksamhet. Alla chefer inom tekniska nämndens- och individ- och familjenämndens verksamheter uppger att de inte genomfört eller deltagit i någon uppföljning. Vad gäller för- och grundskoleverksamhetens chefer uppger i 70 procent att de inte genomfört eller deltagit i någon uppföljning. Svaren från cheferna inom gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och fritidsnämnden är delade lika mellan svarsalternativen. Vi noterar att 25 procent av ledamöterna inom tekniska nämnden uppgav att de tagit del av uppföljning under 2020 eller 2021 medan samtliga chefer inom nämndens verksamhet uppger att de inte deltagit i eller genomfört någon uppföljning.

2.4. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna inte på ett systematiskt sätt har beaktat och inkorporerat barnkonventionens grundprinciper i framtagandet av mål, styrdokument och aktiviteter. Undantagen är individ- och familjenämnden som genom sin antagna handlingsplan på ett tydligt sätt satt mål och aktiviteter för implementering av barnkonventionen, och delvis för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som i sina uppdragsplaner anger barnkonventionen som en utgångspunkt för verksamheten. Även om många ledamöter i styrelse och övriga nämnder upplever att de har beaktat barnkonventionen i verksamhetsplaneringen framgår det inte explicit i respektive uppdragsplan. Genomgången av uppdragsplaner för 2021 visar visserligen att vissa mål hos kommunstyrelsen och nämnderna ligger i linje med en eller flera av barnkonventionens grundprinciper. Dock kan detta sägas vara en tillfällighet snarare än konsekvensen av ett systematiskt arbetssätt eftersom varken styrelse eller nämnder har utarbetat former för hur barnkonventionen ska beaktas i planeringen. Att artikel 3 (sätta barns bästa i första rummet) inte tydligt framgår i någon nämnds uppdragsplan indikerar också att det finns en risk att grundprinciperna i kommande verksamhetsplanering "glöms bort" eller bara slentrianmässigt inkluderas.

Vi bedömer att kommunen saknar övergripande beslut och målsättningar kring att stärka alla barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet. Avsaknaden av ett kommungemensamt förhållningssätt har gjort att kommunstyrelsen och nämnderna i skiftande grad har verkat för att involvera barn och unga i arbetet. Tre nämnder, fritidsnämnden, för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har i sina respektive uppdragsplaner för 2021 mål och/eller aktiviteter som rör barn och ungas delaktighet och barnkonventionens artikel 12 (barns rätt till åsikter i frågor som berör dem). Då varken dessa eller andra nämnder genomfört någon fulltäckande uppföljning av delaktigheten kan vi dock inte verifiera i vilken utsträckning barn och ungas bjudits in och varit delaktiga. Vi bedömer att individ- och familjenämnden utgör ett undantag i kommunen genom att ha antagit en handlingsplan med det uttalade syftet att stärka barns och ungas möjligheter att vara delaktiga i frågor som berör dem.

Vi bedömer att det varken kommunövergripande eller inom kommunstyrelse och nämnder har genomförts någon systematisk uppföljning av arbetet med barnkonventionen och hur väl grundprinciperna inorporerats i arbetssätt och beslut. Mål, uppdrag och aktiviteter i respektive uppdragsplan följs förvisso upp i den ordinarie verksamhetsuppföljningen men då barnkonventionen inte på ett explicit sätt beaktats i planeringen syns dess genomslag inte heller i uppföljningen. Vi vill poängtera att det är angeläget att respektive nämnd på ett systematiskt sätt följer upp och redovisar sitt arbete, för att tydliggöra vilka utmaningar kommunen står inför när det gäller barns och ungas uppväxt- och levnadsvillkor. Vi ser positivt på att individ- och familjenämnden avser att följa upp arbetet utifrån sin nya handlingsplan.

3. Prövning av barnets bästa och i nämndernas arbete

Detta avsnitt beskriver hur kommunstyrelsen och nämnderna inom ramen för sina beslut genomför bedömningar och prövningar av barnets bästa. Lakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfråga:

- Finns det ett systematiskt arbetssätt för bedömningar och prövningar av barnets bästa?

3.1. Nämnderna följer inte riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivning...

Som tidigare nämnts ska den av fullmäktige antagna riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivning användas som stöd i beredning och beslut i alla ärenden som beslutas i kommunstyrelse och nämnder. Stickprov är genomfört på vardera två ärenden per styrelse och nämnd. Med undantag från två rutinärenden bedömer vi att alla beslutsärenden som ingår i stickprovet bör innehålla barnrättsprövning och att det av beslutsunderlagen ska framgå att prövning är genomförd. Fråga 1 och 2 nedan är de frågor som ska besvaras enligt riktlinjen:

- Fråga 1: På vilket sätt berörs, direkt eller indirekt, barn och unga av denna fråga?
- Fråga 2: Kan barns och ungas egna åsikter tas tillvara i denna fråga?

Nämnd	Protokoll	Fråga 1	Fråga 2	Kommentar
KS	2021-01-12 § 2	●	●	-
	2021-09-14 § 177	●	●	Finans- och kraftrapport presenteras för kommunstyrelsen. Detta är en rapport som presenteras månatligen. Vi bedömer att det är att anse som ett rutinärende.
FN	2021-01-27 § 2	●	●	-
	2021-09-29 § 61	●	●	-
GVN	2021-01-27 § 3	●	●	-
	2021-09-21 § 97	●	●	Beslutet om fyllnadsval av ersättande ledamot i arbetsutskottet. Vi bedömer att beslutet är att anse som ett rutinärende och att det inte fordrar en barnrättsprövning.
FGN	2021-01-28 § 2	●	●	-
	2021-09-23 § 82	●	●	-
IFN	2021-01-27 § 3	●	●	-
	2021-09-08 § 113	●	●	Beslut om yttrande över tillstånd för alkoholserving. Tjänsteskrivelse tillika beslutsunderlag avhandlar barn och ungas rätt till

				alkoholfria miljöer. Barnrättsprövning är dock inte genomförd enligt gällande riktlinje.
KN	2021-01-20 § 2	●	●	-
	2021-09-22 § 45	●	●	-
TN	2021-01-28 § 6	●	●	-
	2021-09-30 § 107	●	●	-
<p>● Innehåller prövning ● Delvis prövning ● Innehåller ej prövning ● Ej aktuellt/ ej möjligt att granska</p>				

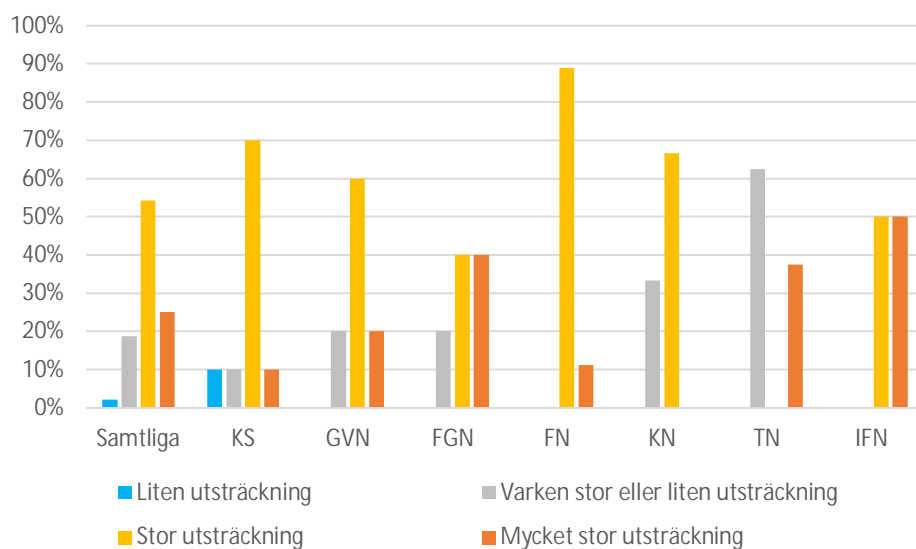
Tabell 3: Sammanställning stickprovsgranskning av kommunstyrelsen och nämnders användning av barnkonsekvensbeskrivning.

Stickprovet visar att det föreligger brister i nämndernas barnrättsprövning. Av de granskade ärendena har vi inte identifierat någon genomförd barnrättsprövning som ett beslutsunderlag. Resultatet ligger i linje med information från de intervjuer som vi genomfört, i vilka det framgår att ingen av förvaltningarna använder riktlinjen för barnrättsprövning på ett systematiskt sätt och att det inte finns någon annan rutin eller mall för prövning.

Vid intervjuer med företrädare för tekniska nämndens verksamheter framgår dock att det inom förvaltningen finns en checklista för handläggning av ärenden inför politiska beslut. Via checklistan ska handläggare bedöma huruvida ett beslut antingen har eller inte har inverkan på bland annat barn. Om bedömningen är att barn påverkas ska handläggaren också bedöma om beslutet har en positiv eller negativ inverkan. Beslutsunderlag ska vid behov kompletteras med nödvändig information beroende på utfallet av handläggarens bedömning. Mot bakgrund av att tekniska nämndens verksamheter har en checklista för handläggning har vi valt att granska samtliga 2021 års protokoll av tekniska nämnden per 2021-10-27. Granskningen visar att checklistan bifogats som beslutsunderlag vid tre ärenden under året.

3.2. ...men ledamöterna är trygga med barnrättsprövning i beslutsunderlag

Utöver genomfört stickprov har nämndernas ledamöter i enkäten bedömt i vilken utsträckning de känner sig trygga med att barnrättsprövningen i nämndernas beslutsunderlag ligger i linje med barnkonventionen.



Figur 4: Ledamöternas trygghet med barnrättsprövningen i nämndens beslutsunderlag.

Trots att inget av de stickprovsgranskade besluten och beslutsunderlagen innehåller barnrättsprövning framgår av Figur 4 att drygt 70 procent av de tillfrågade ledamöterna känner sig trygga i stor eller mycket stor utsträckning med att barnrättsprövningen i nämndernas beslutsunderlag. Generellt är svaren samstämmiga över samtliga nämnder. Vi noterar dock att 10 procent av ledamöterna i kommunstyrelsen känner sig trygga i liten utsträckning, och att drygt 60 procent av ledamöterna i tekniska nämnden varken i stor eller liten utsträckning känner sig trygga med prövningen.

3.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna saknar ett systematiskt arbetssätt för bedömningar och prövningar av barnets bästa och att de inte efterlevt den av fullmäktige antagna riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivning. Tekniska nämndens verksamheter har upprättat en checklista för ärendehandläggning som bland annat ska beakta barnperspektiv men vår bedömning är att den bara används sporadiskt som beslutsunderlag för nämnden. Slutligen anser vi att det är anmärkningsvärt att en stor majoritet av styrelsen och nämndernas ledamöter känner sig trygga i verksamheternas barnrättsprövningar trots att beslutsunderlagen i regel saknar en prövning av barnets bästa.

4. Kännedom och utbildning om barnkonventionen i kommunen

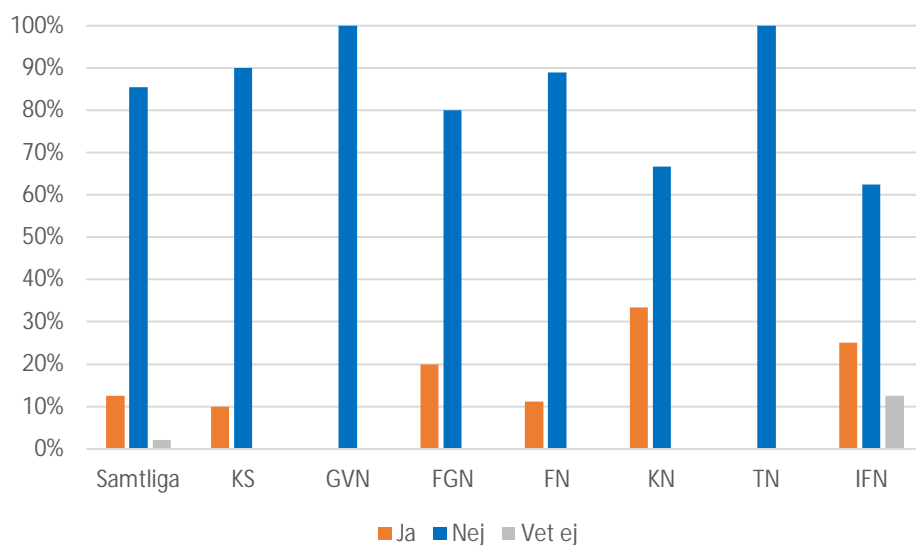
Detta avsnitt beskriver kunskapsnivån om barnkonventionen hos kommunens förtroendevalda och anställda, samt vilka utbildningar som genomförts på området. Avsnittet utgår i stor utsträckning från den enkät som skickats till nämndsledamöter och chefer i verksamheterna. Iakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfråga:

- ▶ Finns det en ändamålsenlig kännedom om barnkonventionen bland politik och tjänstemän?
 - I vilken utsträckning har utbildning ägt rum?

4.1. Förtroendevalda har sällan utbildats men har en hög upplevd kännedom

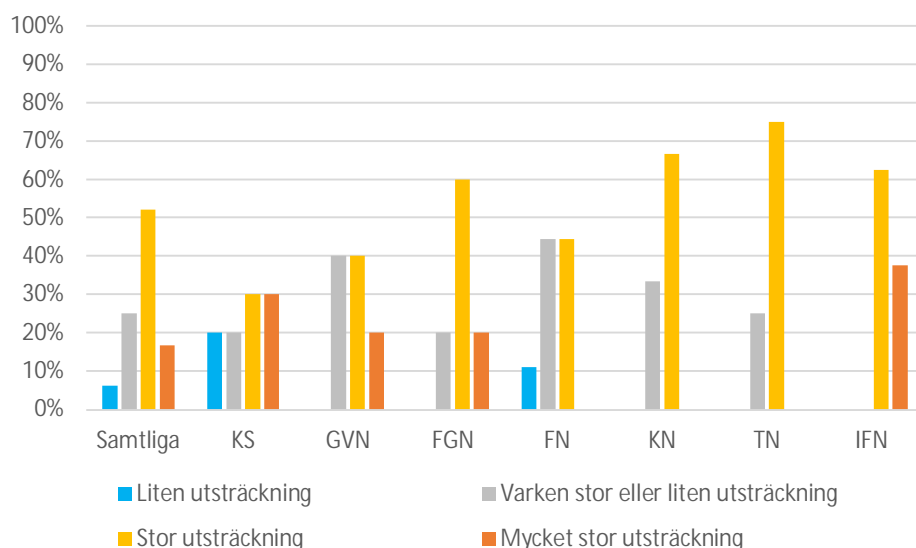
Trots att barnkonventionens relativt nya status som lag fordrar en hög kunskapsnivå hos kommunens ledande politiker har det under senare år inte genomförts någon utbildning för förtroendevalda, varken kommungemensam eller på nämndnivå. Personal vid stadsledningsförvaltningen uppger att en utbildning för förtroendevalda i kommunstyrelsen var planerad innan Covid 19-pandemin men att den ännu inte har genomförts. Likaså uppger företrädare för fritidsförvaltningen att samtliga förtroendevalda enligt plan skulle genomgå SKR:s utbildning om barnkonventionen men att inte heller den utbildningen har genomförts. Individ- och familjenämndens ledamöter har enligt uppgift fått information om möjligheten att ta del av en utbildning men vi har inte tagit del av någon uppföljning som kan bekräfta att ledamöter genomgått utbildningen. För övriga nämnder har vi inte erhållit uppgifter om någon planerad eller genomförd utbildning till förtroendevalda.

Den låga utbildningsnivån bekräftas av enkätsvar inom ramen för granskningen. Som framgår av Figur 5 uppger 80 procent av ledamöterna att de inte deltagit i någon utbildning under 2020 eller 2021. Tekniska nämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden sticker genom att samtliga ledamöter i nämnderna uppger att de inte genomgått någon utbildning. I för- och grundskolenämnden, kulturnämnden och individ och familjenämnden uppger över var femte ledamot att de genomgått en utbildning under åren.



Figur 5: Ledamöternas svar på om de genomgått någon utbildning om barnkonventionen under 2020 eller 2021.

Relaterat till frågan om utbildning ställde vi i enkäten även frågor om nämndsledamöternas självuppskattade kännedom om barnkonventionen och deras bedömning av sina nämndskollegors kännedom.



Figur 6: Ledamöternas självuppskattade kännedom om barnkonventionens betydelse för nämndens verksamhetsområden

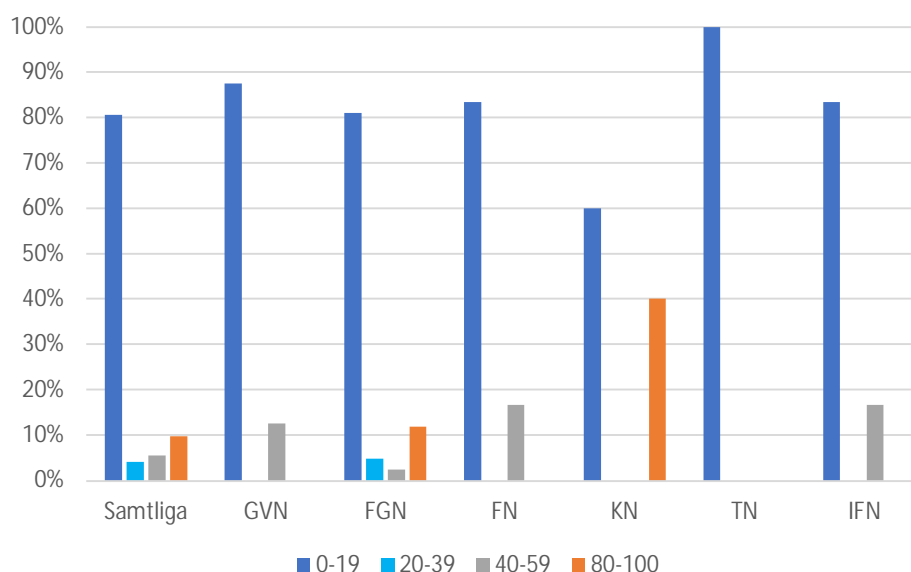
Figur 6 visar att på aggregerad nivå upplever drygt 65 procent av ledamöterna att de i stor eller mycket stor utsträckning har kännedom om barnkonventionens betydelse för nämndens verksamhetsområden. På nämndnivå är det i kommunstyrelsen och fritidsnämnden som

vissa ledamöter uppger att de har låg kännedom, 20 procent i kommunstyrelsen och 10 procent i fritidsnämnden. Individ- och familjenämnden sticker ut genom att knappt 40 procent uppger att de har mycket god kännedom.

Ledamöternas bedömning av sina nämndkollegors kännedom visar ett något lägre resultat. På aggregerad nivå uppgår andelen som svarat antingen i stor eller mycket stor utsträckning till knappt 60 procent. De ledamöter som skattar sin egen kännedom högre än sina kollegors återfinns i individ- och familjenämnden, för- och grundskolenämnden, kulturnämnden och tekniska nämnden. I gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt i kommunstyrelsen skattas istället nämndkollegornas kännedom om barnkonventionen högre än den egna.

4.2. Låg utbildningsnivå men skiftande kännedom om konventionen i förvaltningarna

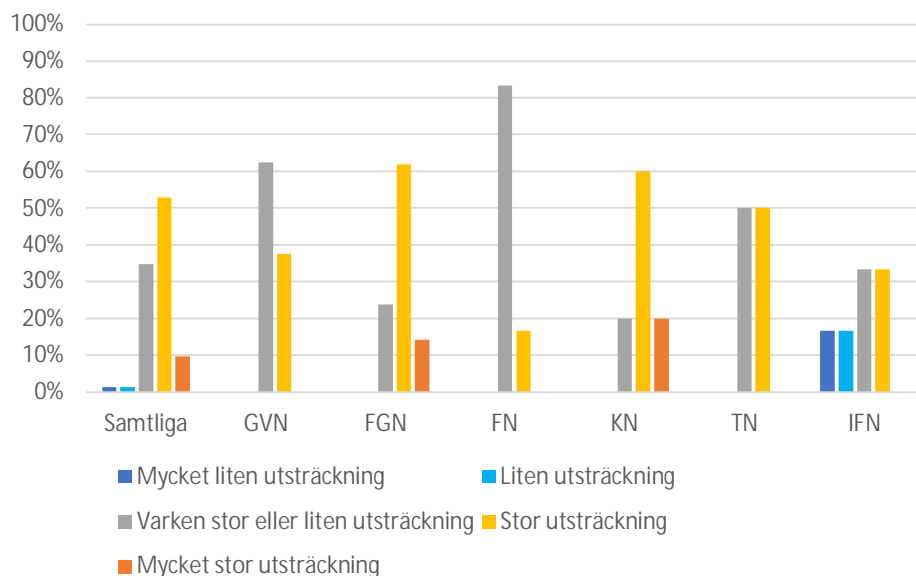
På förvaltningsnivå har fler utbildningar kopplat till barnkonventionen genomförts än för förtroendevalda, dock i regel endast för ett urval av tjänstepersoner. Genomgångna utbildningar som nämns i intervjuer är främst SKR:s och Barnombudsmannens utbildningar om barnkonventionen.



Figur 7: Enhetschefernas bedömning av hur stor andel av deras medarbetare som genomgått en utbildning om barnkonventionen under 2020 eller 2021. Svartalternativet 60–79 procent är exkluderat eftersom ingen svarat det.

Resultat från enkäten visar dock att majoriteten av cheferna bedömer utbildningsnivån om barnkonventionen som låg. Som framgår i figur 7 bedömer 80 procent av cheferna att 0–19 procent av deras medarbetare har genomgått en utbildning om barnkonventionen under 2020 eller 2021. De 10 procent av cheferna som uppgett att 80–100 procent av deras medarbetare har genomgått en utbildning under åren återfinns inom för- och grundskolenämnden och kulturnämnden.

Chefernas bedömning av vilken kännedom deras medarbetare har om barnkonventionen skiljer sig åt mellan vilken nämnd de tillhör. Som figur 8 visar bedömer majoriteten av cheferna inom gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och fritidsnämnden att medarbetarna varken i stor eller liten utsträckning har kännedom om barnkonventionens betydelse för verksamheten. Majoriteten av cheferna inom för- och grundskolenämnden och kulturnämnden bedömer att medarbetarna i stor eller mycket stor utsträckning har kännedom om barnkonventionens betydelse. Det är endast chefer inom individ- och familjenämnden, drygt 30 procent, som bedömer att medarbetarna i liten eller mycket liten utsträckning har kännedom om barnkonventionens betydelse för verksamheten.⁴



Figur 8: Chefernas uppskattning av deras medarbetares kännedom om barnkonventionens betydelse för verksamheten

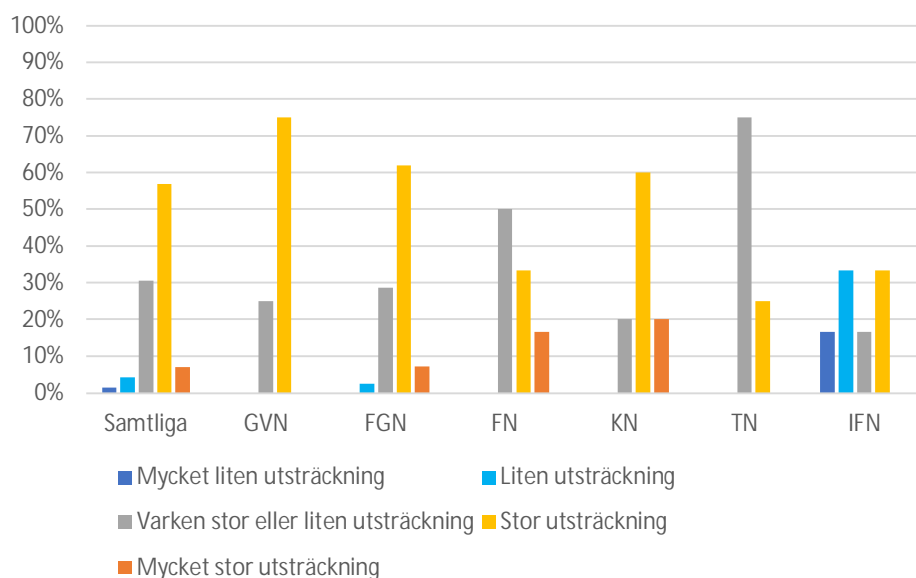
4.3. Upplevt goda förutsättningar att efterleva konventionen, förutom för två nämnder

För att kunna efterleva barnkonventionen krävs att nämnderna tillser att det finns goda förutsättningar, exempelvis god kännedom om barnkonventionen eller stöd i form av exempelvis rutiner, riktlinjer eller goda exempel. För att undersöka detta ombads cheferna besvara huruvida det finns goda förutsättningar att efterleva barnkonventionen i det vardagliga arbetet. Likaså har ledamöterna i enkäten bedömt respektive förvaltnings förutsättningar.

Majoriteten av både ledamöter och chefer upplever att det i stor utsträckning finns förutsättningar att efterleva barnkonventionen. Som framgår i figur 9 sticker dock chefsledet inom två nämnder ut. Vad gäller cheferna inom tekniska nämnden anser 65 procent att det i varken

⁴ Som framgår ovan skiljer sig svaren gällande chefernas uppskattning av medarbetarna kännedom åt mellan förvaltningarna på ett tydligt sätt. Mot bakgrund av vad vi tidigare nämnt vad gäller fördelningen av antal svarande inom respektive förvaltning ska inte resultaten på aggregerad nivå tolkas i det här fallet, eftersom de i stor utsträckning är influerade av svaren från för- och grundskoleverksamhetens chefer.

stor eller liten utsträckning finns förutsättningar och inom individ- och familjenämnden upplever drygt 45 procent att det i liten eller mycket liten utsträckning finns förutsättningar. Vi noterar därmed att endast en minoritet av cheferna inom tekniska nämnden, inom vilken det finns en specifik checklista för att pröva barnens perspektiv vid beslut, upplever att det finns goda förutsättningar. Resultatet avviker även för chefer inom individ- och familjenämnden trots att nämnden, förvisso nyligen, upprättat en handlingsplan för implementeringen och tillsett att det finns en funktion som barnrättsstrateg.



Figur 9: Chefernas bedömning om det finns goda förutsättningar att efterleva barnkonventionen i det vardagliga arbetet

Intressant att notera är att chefernas uppfattning om förutsättningar att efterleva barnkonventionen inte återspeglas i enkätresultaten för ledamöterna från de två berörda nämnderna. Vad gäller ledamöter i tekniska nämnden bedömer 10 procent att det i liten utsträckning finns förutsättningar, medan resten upplever att det i stor eller mycket stor utsträckning finns förutsättningar. I individ- och familjenämnden upplever samtliga ledamöter att det i stor eller mycket stor utsträckning finns förutsättningar.

4.4. Bedömning

Vi bedömer att utbildningsnivån om barnkonventionen är för låg inom kommunen. Varken förtroendevalda eller tjänstepersoner bedöms vara utbildade i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om utbildningsinsatser (2019-12-16 § 304). Även om den pågående pandemin är en förmildrande faktor vill vi poängtera att flertalet externa utbildningar går att ta del av elektroniskt.

Vi bedömer vidare att det inte går att uttala sig om huruvida det finns en ändamålsenlig kännedom om barnkonventionen inom kommunen då granskningen visar ett tudelat resultat. Å ena sidan är utbildningsnivån hos förtroendevalda och tjänstepersoner för låg. Å andra sidan upplever nämndsledamöter att de själva och deras kollegor har god kännedom om barnkonventionens betydelse för nämndens verksamhetsområden, samt att förvaltningen har goda förutsättningar att efterleva konventionen. Även enhetscheferna uppskattar överlag att deras



Building a better
working world

medarbetare har kännedom om samt förutsättningar att efterleva barnkonventionen. Det slående undantaget är chefer inom individ- och familjenämnden som skiljer sig från nämndens ledamöter i att de anser att medarbetarna har förhållandevis lägre kännedom och sämre förutsättningar att efterleva barnkonventionen. En möjlig delförklaring kan vara att ledamöterna i individ- och familjenämnden vid tidpunkten för enkätundersökningen hade en större kännedom om den nyligen upprättade handlingsplanen och den nya funktionen som barnrättsstrateg i jämförelse med cheferna i förvaltningen.

5. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder inte har säkerställt en tillräcklig struktur och intern kontroll för att leva upp till de krav som anges i barnkonventionen, med utgångspunkt i dess fyra grundprinciper. Vi anser att det saknas ett kommunövergripande arbete med barnrätt, vilket är nödvändigt för att skapa ett likvärdigt arbete i kommunen och en stark kultur, kring barnrättsfrågor generellt och barnkonventionen i synnerhet.

Vi grundar vår bedömning på att avsaknaden av kommunövergripande riktlinjer över hur barnkonventionen ska implementeras har fått till effekt att kommunstyrelsen och nämnderna har utformat separata mål och arbetsmetoder för att stärka barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet. En genomgång av styrelsen och nämndernas uppdragsplaner för 2021 visar att verksamheten i vissa delar ligger i linje med barnkonventionen och dess grundprinciper. Däremot bedömer vi att detta är en tillfällighet snarare än konsekvensen av ett systematiskt arbetssätt, eftersom varken styrelse eller nämnder har upparbetat former för hur barnkonventionen ska beaktas i planeringen. Undantagen är individ- och familjenämnden som nyligen fastställde en handlingsplan för arbete av barnkonventionen, och delvis för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som i sina uppdragsplaner anger barnkonventionen som en utgångspunkt för verksamheten.

Granskningen visar även att kommunstyrelse och nämnder inte säkerställt en tillräcklig utbildningsnivå kopplat till barnkonventionen samt saknar ett systematiserat arbetssätt för prövningar av barnets bästa. Vad gäller utbildning är varken förtroendevalda eller tjänstepersoner fortbildade i enlighet med fullmäktiges direktiv som togs i samband med att barnkonventionen blev lag. Vad gäller avsaknad av ett systematiserat arbetssätt för prövningar av barnets bästa har varken styrelse eller nämnder efterlevt den av fullmäktige antagna riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivning som ska användas vid alla beslut. Vi anser även att det är anmärkningsvärt att en stor majoritet förtroendevalda känner sig trygga i verksamheternas barnrättsprövningar trots att beslutsunderlagen i regel saknar en prövning av barnets bästa.

Revisionsfråga	Svar
Beaktas och inkorporeras barnkonventionens grundprinciper vid framtagandet av kommunala mål, styrdokument samt budget?	<p>Ja. Individ- och familjenämnden har genom sin antagna handlingsplan på ett tydligt sätt satt mål och aktiviteter för implementering av barnkonventionen.</p> <p>Delvis. För- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anger i sina uppdragsplaner barnkonventionen som en utgångspunkt för verksamheten.</p> <p>Nej. Kommunstyrelsen och övriga nämnder har inte på ett systematiskt sätt planerat sin verksamhet utifrån barnkonventionen.</p>
Finns det beslut och målsättningar kring att stärka alla barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet?	<p>Delvis. Individ- och familjenämnden har antagit en handlingsplan med det uttalade syftet att stärka barns och ungas möjligheter att vara delaktiga i frågor som berör dem. Tre nämnder, fritidsnämnden, för- och grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har i sina respektive uppdragsplaner för 2021 mål och/eller aktiviteter som rör barn och ungas delaktighet. Då varken dessa eller andra nämnder genomfört någon fulltäckande uppföljning kan</p>

	vi dock inte verifiera i vilken utsträckning barn och ungas bjudits in och varit delaktiga.
Skер en systematisk uppföljning i berörda nämnder av arbetet med barnkonventionen och hur väl grundprinciperna inkomporerats i arbetssätt och beslut?	Nej. Mål, uppdrag och aktiviteter i respektive styrelse och nämnds uppdragsplan följs förvisso upp i den ordinarie verksamhetsuppföljningen, men då barnkonventionen inte på ett explicit sätt beaktats i planeringen syns dess genomslag inte heller i uppföljningen.
Finns det ett systematiskt arbetssätt för bedömningar och prövningar av barnets bästa?	Nej. Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna saknar ett systematiskt arbetssätt för bedömningar och prövningar av barnets bästa och att de inte efterlevt den av fullmäktige antagna riktlinjen för barnkonsekvensbeskrivning.
Finns det en ändamålsenlig kännedom om barnkonventionen bland politik och tjänstemän? I vilken utsträckning har utbildning ägt rum?	Utbildningsnivån om barnkonventionen är för låg hos både förtroendevalda och tjänstepersoner men det går inte att utifrån granskningsresultatet att uttala sig om huruvida det finns en ändamålsenlig kännedom om barnkonventionen inom kommunen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen utifrån sitt samordnande ansvar att:

- ▶ Säkerställa ett kommungemensamt förhållningssätt för hur barnkonventionen ska implementeras i kommunen.
- ▶ Bereda och för kommunfullmäktige föreslå en uppdaterat riktlinje/rutin för barnrättsprövning som ska användas vid samtliga politiska beslut i kommunen.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- ▶ Säkerställa att samtliga ledamöter och relevant personal i verksamheten genomgår relevant utbildning kopplat till barnkonventionen.
- ▶ Etablera en förvaltningsöverskridande kontaktyta för samverkan och samordning i barnrättsfrågor.

Slutligen rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnder, förutom individ- och familjenämnden att:

- ▶ Tydliggöra barnrättsperspektivet i sin respektive verksamhetsplanering.

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner och datum för intervju i parentes:

- ▶ Chef övergripande planering, stadsledningskontoret (13/9)
- ▶ Jämställdhetsstrateg, stadsledningskontoret (13/9)
- ▶ Ledningskoordinator, kulturförvaltningen (21/9)
- ▶ Ledningssystemsamordnare, fritidsförvaltningen (23/9)
- ▶ Avdelningschef fritid unga, fritidsförvaltningen (23/9)
- ▶ Ledningskoordinator, stöd- och omsorgsförvaltningen (24/9)
- ▶ Enhetschef processstöd och kommunikation, stöd- och omsorgsförvaltningen (24/9)
- ▶ Processledare och barnrättsstrateg, stöd- och omsorgsförvaltningen (24/9)
- ▶ Skolstrateg gymnasieskolan, bildningsförvaltningen (24/9)
- ▶ Skolstrateg grundskolan, utbildningsförvaltningen (24/9)
- ▶ Skolstrateg förskolan, utbildningsförvaltningen (24/9)
- ▶ Jämlikhetsutvecklare, utbildningsförvaltningen (24/9)
- ▶ Chef för myndighetsutövning, administration, GIS, färdtjänst, teknik- och fastighetsförvaltningen (28/9)

Granskade dokument:

- ▶ Riktlinje för barnkonsekvensanalys, kommunfullmäktige
- ▶ Umeå kommun, budget 2021, plan 2022–2023, kommunfullmäktige
- ▶ Samtliga granskade nämnders uppdragsplaner för 2021
- ▶ Samtliga granskade nämnders uppföljning av uppdragsplaner 2020
- ▶ Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2021–2023, Individ- och familjenämnden
- ▶ Protokoll till stickprov (sammanträdesdatum och ärendeparagraf):

Kommunstyrelsen:

- 2021-01-28 § 2
- 2021-09-14 § 177

Fritidsnämnden

- 2021-01-27 § 2
- 2021-09-29 § 61

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

- 2021-01-27 § 3
- 2021-09-21 § 97

För- och grundskolenämnden

- 2021-01-28 § 2
- 2021-09-23 § 82

Individ- och familjenämnden

- 2021-01-27 § 3
- 2021-09-08 § 113

Kulturnämnden



Building a better
working world

- 2021-01-20 § 2
- 2021-09-22 § 45
- **Tekniska nämnden**
- 2021-01-28 § 6
- 2021-09-30 § 107

Bilaga 2. Aktiviteter i *Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2021–2023.*

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	Tidplan
Säkerställa att det finns kunskap och medvetenhet om barnkonvention i organisationen	Information/utbildning till beslutsfattare i nämnd och ledningsgrupper	Barnrättsstrateg	Start omgående Sedan löpande
	Information/utbildning till medarbetare i nämndens verksamheter	Enhetschef	Start omgående Sedan löpande
	Aktuell information samt material om barnkonventionen ska finnas lättillgänglig	Barnrättsstrateg tillsammans med kommunikatör	Löpande
Säkerställa att det i mål- och styrdokument framgår att barnkonventionens grundprinciper beaktats	Översyn och uppdatering av relevanta dokument	Respektive dokumentägare	Start omgående Klart 2022-12-31
Säkerställa att de beslut som fattas i nämnd och ledningsgrupper och som berör barn har föregåtts av en prövning av barnets bästa	Implementera arbetssätt som möjliggör att beslut som rör barn identifieras och konsekvensbeskrivs (liknande <i>Barnchecklista¹</i> och <i>Barnkonsekvensanalys²</i>)	Barnrättsstrateg tillsammans med ansvariga tjänstepersoner	Start omgående Klart 2022-12-31 Sedan löpande
Göra nulägesanalys i verksamhet – med utgångspunkt i de nio principerna	Alla enheter inom samtliga verksamheter ska kartlägga och inventera hur långt man kommit till att nå upp till angivna principer, och identifiera utvecklingsområden. Görs utifrån ett frågeunderlag,	Enhetschef	Klart 2022-02-01
	som kommer att skickas ut till enhetschefer, tillsammans med medarbetare.		
Upprätta åtgärdsplan i verksamhet	Resultatet från nulägesanalysen sammanställs inom varje biträdande verksamhetschefers område. Planering av åtgärder görs utifrån identifierade utvecklingsområden.	Biträdande verksamhetschef	Klart 2022-03-30
Genomföra och följa upp åtgärder i verksamheternas åtgärdsplaner		Biträdande verksamhetschef	Start 2022-03-30 Löpande uppföljning