



Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Förstudie av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nyköpings kommun genomfört en förstudie om kommunens arbete med att beakta barnkonventionen. Förstudien syftar till att ge underlag till revisorerna om statusen på området och om det är motiverat att genomföra en fördjupad granskning av barnrättsarbetet i Nyköpings kommun. Förstudien visar att det pågår ett löpande arbete med barnrättsfrågor och tillämpning av kommunstyrelsens riktlinjer för prövning av barnets bästa i verksamheterna ska följas upp våren 2021. En fördjupad granskning om ett år eller två kan emellertid övervägas utifrån att:

- Det vid tidpunkten för förstudiens genomförande inte finns en aktuell kunskapsbild av hur nämnderna (och bolagen) har förankrat kommunstyrelsens riktlinjer för prövning av barnets bästa i verksamheten.
- Barn och ungdomsstrategi har inte antagits.
- Ambitionsnivå och inriktning för barnkonventionens genomförande kan upplevas som otydlig i och med att det inte finns någon politisk målsättning för arbetet.
- Delar av de förbättringsområden som framkom av 2016 års kartläggning kan kvarstå.
- Det finns en risk att barnrättsperspektivet inte hanteras inom ramen för ordinarie verksamhetsstyrning och verksamhetsuppföljning.

Rapport och missiv överlämnas för beaktande.

REVISORERNA

Anne-Marie Wigertz
Ordförande

Christer Gustafsson
Vice ordförande

Förstudie av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

Nyköpings kommun

December 2020

Tobias Björn, Anna Olsson Lindén och Malin Ringedal





Inledning



Uppdraget

Bakgrund

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

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

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

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

Barn definieras enligt konventionen som varje människa under 18 år.



Uppdraget

Syfte

Förstudien syftar till att ge underlag till revisorerna om statusen på området och om det är motiverat att genomföra en fördjupad granskning av barnrättsarbetet i Nyköpings kommun.

Förstudien omfattar:

- Förekomst av analys och åtgärder inför barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning.
- Styrning utifrån ett barnrättsperspektiv
- Organisering av arbetet
- Uppföljning och återrapportering

Avgränsning och metod

Förstudien avgränsas till kommunstyrelsen och det övergripande arbetet i kommunen.

Kartläggning av relevanta, centrala styrande dokument och genomförda uppföljningar. Intervju och korrespondens har skett med utredare inom kommunledningskansliet.

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



2

lakttagelser



Förekomst av analys och åtgärder inför barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning

Samordning av barn- och ungdomsfrågor i Nyköpings kommun intensifieras 2015

Behov av ytterligare samordning av kommunens barn- och ungdomsfrågor behandlas av kommunstyrelsen vid sammanträde 9 november 2015. Av protokollets ärendebeskrivning framgår bland annat att det under 2011 och 2012 konstaterades att Nyköpings kommun saknade en tydlig koppling till barnkonventionen som övergripande styrdokument. Inom vissa verksamheter ansågs kopplingen till konventionen mer tydligt än andra, men gemensamt för kommunen i helhet var att det fanns förbättringspotential.

Ärendebeskrivningen redogör vidare att regeringen påbörjat arbete med att inkorporera barnkonventionen som svensk lag. Utifrån iakttagelserna föreslogs att Nyköpings kommun på ett tydligt centralt sätt samordnar barn- och ungdomsfrågor och genom detta initiativ skapar beredskap för barnkonventionens eventuella ikraftträdande som lagstiftning. Inom ramen för ett samordnat barn- och ungdomsarbete beslutas att:

- Kartlägga hur kommunen arbetar med barnkonventionen
- Ta fram en barn- och ungdomsstrategi
- Genomföra en översyn av beredningsprocessen

Kartläggning av arbete utifrån barnkonventionen genomfördes 2016

Under 2016 genomfördes kartläggningen av hur kommunen i delar och som helhet arbetar med barnkonventionen. Uppdraget samordnades av utredare inom kommunledningskansliets dåvarande strategi- och projektenhet.

Kartläggningen utgick från två övergripande fokusområden:

- Kartläggning av hur Nyköpings kommun i nuläget arbetar för att implementera barnkonventionen med avsikt på kunskap, metod och rutiner samt förutsättningar.
- Kartläggning av hur barn och ungas livssituation ser ut i Nyköping.

Identifierade fokusområden för ett förbättrat genomförande av barnkonventionen

Utifrån genomförd kartläggning identifierades fyra fokusområden för ett förbättrat genomförande av barnkonventionen i Nyköping:

- Kunskapsinhämtning och dialog
- Utbildning och kompetensutveckling
- Strategi och inriktning
- Metod och rutinutveckling

Utöver ovan fokusområden identifierats därtill fokusområden för att stärka barn och ungas situation i kommunen. Bland annat barn och ungas trygghet i utemiljö, barn och ungas delaktighet och inflytande i samhällsliv och skola och likvärdiga förutsättningar till utbildning.

I samband med kommunstyrelsens godkännande av kartläggningen 19 december 2016 beslutades att förklara denna del av uppdraget slutfört och några ytterligare direktiv fastställdes inte.

Förekomst av analys och åtgärder inför barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning

Utredning av beaktande av barnrättsperspektivet i beredningsprocess, 2017

Som del i kommunstyrelsens arbete för ett samordnat barn- och ungdomsarbete genomfördes en särskild utredning av hur barnrättsperspektivet beaktas i beredningsprocessen inför politiska beslut. Utredningen genomfördes 2017 och samordnades av utredare inom kommunledningskansliets dåvarande strategi- och projektenhet.

Utifrån utredningens resultat och slutsatser lämnades fyra förslag på förbättringsområden:

- Höja kunskapen om genomförande av konsekvensbeskrivningar i beslutsunderlag och framskrivningar.
- På sikt införa krav på dokumenterad bedömning av behov av barnrättsligt underlag inför samtliga beslutsärenden.
- Integrera barnrättsperspektivet i rutin för framskrivningar av ärenden.
- Föreslå barnkonsekvensanalys som primär metod för framtagande av barnrättsligt underlag.

Förslag till barn- och ungdomsstrategi, godkändes inte av kommunstyrelsen 2018

Ett förslag till barn- och ungdomsstrategi utarbetades under 2017. Förslag till strategi anger färdriktning och långsiktiga målsättningar för Nyköpings kommuns verksamhetsövergripande barnrättsarbete med utgångspunkt i barnkonventionen. Strategins övergripande mål är att på sikt minska skillnader i, och stärka barn och ungas situation och livsvillkor i enlighet med de rättigheter som tillkommer dem genom barnkonventionen.

För kommunen som organisation syftar strategin att bidra till skapande av kunskapsmässiga och strukturella förutsättningar för att systematiskt tillämpa barnets rättigheter inom ramen för kommunens alla verksamheter och uppdrag.

Kommunstyrelsen behandlade förslag till strategi på sammanträde 12 februari 2018, och beslutade att återremittera ärendet för ytterligare beredning. Kommunstyrelsen har inte behandlat ärendet på nytt, med uppdraget har inte heller avslutats.

Riktlinje för prövning av barnets bästa i Nyköpings kommun antas 2019

På sammanträdet 10 juni 2019 antar kommunstyrelsen riktlinjer för prövning av barnets bästa i Nyköpings kommun. Riktlinjerna ska fungera som stöd för tjänstepersoner och omfattar alla verksamheter samt de kommunala bolagen. Riktlinjerna gör bland annat gällande när prövning av barnets bästa ska genomföras, olika former för prövningen, prövningsprocessens olika steg och dokumentationskrav. I samma beslut uppdrar kommunstyrelsen:

- åt samtliga verksamheter att uppdatera berörda interna riktlinjer och rutiner
- åt kommunledningskansliet att utifrån riktlinje och efter behov framarbeta nödvändigt metodstöd senast innan barnrättslagens ikraftträdande.

Uppföljning av riktlinjerna ska ske i november 2020

Förekomst av analys och åtgärder inför barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning

Utbildningsplan om barnkonventionen och tillämpning av barnrätt i praktiken

Vid sammanträde 10 juni 2019 beslutade kommunstyrelsen även att godkänna plan för utbildning för Nyköpings kommun om barnkonventionen och tillämpning av barnrätt i praktiken samt avsätta 60tkr ur kommunstyrelsens ofördelade medel för genomförande av utbildningsplanen.

Utbildningsplanen sträcker sig åren 2019-2020 och har som syfte att skapa struktur och tidplan för att tillgodose identifierade utbildnings- och kompetensutvecklingsbehov med anledningen av barnrättslagen. Med i utbildningsplanen finns såväl målgruppsanpassade beställarutbildningar och webbutbildningar som upprättande av information och stödmaterial på intranät och extern webbplats.

Mallar och checklistor vid prövning av barnets bästa

Som stöd i det praktiska arbetet med prövningen av barnets bästa inför utredningar och beslut har en *checklista* tagits fram. Checklistan ska betraktas som vägledande i arbetet och är kopplad till de olika processtegen i riktlinjerna.

Mall för tjänsteskrivelse där prövning av barnets bästa enligt barnkonventionen är framtagen. Via översiktlig protokollsgenomgång noteras att mallen har använts i vissa beslutsärenden inom de olika nämnderna.

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

Förberedelser för barnkonventionens ikraftträdande som lagstiftning startade 2015. Kommunstyrelsen beslutade att genomföra en kartläggning av nuläget, att en barn- och ungdomsstrategi ska tas fram och att genomföra en utredning av beslutsprocessen.

Kartläggning av nuläge samt en utredning av beslutsprocessen har genomförts. Uppdraget med barn- och ungdomstrategi har inte slutförts.

Riktlinjer för prövning av barnets bästa finns sedan 2019 med tillhörande mallar och checklistor som stöd. Kommunstyrelsen har genom utbildningsplan erbjudit kompetensutvecklingsinsatser.



Styrning och organisering utifrån ett barnrättsperspektiv

Riktlinje för prövning av barnets bästa är utgör den övergripande styrningen

Riktlinjer för prövning av barnets bästa är det kommunövergripande styrdokument för genomförande av barnkonventionen. Denna riktlinje utgår från artikel 3 i barnkonventionen.

I kartläggningen av kommunens arbete med barnkonventionen som genomfördes 2016 framkom andra perspektiv och fokusområden för den framtida verksamhetsutvecklingen. Till exempel barns delaktighet och inflytande i samhällsliv. Kommunstyrelsen har inte beslutat om några ytterligare direktiv med anledning av kartläggningens resultat samtidigt som barn- och ungdomsstrategi inte tagits fram.

Mål eller uppdrag med koppling till barnkonventionen har inte noterats i budget 2020.

Av intervju framförs att det kan vara fördelaktigt att ytterligare integrera barnrättsfrågor i den övergripande politiska styrningen, och att barnrättsperspektivet ses som en del av verksamheternas grunduppdrag snarare än ett separat spår.

Organisering av barnkonventionens genomförande hanteras i respektive nämnd

När det gäller hur arbetet är organiserat finns en särskild utredare inom kommunledningskansliet har en stöttande funktion och som del i sitt uppdrag att stötta verksamheter, chefer och förtroendevalda i barnrättsfrågor.

Etablerade samverkansforum för barnkonventionens genomförande har inte upprättats. Det är upp till varje verksamhet (och bolag) att arbeta med frågan utifrån befintliga riktlinjer.

Det framgår av *Riktlinje för prövning av barnets bästa i Nyköpings kommun* att riktlinjen gäller samtliga divisioner, verksamheter och kommunala bolag i Nyköpings kommun:

“Det är varje respektive verksamhets ansvar att tillse att befintliga eller tillkommande interna rutiner, anvisningar eller instruktioner som berör hantering av ärenden, åtgärder och beslut som direkt eller indirekt rör eller får konsekvenser för barn uppdaterar eller upprättar dessa i enlighet med den kommunövergripande riktlinjen.”

Från intervju framförs att det kan vara fördelaktigt om kommunstyrelsens personal- och jämställdhetsutskott framöver får ett tydligare uppdrag kopplat till barnrättsfrågor inom ramen för det kommunövergripande arbetet med mänskliga rättigheter och jämställdhetsfrågor.

Styrning och organisering utifrån ett barnrättsperspektiv - Slutsatser

Den kommunövergripande styrningen utifrån barnrättsperspektivet utgår från kommunstyrelsens riktlinje för prövning av barnets bästa i beslutsprocesser. I dagsläget finns det inte några andra styrdokument eller mål för det övergripande barnrättsarbetet.

Barn- och ungdomsstrategin som, enligt 2015 års beslut, skulle utgöra en del av kommunens långsiktiga arbete på området har inte antagits. Delar av de fokusområden som framkom av kartläggningen 2016 har inte behandlats ytterligare på politisk nivå.

Det är utifrån riktlinjen tydligt att alla delar inom den kommunala organisationen har ett ansvar att arbeta utifrån innehållet. Genomförandet av barnkonventionen är avhängigt av att respektive nämnd (och ingående koncernbolag) skapar en organisation för hur barnrättsarbete ska förankras i den löpande verksamheten. Att notera är att denna förstudie inte har omfattat att kartlägga hur respektive nämnd hanterar frågan. Vi noterar emellertid att det ännu inte är klart huruvida styrningen utifrån barnkonventionen och beslutad riktlinje fått genomslag i kommunens olika nämnder och delar. Genomförandet av barnkonventionen inte är en integrerad del inom nämndernas ordinarie verksamhetsstyrning, och således inte heller en del i den ordinarie verksamhetsuppföljning.

Tydliga samverkansforum för frågan är inte etablerat. Det finns en central resurs inom kommunledningskansliet som stöttar verksamheterna i barnrättsfrågor när behov efterfrågas.

Uppföljning och återrapportering

Uppföljning av riktlinjer för prövning av barnets bästa är förskjuten

I samband med kommunstyrelsen antagande av riktlinjer för prövning av barnets bästa beslutades att en uppföljning av arbete skulle genomföras i november 2020. Denna uppföljning har förskjuts med anledning av rådande pandemi. Uppföljningen är planerad till våren 2021 och ska bland annat inkludera hur nämnderna har anpassat interna rutiner för sina verksamheter. En förhoppning med uppföljningen är att samla en ny kunskapsbild av framgångar och utmaningar i arbetet med prövning av barnets bästa och synliggöra behov av ytterligare åtgärder.

I riktlinjen framgår att respektive verksamhet ansvarar för att tillse och följa upp att riktlinjen följs. Kommunledningskansliet har ett ansvar att årligen och i samband med verksamhetsuppföljning kvantitativt och kvalitativt i urval följa upp genomförandet av prövningar och utifrån behovsbedömning föreslå förbättringsåtgärder.

Vidare framgår gällande revidering att riktlinjen ska aktualitetsprövas och kvalitetsgranskas ett år efter antagande, sedan vartannat år eller vid behov om omständigheter kräver det.



Uppföljning och återrapportering - Slutsatser

Den planerade uppföljningen utifrån befintlig styrning har skjutits fram med anledning av pågående pandemi.

Varken riktlinjen eller arbetet utifrån barnrättsperspektivet har följts upp ännu. Det är inte tydligt att kommunstyrelsen har utarbetade former för att utöva uppsikt och skapa sig en bild av hur arbetet utifrån ett barnrättsperspektiv efterlevs i den kommunala organisationen.



3

Sammanfattande slutsatser



Sammanfattande slutsatser

- Förberedelser inför barnkonventionens ikraftträdande som lag startade 2015. Kommunstyrelsens ambition var att ta fram en långsiktig barn- och ungdomsstrategi för Nyköpings kommuns verksamhetsövergripande barnrättsarbete med utgångspunkt i barnkonventionen. Förslag till strategi antogs inte. Däremot antogs en riktlinje som har bäring på artikel 3 i barnkonventionen - Barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn.
- Uppföljning av arbete utifrån riktlinjer planeras till våren 2021 och ämnar synliggöra behov av åtgärder/fokusområden för ett fortsatt utvecklingsarbete.
- Vi ser det som positivt att en riktlinje för prövning av barnets bästa har tagits fram. Samtidigt ser vi en risk att nuvarande styrning för genomförandet av barnkonventionen inte beaktar samtliga förbättringsområden som framkom av kartläggningen 2016 och en risk att barnrättsperspektivet hanteras parallellt istället för som en del av nämndernas grunduppdrag. I det fall barnrättsarbete inte är en integrerad del av ordinarie verksamhetsstyrning blir det en större utmaning för kommunstyrelsen och nämnderna att strukturerat följa upp hur väl verksamheten bedrivs i enlighet med barnkonventionens intentioner. Det är ännu oklart hur formerna för uppföljning och värdering av hur arbetet bedrivs kommer att följas upp och analyseras.



Behovet av en fördjupad granskning

- Förstudien visar att det pågår ett löpande arbete med barnrättsfrågor och tillämpning av kommunstyrelsens riktlinjer för prövning av barnets bästa i verksamheterna ska följas upp våren 2021. En fördjupad granskning om ett år eller två kan emellertid övervägas utifrån att:
 - Det vid tidpunkten för förstudiens genomförande inte finns en aktuell kunskapsbild av hur nämnderna (och bolagen) har förankrat kommunstyrelsens riktlinjer för prövning av barnets bästa i verksamheten.
 - Barn och ungdomsstrategi har inte antagits.
 - Ambitionsnivå och inriktning för barnkonventionens genomförande kan upplevas som otydlig i och med att det inte finns någon politisk målsättning för arbetet.
 - Delar av de förbättringsområden som framkom av 2016 års kartläggning kan kvarstå.
 - Det finns en risk att barnrättsperspektivet inte hanteras inom ramen för ordinarie verksamhetstyrning och verksamhetsuppföljning.



