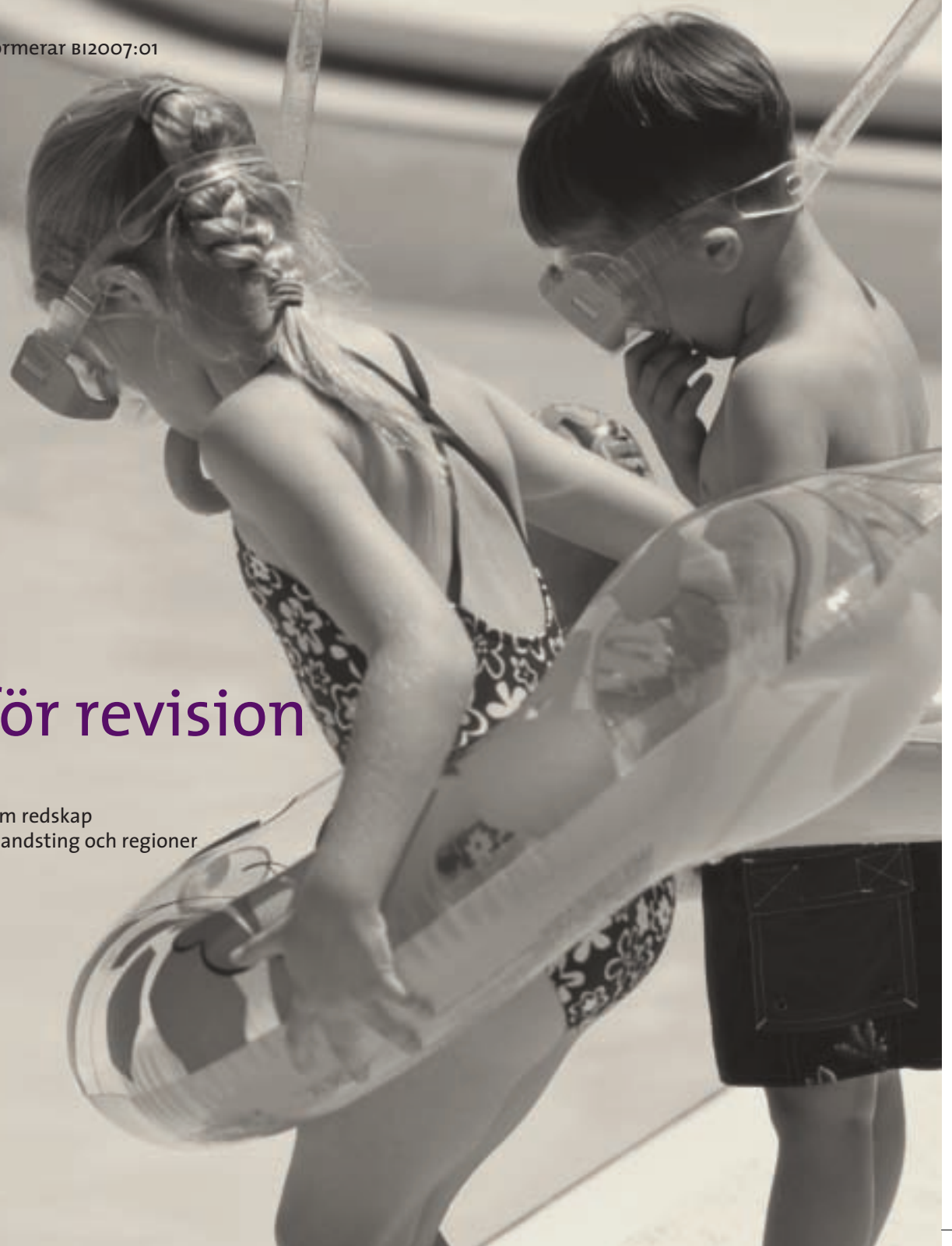


Barnombudsmannen informerar B12007:01

Rustad för revision

Med barnkonventionen som redskap
för revisorer i kommuner, landsting och regioner



ISBN 978-91-87448-27-0

Layout: Qi-Media AB

Barnombudsmannen

Postadress: Box 22106, 104 22 Stockholm

Besöksadress: Norr Mälärstrand 6

Telefon: 08-692 29 50

Fax: 08-654 62 77

E-post: bo@bo.se

Webbplats: www.bo.se



Ytterligare exemplar kan beställas från:



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

Fritzes

Postadress: 106 47 Stockholm

Telefon: 08-690 91 90

Fax: 08-690 91 91

E-post: order.fritzes@nj.se

Webbplats: www.fritzes.se

Innehåll

Förord	3
Barn i Sverige.....	4
Barnkonventionen som utgångspunkt	5
Revision med barnperspektiv.....	6
En unik möjlighet	10
Hantera diskriminering	12
Ta hänsyn till barnets bästa	18
Gör aktiva prioriteringar	24
Rätt till liv och utveckling.....	28
Skapa inflytande och delaktighet	31
Nationella mål	34
Internationell granskning	35

Förord

Barns och ungas vardag är i mycket stor utsträckning beroende av de beslut som fattas i kommuner och landsting. Skolan, fritiden, olika former av socialt stöd till familjen, närmiljön, sjukvården, vägar och kollektivtrafik är bara några av de frågor som är oerhört viktiga även för barn och ungdomar. Dessa verksamheter står dessutom för en betydande del av kommunernas och landstingens kostnader.

Det finns en hög ambition hos beslutsfattare i Sveriges kommuner och landsting att använda de medel som står till förfogande på ett effektivt sätt. Den ekonomiska medvetenheten finns i hög grad hos både politiker och tjänstemän. Trots detta vet vi att resurser inte alltid används på bästa sätt.

Viktiga förutsättningar för att kunna fatta kloka beslut är att man har säkrat kvaliteten i beslutsunderlaget och att man har tagit del av vad berörda parter tycker om ett visst beslut samt vägt in det i det slutliga avgörandet. Detta sker i stor utsträckning när det gäller beslut som rör vuxna kommuninvånare, men dessvärre kan vi konstatera att det inte sker särskilt ofta vid beslut som berör de två miljoner kommuninvånare som är under 18 år.

Barn och unga är medborgare i samhället, precis som alla andra, men de saknar rösträtt och är inte valbara till politiska uppdrag. Därför är det extra viktigt att revisorerna granskar om besluten tar hänsyn till barns och ungas rättigheter. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) innehåller ett synsätt som innebär att barnets perspektiv ska lyftas fram i alla de beslut som berör barn. Att anlägga ett barnperspektiv kan bidra till att vi fattar bättre beslut med kvalitet och att vi använder befintliga resurser effektivt. Det kan också leda till att vi förebygger andra problem

eller minskar kostnader. Genom att lägga en bra grund för barnen i samhället bidrar vi till att våra gemensamma resurser används effektivt på både kort och lång sikt.

Därför vill vi med detta material vända oss till dig som är revisor i en kommun eller ett landsting. Som revisor har du faktiskt en möjlighet att agera som ställföreträdare för barn och unga. Som revisor har du en självständig roll och möjlighet att granska alla beslut och verksamheter. Du har en viktig uppgift och en stark ställning. Du kan kontrollera att beslut som har fattats i fullmäktige efterlevs i de olika verksamheterna. Goda principer och höga ambitioner i centrala beslut ska efterlevas i nämndernas beslut och i alla de ärenden som rör individer.

Genom att anlägga ett barnperspektiv i granskningen kan du förhoppningsvis bidra till att kommunernas och landstingens verksamheter förbättras. Min förhoppning är att skriften bidrar till att barns situation i Sverige blir bättre.

De erfarenheter och fakta som redovisas i skriften ger en introduktion till vad ett barnperspektiv innebär, men också fördjupning inom ett antal frågor och områden. Innehållet kan få betydelse för barn och unga, men endast om det omsätts i praktisk handling.

Jag vill tacka den arbetsgrupp som arbetat med innehållet i denna skrift samt andra personer som på olika sätt har verkat för att skriften har kommit till stånd.

Lena Nyberg
Barnombudsman

Barn i Sverige

I Sverige finns det cirka två miljoner personer som är under 18 år, ungefär en femtedel av Sveriges befolkning. Varje barn är en individ med egna rättigheter. Barn och unga ska också ses som medborgare i samhället, även om de saknar rösträtt och vuxna i många avseenden har rätt att fatta beslut som rör barnet.

De flesta barn och unga har god hälsa. Många uppger att de trivs med livet. Sverige är ett av de länder som har lägst spädbarnsdödlighet i hela världen. Vår lagstiftning har till viss del ett barnperspektiv och vår generella välfärd strävar efter att alla barn och unga ska ges lika möjligheter.

Trots denna positiva bild finns det många barn och unga som inte får sina behov eller rättigheter tillgodosedda. En del faller utanför de trygghetssystem som finns i samhället. Den psykiska ohälsan ökar och det finns många som upplever otrygghet både i skolan och i hemmet. Många undersökningar visar att barn och unga känner sig stressade, främst i skolan. Mobbning är ett vanligt problem som barn och unga tar upp i brev, i samtal med oss och i de enkäter som Barnombudsmannen har genomfört.

Det är också relativt många som upplever att de inte blir sedda och lyssnade på. En del barn och unga befinner sig i utsatta situationer och behöver därför extra uppmärksamhet. De senaste åren har det kommit fler undersökningar som visar att de ekonomiska skillnaderna ökar vilket innebär att till exempel barn till ensamstående och barn med annan etnisk bakgrund har en sämre ekonomisk ställning.

Det pågår en ständig utveckling inom flera områden som påverkar barn och ungas levnadsvillkor. Även om de flesta barn fortfarande lever i en kärnfamilj ökar antalet barn som lever med skilda föräldrar. I åldrarna tre till fem år tillbringas fler barn än någonsin en del av sin dag på en förskola. Den tekniska utvecklingen i form av Internet med mera skapar nya möjligheter för kommunikation som i sin tur ger nya intryck. Barn och unga påverkas av de upplevelser som de får via resor, media och kontakter med andra kulturer.

Det finns en risk att många vuxna uppfattar att barn och unga har det så bra att det inte finns mer att uträtta. Det kan till och med vara så att barn uppfattas som bortskämda. Därför behöver vi tydliggöra att det finns barn och unga som far illa och att alla barn upplever vardagsproblem som vi vuxna inte tar på allvar.

Vuxna är viktiga förebilder. Barn gör inte som vi säger utan som vi gör. Därför är det viktigt att vuxna beslutsfattare försöker leva upp till de beslut som de har fattat. Beslut får inte bara vara tomma ord.

Barnkonventionen som utgångspunkt

En naturlig utgångspunkt i arbetet med barn och unga är FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Att ett land har ratificerat en konvention innebär att det har bundit sig folkrättsligt till att förverkliga den. I Sverige har Barnombudsmanen fått i uppdrag av regeringen att driva på genomförandet av barnkonventionen.

Alla personer som inte har fyllt 18 år räknas som barn. Barnkonventionen förtydligar innebörden av ett barnperspektiv och ger barn rättigheter, mänskliga rättigheter. Varje barn ska betraktas som en självständig individ med egna rättigheter.

Barnkonventionen utgår från att barndomen är värdefull i sig och att barndomen dessutom lägger grunden för resten av livet. Barn är en utsatt grupp i samhället. De ska behandlas som mer sårbara än vuxna och ha tillgång till omvårdnad, stöd, och särskilt skydd, även rättsligt. Samtidigt är de kompetenta och resursstarka individer med rätt till delaktighet och inflytande i alla beslut som rör dem.

Genom barnkonventionen stärks barnets roll, såväl i familjen som i samhället. Barnkonventionen är ett verktyg för att skapa ett samhälle som i alla sina delar utgår från ett tydligt barnperspektiv.

I propositionen 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*, den så kallade nationella strategin, framhålls att barnperspektivet ska utvecklas så att barnets bästa verkligen sätts i centrum. En av förutsättningarna för

att stärka barnets rättigheter som samhällsmedborgare är att alla aktörer aktivt verkar för att synliggöra ett barnperspektiv. I den nationella strategin sägs att:

- Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barns bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnplaner, barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser kan vara instrument för sådan uppföljning.
- Kommuner och landsting bör erbjuda sin personal fortbildning om barnkonventionen och dess genomförande.



Foto: Mark Earthy, Scanpix

Revision med barnperspektiv

Revisionen är ett demokratiskt kontrollinstrument för all offentlig verksamhet. Revisorerna granskar bland annat om mål, beslut och lagstiftning följs. Bara 80 procent av medborgarna har inflytande i politiska val. Därför är det extra viktigt att revisionen även kräver ut ansvar för barn och unga.

Revisorerna är fullmäktiges instrument för att granska den kommunala verksamheten och ge underlag till den årliga ansvarsprövningen. De granskar årligen nämnder, styrelser, kommunala företag och enskilda ledamöter. Revisorerna prövar om verksamheten lever upp till fullmäktiges mål, om den följer beslut, lagstiftning och föreskrifter samt om den ekonomiska redovisningen är korrekt upprättad.¹ De förtroendevalda revisorerna har sakkunniga biträden som utför det praktiska revisionsarbetet.

Revisionen ska själv utforma hur granskningarna ska genomföras och även bestämma granskningens inriktning. Revisionen ska vara självständig och granska all verksamhet som inte är direkt myndighetsutövning.

Revisionsprocessen består av tre moment: planera, granska och pröva.

I Sveriges grundlag finns bland annat statskicketets grunder. Av grundlagen (RF 1 kap. 1 §) framgår att:

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.”

Medborgare över 18 år kan rösta och välja representanter som indirekt företräder deras åsikter på olika nivåer i samhället. Barn under 18 år är också medborgare men kan inte rösta eftersom rösträttsåldern är satt till 18 år. De kan inte välja politiska representanter för sina åsikter genom allmänna val.

En viktig del av medborgarnas demokratiska kontroll är att vi kan utkräva ansvar

av de verksamhetsansvariga. De valda representanterna kan delvis ställas till ansvar med hjälp av den öppenhet som offentlighetsprincipen medger. Offentlighetsprincipen gör det möjligt för medierna och alla medborgare, oavsett ålder, att kräva ut och granska offentliga handlingar, till exempel kommunala utredningar och beslut.

Dessutom kan medborgare ställa krav på att de valda representanterna redovisar hur de har använt de offentliga medlen. De offentliga revisorerna arbetar så att säga för alla medborgare, oavsett medborgarnas ålder.

För att säkerställa att samtliga offentliga aktörer uppfyller bland annat formella krav och politiska inriktningsbeslut utses särskilda granskningsinstanser. Förutom länsstyrelser och tillsynsmyndigheter såsom Socialstyrelsen, Skolverket med flera finns det ett antal ombudsmän som beva-

¹ Regeringskansliet. Kommuner och landsting – organisation, verksamhet och ekonomi. 2005.

kar att olika medborgargrupper får sina rättigheter tillgodosedda. Alla dessa aktörer har sitt specifika mandat och sina särskilda metoder för att genomföra sina uppgifter. Samtliga myndigheter har dessutom egna system för att bevaka att de insatser som görs sköts ändamålsenligt och enligt demokratins spelregler.

”Demokrati bygger på förtroende och förutsätter ansvarstagande och möjlighet att utkräva ansvar. För att medborgarnas tilltro till förtroendevalda skall kunna upprätthållas, krävs bl.a. att de förtroendevaldas beslut och verkställigheten av dessa beslut granskas och bedöms. En väl fungerande revision och ett tydligt ansvarsutkrävande är därför viktiga delar i den lokala demokratin och i den kommunala självstyrelsen.”²

Det kommunala självstyret leder till att beslutsfattare i kommuner och landsting ansvarar för ett stort antal frågor och verksamheter som rör barn och unga. Detta innebär att alla kommunala och landstingskommunala aktörer ska anlägga ett barnperspektiv på all sin verksamhet och i allt sitt beslutsfattande som berör barn för att kunna garantera ett bra beslutsunderlag.

Planering

”Där analysen resulterar i att väsentliga risker och konsekvenser konstateras eller kan befaras planerar revisorerna för granskning.”³

I planeringsmomentet ska revisorerna hämta in kunskap, tolka och förstå de mål som de förtroendevalda har satt upp. En mycket väsentlig del av revisionens planeringsprocess handlar om att göra riskanalyser.

Vi har tidigare beskrivit hur situationen ser ut för barn och unga. Det är viktigt att redan i planeringsmomentet beakta ett barnperspektiv. Barn och unga har sällan möjligheter att själva lyfta fram verksamheter eller områden som kan vara relevanta att ta med vid riskanalyser. Det är därför viktigt att de ansvariga för revisionen synliggör barnperspektivet i samband med riskanalyserna.

Den sista delen av detta moment handlar om att revisorerna sammanfattar bedömningarna i ett övergripande inriktningsbeslut och fastställer en årlig revisionsplan.

² Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. SOU 2004:107.

³ Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. God revisionssed i kommunal verksamhet 2002. 2002.

Granskning

”Prioriterade granskningsområden är de stora kostnadskrävande verksamhetsområdena socialtjänst, äldreomsorg och skola. Även de kommunala bolagen lyfts fram som viktiga granskningsobjekt.”⁴

Granskningsmomentet innehåller flera olika delar som till exempel arbetsfördelning, faktainsamling, kvalitetssäkring och framställning av en rapport. En viktig del handlar om att kommunicera med berörda, främst förtroendevalda, men även andra aktörer som kan räknas som sakkunniga.

Barn och unga eller företrädare för barn och unga måste räknas som sakkunniga i ärenden som berör denna målgrupp. Granskning kan sällan ske utan att en berörd målgrupp tillfrågas.

”Revisorernas dialog med de verksamhetsansvariga och anställda gör granskningsarbetet i regel till en process där förbättrande åtgärder successivt vidtas i verksamhet, i organisation, i system och rutiner o s v. Dialogen kan också ske genom att revisorerna som rådgivare medverkar i projekt, arbetsgrupper etc.”⁵

Om barn och unga berörs av ett revisionsuppdrag bör man ta kontakt med till exempel ungdomsråd, elevråd eller andra formella grupperingar som direkt företräder barn och unga för att skaffa kunskap om deras syn på frågan. Man kan genom enkätundersök-

ningar, intervjuer, fokusgrupper med mera hämta in åsikter från barn och unga. Andra sätt att direkt nå barn och unga kan ske genom spontana besök på ungdomsgårdar, förskolor, lekplatser eller andra platser där barn och unga vistas. Sådana besök kan innebära att den som utför revisorsuppgiften får kunskaper och insikter som sannolikt ökar kvaliteten i granskningen och den eventuella revisionsrapporten.

Prövning

Revisionsprocessens slutfas är att sammanfatta den totala granskningen, analysera och bedöma resultatet samt göra en ansvarsprövning. Granskningens resultat ska dokumenteras och därefter kommuniceras med fullmäktige, styrelser, nämnder och allmänhet.

Här finns det ett moment där ett barnperspektiv måste synliggöras för att visa på alla konsekvenser av en verksamhet. Man kan tänka sig att även barn och unga kan vara en del i denna kommunikation. Det kan handla om att barn och unga får ta del av revisionens resultat för att sedan framföra sina åsikter till berörda som en del av revisorernas kommunikation med de olika beslutsinstanserna.

⁴ Svenska kommunförbundet. Den kommunala revisionen har stort förtroende – uppfattningar om och attityder till den kommunala revisionen fångade i en undersökning våren 2002. 2002.

⁵ Starevs webbplats www.starev.nu.

Ibland är inte revisionsrapporter tillräckligt lättlästa och informationen når inte ut till olika samhällsgrupper. Det är en utmaning att göra revisionens arbete tillgängligt även för barn och unga. Detta är nödvändigt för att ha kvalitet i den granskning som rör verksamhet som riktar sig till barn och unga, det vill säga 20 procent av befolkningen. Ett sådant arbete kan även bidra till en ökad kunskap om revisionens roll som en del av det kommunala uppföljningssystemet. Det skulle också kunna bidra till att barn och unga ges möjligheter att få ta del av den demokratiska processen i kommuner och landsting. För att revisionen ska nå ut kan det också vara bra att revisionsberättelsen eller andra slutprodukter presenteras i en form som kan intressera barn och unga att läsa dem.

- Ett sätt kan vara att använda Internet för att sprida information om vad revisionen har kommit fram till.
- Ett annat sätt kan vara att integrera revisionsarbetet med skolans verksamhet. Det kan handla om att använda sig av revisionens rapport i till exempel samhällskunskapsämnen, underlag för uppsatsskrivning i svenska med mera.

En viktig aspekt när det gäller barns och ungas rätt till inflytande och delaktighet är att man ska ta hänsyn till barnets ålder och mognad. Det innebär att barn och unga utifrån sin mognadsgrad och intellektuella kapacitet ska ges möjlighet att förstå, till ett exempel vad ett beslut innebär eller vilken roll man har i en process.

I en revisionsprocess där barn och unga är inblandade behövs det utvecklas nya metoder och förfaringssätt. För att få till stånd en bra och verklig kommunikation mellan barn och unga och revisorer krävs det särskild kunskap. Det kan rent av behövas företrädare som utgör en brygga mellan de som utför revisorsuppgiften och barnen eller de unga. Sådana företrädare kan vara förskolelärare, pedagoger, ungdomssamordnare eller andra vuxna som arbetar med barn och unga i kommuner och landsting.

En unik möjlighet

Att genomföra barnkonventionen på alla nivåer i samhället handlar om politisk vilja, nytänkande och förändring. Men det handlar framför allt om att kvalitetssäkra alla beslut så att de är så bra som möjligt för alla som berörs. Staten har det yttersta ansvaret för att Sverige lever upp till barns rättigheter, men även beslut som tas lokalt och regionalt har mycket stor betydelse för utvecklingen.

Staten kan styra lokal och regional utveckling med lagstiftning, förordningar samt resurstilldelning. Beslut som till exempel den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen kan också ses som ett informellt styrmedel. I och med vårt kommunala självstyre är det sedan upp till kommuner och landsting att agera.

Det är i kommuner och landsting som de flesta beslut tas som berör barns och ungas vardag. Det handlar om förskolan, skolan, sjukvården, socialtjänsten och mycket annat. Därför har beslutsfattare på lokal och regional nivå en viktig uppgift i att synliggöra och förverkliga barnets rättigheter enligt barnkonventionen genom praktisk handling.

Tänka i nya banor

Barnkonventionens krav på beslutsfattare förutsätter inte bara ett barnperspektiv i besluten utan också nya arbetssätt. De arbetssätt som präglat jämställdhets- och miljöarbete har stora likheter med det som krävs för att nå framgång med genomförande av barnkonventionen.



Foto: Denny Lorentzen, Scanpix

För att nå resultat utifrån ett barnperspektiv måste alla som är berörda i en organisation beakta detta perspektiv. Ibland kallar vi det mainstreaming. Vi kan också beskriva det som ett processorienterat arbetssätt.

Följa upp

En viktig del i ett processinriktat arbete är uppföljning och utvärdering. Det är i uppföljning och utvärdering som man kan blottlägga om och hur barnperspektivet beaktas i verksamheterna. Väl fungerande organisationer använder redan idag uppföljning och utvärdering som instrument för att föra in kunskap om till exempel effekter av fattade beslut. Det är revisorernas uppgift att pröva om denna uppföljning och utvärdering fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

För att följa utvecklingen av barnkonventionens genomförande på en övergripande nivå genomför Barnombudsmannen sedan 1995 regelbundet enkätundersökningar i kommuner, landsting och regioner. Resultaten från dessa undersökningar visar att det

inte är så många kommuner och landsting som har följt upp och utvärderat sitt arbete med att genomföra barnkonventionen. I den senaste undersökningen 2005 uppgav fem procent av kommunerna och inget landsting att revisionen har varit delaktig i någon form av uppföljning eller utvärdering av arbetet med barnkonventionen och med barns rättigheter.

Utgå från befintliga processer

Barnombudsmannen har tidigare presenterat ett antal framgångsfaktorer för att lyckas med att införa ett nytt perspektiv i verksamheten. Framgångsfaktorerna bygger på den rapport som Ekonomistyrningsverket presenterade 2000.⁶ Utgångspunkten är erfarenheter från organisationer som har arbetat med till exempel jämställdhets-, hälso- och miljöperspektiv, men också de erfarenheter som Sida och Vägverket har från att arbeta med ett barnperspektiv.

En av dessa framgångsfaktorer är vikten av att utgå från befintliga arbetsprocesser – då utnyttjas de strukturer och resurser som

organisationen redan besitter och belastningen på organisationen och den enskilde medarbetaren behöver inte bli så stor.

Som vi tidigare konstaterat har revisionen som uppgift att granska och bedöma kommunernas och landstingens beslut. Det innebär att revisionen har en unik möjlighet att förbättra och utveckla arbetet med att genomföra barnkonventionen.

⁶ Ekonomistyrningsverket. Barnperspektiv vid statliga beslut. 2000.

Utifrån barnkonventionens artikel 4 om barnkonventionens genomförande, grundprinciperna i artiklarna 2, 3, 6 och 12 samt artiklarna 42 och 44 om informationsinsatser ställs krav på arbets- och beslutsprocesser i myndigheter, landsting och kommuner.

Här följer fem avsnitt med konkreta tankar kring hur revisionen kan göra för att synliggöra ett barnperspektiv med utgångspunkt i några av barnkonventionens artiklar.

Hantera diskriminering

**SÅ HÄR KAN
MAN GÖRA!**

Artikel 2 är en av barnkonventionens viktigaste artiklar. Den ger uttryck för ett diskrimineringsförbud. Rättigheterna som finns fastslagna i konventionen gäller varje barn utan åtskillnad av något slag.

Skapa likvärdiga villkor

En central aspekt av artikel 2 är frågan om lika villkor. Detta är inte samma sak som identisk behandling. FN:s barnrättskommitté framhåller att olika behandling inte behöver innebära diskriminering. Det avgörande är om de kriterier som ligger till grund för olik behandling är rimliga och objektiva. Däremot kan det sägas ligga i konventionens anda, särskilt med hänsyn till artikel 3 om barnets

bästa i främsta rummet, att en stat strävar efter att tillgodose alla barns rättigheter fullt ut – på ett likvärdigt sätt. Kommunallagen är också tydlig med att alla kommuninvånare ska behandlas lika.⁷

Följa förändringar

Det räcker inte med att den nationella lagstiftningen skyddar mot diskriminering. Staten måste också vidta andra åtgärder. Det kan handla om att motverka en alltför långtgående decentralisering som kan få till följd att barn diskrimineras utifrån var de bor. Orsaker till detta kan vara såväl olika ekonomiska villkor som olika politiska prioriteringar mellan olika delar i ett land. FN:s barnrättskommitté har därför rekommenderat att staterna fortlöpande utvärderar och följer upp konsekvenserna av omorganisationer och besparingar.

Kartlägga

FN:s barnrättskommitté anser också att viss olik behandling av olika grupper av barn och unga kan vara befogad. Det kan handla om större insatser för vissa grupper av barn, till exempel med utgångspunkt i åldersmässiga förutsättningar, eller ökade insatser för grupper av barn i utsatta situationer. Sådana riktade insatser ställer krav på kontinuerliga kartläggningar och datainsamlingar kring faktorer som påverkar barns och ungas livsvillkor.

ARTIKEL 2

Konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

⁷ Kommunallagen (1991:900).

FN:s barnrättskommitté anser att en kartläggning av barns och ungas uppväxtvillkor bör innehålla såväl kvalitativa som kvantitativa data samt information från barnen och ungdomarna själva. De pekar på några viktiga delar som bör ingå:

- Alla typer av förändringar i barns uppväxtvillkor.
- Data kring ålder, kön, region, boende i glesbygd eller tätort, social- och etnisk tillhörighet.
- Förändringar i den regionala och lokala servicen för barn och barnfamiljer.
- Förändringar som gäller budgettilldelning.
- Utgifter för verksamheter som riktar sig till barn och barnfamiljer.

Diskriminering förekommer

I regeringsformen slås fast att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Inga lagar eller föreskrifter får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön eller därför att han eller hon med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller som lag

i Sverige och ger medborgarna vissa grundläggande rättigheter. I konventionen finns ett förbud mot diskriminering.

Motverka mobbning

Det finns en lag om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling i alla verksamheter som omfattas av skollagen.⁸ Trots denna lag, andra lagar och olika styrdokument uttrycker många barn och unga att de känner sig diskriminerade.

En av de allra viktigaste frågorna som barn och unga tycker att vuxna ska motverka är mobbning. I många kommuner och i många enskilda skolor finns det beslut och styrdokument som tar upp hur mobbning ska undvikas. Det finns också en mängd olika metoder för att förebygga att mobbning uppstår. Det finns dessutom ett flertal skolor som har någon form av mobbningsteam som aktivt ska agera när mobbning uppstår. Trots detta anser många barn och unga att mobbning är ett av de största problemen som finns i skolan. En rapport från Barnombudsmannen visar att 54 procent av flickorna i åldern 7–9 år är rädda för mobbning.⁹ I samma rapport uttrycker 12–18 procent av barnen i årskurs 5, 7 och 9 år (2001–2002) att de har mobbats minst en gång de senaste månaderna.

⁸ Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

⁹ Barnombudsmannen och SCB. Upp till 18 – fakta om barn och ungdomar. 2004.

Utsatta grupper

Barnombudsmannen har under de senaste åren fokuserat på frågor som rör barn och unga med funktionshinder. Våra undersökningar visar att många barn med funktionshinder känner sig diskriminerade både i skolan och på fritiden. Barn och unga med funktionshinder har färre kamratkontakter och saknar i högre utsträckning organiserade fritidsaktiviteter än barn och unga utan funktionshinder. Barn och unga med funktionshinder saknar i mycket högre utsträckning ställen nära bostaden att träffa kompisar på och de är mer beroende av vuxenhjälp för att träffa kompisar, till exempel på grund av problem med färdtjänst.^{10 11}

En annan av Barnombudsmannens undersökningar visar att många av de kommunala handikappråden inte har ett tillräckligt barnperspektiv.¹² Endast cirka 25 procent av handikappråden i kommuner och landsting uppger att de har behandlat flera barnfrågor i sina råd. Dessutom är endast omkring tio procent av rådsmedlemmarna under 40 år. Det är bara sex procent av råden i kommunerna som uppger att de har haft någon direkt kontakt med ungdomar för att inhämta synpunkter.

Det finns också undersökningar som synliggör brister när det gäller funktionshindrades rätt till en likvärdig skolgång. En rapport från Rädda barnen och Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar synliggör ett antal brister som kan kopplas till skolan.¹³ Det handlar om allt från tillgänglighetsproblem till bristande kunskap.

En annan grupp av barn och unga som riskerar att bli utsatta för diskriminering är de med utländsk bakgrund. En del av dessa barn uttrycker att de känner utanförskap inom flera områden. Integrationsverket skriver i *Rapporten Integration 2003* att ungdomar med utländsk bakgrund saknar tillit till det offentliga svenska samhället. De upplever att de blir diskriminerade och att det finns främlingsfientlighet och rasism samt misstror i viss utsträckning sin förmåga att påverka det svenska samhället.

”Det finns en medvetenhet hos ungdomarna om att det finns en ’svensk’ måttstock eller normer, som används vid tillträde till olika positioner i samhället, exempelvis ett arbete. Avvikelser från normen definieras i termer av utseende, ursprung, kontakter och därutöver även en rad personliga egenskaper.”

Detta förstärker utanförskapet. Utan föredömen i det offentliga Sverige ökar inte ungdomarnas självbild och tilltro. Utan den brister det demokratiska systemet, anser utredarna.¹⁴

¹⁰ Barnombudsmannen. Många syns inte men finns ändå. 2002.

¹¹ Barnombudsmannen. Fritid för barn och unga med funktionshinder. 2006.

¹² Barnombudsmannen. Barnperspektiv i handikappråden – en undersökning om handikappråden inom landsting och kommuner. 2004.

¹³ Paulsson, Karin. Det ser så fint ut på papperet. Om barn med funktionshinder och barnkonventionen. Rädda Barnen och RBU. 2001.

¹⁴ Integrationsverket. Rapporten Integration 2003. 2004.

I de rekommendationer som Sverige fick av FN:s barnrättskommitté vid genomgångarna av Sveriges andra respektive tredje rapport, finns avsnitt som handlar om att vi bör bevaka och vidta nödvändiga åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet. I en nyligen utgiven undersökning om intolerans kan man läsa att de flesta ungdomar har en positiv inställning till minoriteter men undersökningen visar också att 40 procent av utlandsfödda elever någon gång blivit retade på grund av sitt ursprung.¹⁵

Ett område som ur diskrimineringssynpunkt varit aktuellt under många år är genusfrågan. Det har handlat mycket om flickors situation, men på senare år har också pojkarnas situation debatterats. Här finns en mängd intressanta frågeställningar att arbeta vidare med. Det kan handla om flickors och pojkars situation i skolan, fördelning av kommunala bidrag till fritidsaktiviteter, utformning av lekmiljöer, resultat i skolarbetet, antalet familjehemsplacerade barn och många andra situationer där kön kan påverka hur man behandlas.

¹⁵ Forum för levande historia och brottsförebyggande rådet. Intolerans – Antisemitiska, homofobiska, islamofobiska och invandrarfientliga tendenser bland unga. 2004.

DET HÄR KAN REVISIONEN GÖRA

- Om det, vid en riskanalys, visar sig att vissa grupper av barn och unga bedöms vara diskriminerade eller riskerar att utsättas för diskriminering, bör en eller flera granskningar genomföras.
- Att arbeta mot mobbning är i första hand ett arbete för de enskilda skolorna och de förvaltningar som är ansvariga för skolverksamheterna. Men revisionen kan också i sina riskanalyser konstatera att mobbning är ett så stort problem att det behövs en genomgång av befintliga beslut samt vilka åtgärder som har vidtagits.
- Granska att mål- och styrdokument har tydliga direktiv för att motverka diskriminering av barn och unga, eller innehåller skrivningar som minskar risken för att barn och unga utsätts för diskriminering.
- Granska om genomförda åtgärder har bidragit till att motverka eller minska diskrimineringen.
- Följa upp hur befintliga styrsystem fungerar och motverkar att barn och unga diskrimineras.
- Kontrollera att resurser används i enlighet med lagstiftning och de principbeslut som fattas för att motverka diskriminering.

Luleå kommun

När revisorerna i Luleå kommun granskade hur skolorna arbetade med mobbning och annan kränkande behandling lyfte de fram följande punkter:¹⁶

- Revidera handlingsplanen mot kränkande behandling med hänsyn till de allmänna råd och kommentarer som Skolverket nyligen givit ut.
- Skärp kraven på skolornas rapportering av den uppföljning och utvärdering man gör inom det prioriterade området kränkning och mobbning.
- Förbättra dokumentationen av skolornas åtgärder vid mobbning och kränkande behandling i enskilda fall.
- Förbättra samarbetet med socialtjänsten. Ett förebyggande och stödjande helhetsperspektiv för alla barn och ungdomars utveckling ökar tryggheten i skolmiljön.
- Vidareutveckla möjligheterna för skolorna att ta tillvara de goda exemplen i kommunen, att kunna lära och inspireras av varandra.
- Lyft fram nämndens målsättning för att motverka mobbning och kränkande behandling.
- Tydliggör styrningen genom att återkoppla måluppfyllelsen till verksamheten när det gäller mobbning och kränkande behandling.

Jönköpings kommun

Fritidsnämnden i Jönköpings kommun redovisade i en rapport 2003 fördelning av resurser ur områdes-, ålders- och könsperspektiv. Följande konstaterades:

”I Kommunprogrammet sägs att kommunen särskilt skall medverka till att resurserna fördelas på ett rättvist sätt mellan pojkar och flickor. Vi har efter vår granskning konstaterat att flickor utnyttjade ca 40 procent av de resurser som fritidsnämnden satsade på barn och ungdomar 2002. Detta innebär att fritidsnämnden inte når det uppställda målet om rättvis fördelning.”¹⁷

I samma rapport kom man också fram till att:

”...minst resurser har fördelats till fritidsområdena Gränna, Bankeryd och Bergslagen. Det förefaller således som att fritidsområdena Ljungarum och Bankeryd, jämfört med andra områden, har många barn och ungdomar per anläggning och förening samtidigt som de ej erhåller extra resurser”.

¹⁶ Luleå kommun. Mobbning och annan kränkande behandling – situationen i grundskolan. 2004.

¹⁷ Carlson, Hans och Bokinge, Johan. Rapport avseende fördelning av resurser ur områdes-, ålders- och könsperspektiv vid fritidsnämnden i Jönköpings kommun. 2003.



Ta hänsyn till barnets bästa

**SÅ HÄR KAN
MAN GÖRA!**

Artikel 3 i barnkonventionen har karaktären av portalbestämmelse, vilket betyder att principen om barnets bästa är vägledande värdegrund vid tolkningen av konventionens övriga artiklar. Även andra frågor som rör barn men som inte är direkt nämnda i konventionens artiklar ska ta sin utgångspunkt i barnets bästa. Detta rör inte

bara det familjerättsliga området utan alla åtgärder på olika nivåer i samhället där barn berörs. Det kan handla om trafikplanering, kultur, fritid, påverkan av medieutbud, barnets utbildning, välfärd och hälsa. Konventionen kräver inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande, men beslutande myndigheter ska kunna visa att man har gjort en sammanvägning av relevanta intressen innan beslut som berör barn och unga fattas.

ARTIKEL 3

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

Konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal

Prövning av barnets bästa

I artikel 3 slås fast att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Ett sätt att i praktiken omsätta barnkonventionens krav är att göra särskilda prövningar av vad som är barnets bästa, så kallade barnkonsekvensanalyser, inför planering och beslut.

En barnkonsekvensanalys kan sägas vara en förhandsprövning av de konsekvenser som ett beslut kan få för det barn eller den grupp barn som berörs av beslutet. En ingående analys med en sammanvägning av relevanta intressen och en prövning av barnets eller barnens bästa ska alltså göras innan beslut som påverkar barn fattas.

Staten, eller de som staten har delegerat beslutsrätten till, måste alltid försäkra sig om att barnets bästa har redovisats i beslutsprocessen. Det som kan anses vara det bästa för ett barn eller en grupp barn i en viss situation behöver inte alls vara det för ett annat barn eller annan grupp barn i motsvarande situation. Bedömningen

av vad som är barnets bästa måste göras inför varje beslut och bygga på kunskap och beprövad erfarenhet i kombination med en bedömning av just detta eller dessa barns livssituation. En viktig del i en sådan bedömning är förstås att lyssna och ta till sig av barnets eller barnens åsikter.

Alla samhällsområden berörs

Barnkonsekvensanalyser bör göras i samband med alla åtgärder som vidtas på olika nivåer i samhället där barn på något sätt berörs. FN:s barnrättskommitté har fastställt några sammanhang där de särskilt rekommenderar att man bör göra barnkonsekvensanalyser. Det är vid antagande eller fastställande av till exempel:

- Någon form av policy eller riktlinjer inom olika verksamheter.
- Lagstiftning eller föreskrifter.
- Årlig budget, såväl på nationell som regional och lokal nivå.
- Förändringar i organisation eller administration på alla nivåer i samhället.



Skapa tydliga riktlinjer

Ett sätt att ta del av hur kommuner och landsting synliggör barnets bästa är att granska respektive aktörs övergripande styrdokument. En stor del av de kommunala och landstingskommunala verksamheterna riktar sig direkt eller indirekt till barn och unga och därför berörs dessa till stor del av budget, verksamhetsplaner med mera.

Förutom de övergripande kommunala styrdokumenterna finns det lagar och förordningar som säger att kommuner, landsting och regioner ska utforma specifika planer som reglerar verksamheter som berör barn och unga. I princip alla kommuner har någon form av skolplan som utgår ifrån skollag och nationell läroplan.

Det finns också kommuner och landsting som har utarbetat riktlinjer eller liknande inom sakområden som till exempel socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri.

Barnkonventionen är det internationella måldokument som bör bilda utgångspunkt i framtagning av samtliga styr- och måldokument som berör barn och unga. Men barnkonventionens intentioner måste tolkas och konkretiseras för att förverkligas i förvaltningar och verksamheter. Ett antal kommuner, landsting och regioner har upprättat specifika styrdokument för att genomföra barnkonventionen och tagit fram policydokument för sin barn- och ungdomspolitik. Policydokument och barn- och ungdomsplaner är de verktyg som främst brukar användas.

Enligt Barnombudsmannens senaste enkätundersökning har 64 procent av kommunerna och 15 landsting eller regioner fattat något övergripande beslut för att genomföra barnkonventionen.¹⁸

Av dessa uppger 46 kommuner att man fattat beslut om en barn- och ungdomshandlingsplan, 24 kommuner uppger barn- och ungdomspolicy och fem kommuner har fattat beslut om en strategi. Sex landsting uppger att besluten handlar om handlingsplan, strategi eller policy.



Foto: Robert Blombäck, Bildhuset/Scampix

Förutom att formulera mål och upprätta styrdokument med utgångspunkt i barnkonventionen har ett antal metoder utvecklats som kan användas av beslutsfattare och tjänstemän för att synliggöra barnkonventionen och barnperspektivet.

Metoder som utvecklats är:

- Barnkonsekvensanalyser.
- Barnchecklistor.
- Barnbilagor.
- Barnbokslut.
- Kartläggningar.
- Samordningsfunktioner för barnkonventionsarbetet.
- Övriga metoder, till exempel för samverkan och metoder för inflytande.

Genom de enkätundersökningar som har genomförts sedan 1995 kan Barnombudsmannen konstatera att det är fler och fler kommuner och landsting som utarbetar någon metod för att genomföra barnkonventionen. Det är dock inte så många som har utvärderat metoderna.

¹⁸ Barnombudsmannen. Från ord till handling – barnkonventionen i kommuner, landsting och regioner 2003. 2004.

DET HÄR KAN REVISIONEN GÖRA

En viktig åtgärd för att omsätta artikel 3 i praktisk handling är att göra barnkonsekvensanalyser. Att utveckla arbetet med konsekvensanalyser är inte något som enbart har diskuterats för att genomföra barnkonventionen. Svenska kommunförbundet drog bland annat följande slutsats i en rapport angående förtroendet för den kommunala revisionen:

”Det finns en önskan om att revisorerna ägnar sig mer åt konsekvensanalyser av politiska beslut, att dessa är konsistenta och överensstämmande etc.”¹⁹

Barnkonsekvensanalyser skulle kunna vara en del av de riskanalyser som görs. Rutiner skulle kunna utarbetas i form av till exempel en checklista där man stämmer av om det finns ett tydligt barnperspektiv.

Revisorernas granskning ger ett underlag för att pröva om styrelsen eller nämnden fullgjort sitt uppdrag från fullmäktige

Fortsättning på nästa sida...

...forts.

i enlighet med mål, riktlinjer och föreskrifter. En granskning av de uppsatta mål- och styrdokumenterna som tar sin utgångspunkt i ett barnperspektiv och barnkonventionen kan bidra till en ökad kunskap och förståelse för barns och ungas situation. Detta kan i sin tur medföra att nya prioriteringar görs som gagnar barns och ungas uppväxtvillkor. En sådan granskning kan också leda till förändringar av attityder och förhållningssätt till barn och ungdomar. I en granskning som gjordes av Komrev på uppdrag av Barnombudsmannen hösten 2001 fann vi att man på nämndnivå är överens över partigränserna om att barn och ungdomar och deras synpunkter är viktiga att försöka ta hänsyn till. Många av de intervjuade sade att nämnderna tar upp barn- och ungdomsperspektivet på en rad olika frågor på ett sätt som inte skedde tidigare.

En viktig del av granskningsmomentet handlar om att pröva den interna kontrollen. En del kommuner, landsting och regioner har beslutat att utveckla och pröva olika metoder för att genomföra barnkonventionen. Som vi tidigare har nämnt är det relativt få kommuner och landsting som använder sig av revisionen för att följa upp arbetet med barnkonventionen.²⁰ Detta är ett område

som revisorer kan granska för att undersöka om metoderna används och om de har bidragit till uppsatta förväntningar. En sådan granskning kan också bidra till att utveckla metoderna så att de blir mer ändamålsenliga och mer resurseffektiva.

¹⁹ Svenska kommunförbundet. Den kommunala revisionen har stort förtroende – uppfattningar om och attityder till den kommunala revisionen fångade i en undersökning våren 2002.

²⁰ Barnombudsmannen, 2004.

Haninge kommun

Haninge kommun har prövat ett revisionssystem som bygger på ett antal styrningsfrågor till de olika nämnderna. I frågorna fanns följande påstående under rubriken övriga frågor: "Nämnden beaktar barnkonventionens intentioner vid beslut om verksamhet och inriktning. Om ja, ange nedan vilka åtgärder som har vidtagits för att säkra att konventionens intentioner beaktas."

De olika svaren har diskuterats vid möten mellan revisorerna och respektive nämnd eller förvaltning. I granskningen deltar såväl de professionella revisorerna från KPMG som kommunens egna förtroendevalda revisorer. Granskningen av varje nämnd utmynnar i en revisionsrapport som bland annat lämnas till kommunfullmäktige.

Stockholms stad

Ett annat exempel där revisionen har påpekat vikten av en samlad strategi för att stärka barnets bästa kan hämtas från Stockholms stad, där man har reviderat förskoleverksamheten.

"Revisorerna ser med stor oro på den negativa utvecklingen av arbetsmiljön för barn och personal och på de olika signalerna om ökad ohälsa hos personalen. Revisorerna delar revisionskontorets uppfattning att det behövs en för staden samlad strategi samt insatser på både central och lokal nivå för att vända utvecklingen inom förskolan."²¹

Växjö kommun

I Växjö kommun har KPMG på uppdrag av barn och ungdomskommittén beslutat att följa upp kommunfullmäktiges beslut kring barnkonsekvensanalyser.²² I författarnas kommentar sägs att den enda nämnden som har utfört och dokumenterat en omfattande barnkonsekvensanalys är socialtjänsten. Här finns också rekommendationer som handlar om att den policy dom ligger till grund för arbetet bör förtydligas, rutinerna behöver ses över, medinflytandet måste förbättras samt att erfarenhetsutbytet mellan verksamheterna behöver utvecklas.

Även Riksrevisionen har granskat kommunernas arbete med barnkonsekvensanalyser i samband med en granskning om regeringen och myndigheterna har följt den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige.²³ Här konstaterades bland annat följande:

"Det saknas systematisk resultatåterföring som skulle göra det möjligt för regeringen och riksdagen att följa utvecklingen".

²¹ Revisionsrapport nr 12 juni 2002. Revisionskontor, dnr 420/104-02.

²² Växjö kommun, barn- och utbildningskommittén. Utvärdering av arbetet med barnkonsekvensanalyser. 2004.

²³ Riksrevisionen. Barnkonventionen i praktiken. RiR 2004:30. 2004.

Gör aktiva prioriteringar

**SÅ HÄR KAN
MAN GÖRA!**

Artikel 4 kräver breda insatser för att säkerställa att barnkonventionen blir verklighet. Ett land som har ratificerat konventionen ska alltså vidta alla lämpliga åtgärder gällande lagstiftning, administrativa förfaranden och andra handlingar så att de överensstämmer med konventionen. För att genomföra de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, ska konventions-

ARTIKEL 4

Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra rättighetsomerkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna vidta sådana åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser och, där så behövs, inom ramen för internationellt samarbete.

staterna vidta åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser. Detta innebär att när ett enskilt barns bästa eller en grupp barns bästa måste ge vika för andra intressen bör kompenserande åtgärder övervägas.

Fördelning av resurser

FN:s barnrättskommitté granskar särskilt att staterna använder det yttersta av sina tillgängliga resurser för att förverkliga barnkonventionen. Det betyder dock inte att barn alltid kan vara fredade från nedskärningar, men kommittén lägger stor vikt vid att man i budgetarbetet har ett barnperspektiv och att verksamheter för barn inte skärs ned oproportionerligt mycket i förhållande till andra verksamheter.

Under 1990-talet gjordes nedskärningar i samhällssystemen. Många av dessa nedskärningar berörde barn och unga. FN:s barnrättskommitté har i en av sina rapporter uppmanat Sverige att granska effekterna av dessa nedskärningar och vilka konsekvenser de har fått för barn och unga.

Kommittén ansåg att barn och unga fick ta en alltför stor del av dessa nedskärningar och därför diskriminerades i förhållande till andra grupper.

Under de senaste åren har det skett förändringar som innebär att andelen barn som växer upp i familjer med svår ekonomisk situation minskat något. Inkomstspridningen har under samma tid ökat. Förhållandena för familjer som har en mycket svår ekonomisk situation har ytterligare försämrats och de familjer som har den allra bästa ekonomiska situationen har fått det ännu bättre. Skillnaderna i de ekonomiska förutsättningarna för barn har därmed ökat. Familjer med en ensamstående förälder eller där båda föräldrarna är utlandsfödda och som bor i en storstad har ofta en särskilt dålig ekonomi. Även familjer som har barn med funktionshinder lever ofta med en sämre ekonomisk standard på grund av högre kostnader och lägre inkomst.

Skillnader kan uppstå

Att i budgetarbetet ta hänsyn till barnets bästa gäller såväl nationell nivå som lokal. Med utgångspunkt i artikel 2 har FN:s barnrättskommitté framhållit att alltför långtgående decentraliseringar, besparingar och omorganisationer kan drabba barn och unga negativt. De har uttryckt en oro, dels över att den decentralisering som präglat så många västlänader ska drabba barnen, dels över de skillnader som kan uppstå i levnadsstandard och social service mellan olika regioner i länderna.²⁴ Denna oro förmedlades också till Sverige i samband med regeringens andra rapportering till FN:s barnrättskommitté.

Analys för prioriteringar

FN:s barnrättskommitté rekommenderar att några särskilt viktiga delar analyseras och utgör grunden för aktiva prioriteringar för barn och unga:

- Del av budget som går till verksamheter som rör barn, för hälsa, utbildning, social service på nationell, regional och lokal nivå.
- Ovanstående budgets utveckling sett över flera år.
- Åtgärder för att alla barn ska tillförsäkras rättigheterna enligt barnkonventionen oavsett bostadsort och socialt eller etniskt ursprung.
- Åtgärder för att tillförsäkra utsatta barn eller barnfamiljer särskilt stöd.

Budget och bokslut för barn

Genom kommunernas självstyrelse och kommunallagens öppna skrivelse om hur kommunernas och landstingens organisation ska utformas, har politikerna stora möjligheter att själva forma verksamheterna och att prioritera hur resurserna ska användas. Det viktigaste redskapet som politikerna förfogar över för styrning och uppföljning är budget och bokslut.

Landstingens och kommunernas finanser är självklart avgörande för om politikerna ska kunna fullgöra sina uppgifter. Att anlägga ett barnperspektiv i budget- och bokslutsprocessen kan verka självklart i och med att en väsentlig del av en kommuns eller ett landstings verksamhet berör barn och unga. Det finns trots detta ett antal områden där det finns skäl att reflektera över barnperspektivet i kommunernas och landstingens prioriteringar. I tidigare kapitel har vi reflekterat över de mål- och styrdokument som finns. I detta avsnitt behandlar vi bokslutsprocessen.

Det pågår flera olika försök inom kommuner och landsting att finna former för särskilda barnbokslut. I Barnombudsmannens senaste enkätundersökning uppger tio procent av kommunerna och ett landsting att barnbokslut användes.²⁵

²⁴ Concluding Observations: Sweden. 10/05/99. CRC/C/15/Add.101.

²⁵ Barnombudsmannen, 2004.



Foto: Jacob Forsell, Scampix

För att barnbokslut ska kunna ses som ett bra verktyg bör det finnas redovisning och analys både av hur man lyckats förverkliga barnkonventionen och vilka effekter beslutade åtgärder faktiskt har fått i barnens vardag. För att de ska kunna användas som underlag för politisk styrning och ingå i kommuners och landstings budget- och bokslutsprocess krävs att både syfte, form och innehåll utvecklas.

Flera av de barnbokslut som upprättas idag innehåller inte den information som behövs för att vi ska kunna få svar på viktiga frågor som:

- Hur stor del av våra resurser har gått till barn och ungdomar?
- På vad sätt har barn och ungdomar fått det bättre eller sämre?

De har hittills huvudsakligen endast fungerat som verktyg för kartläggning och rapportering. De har därmed mest kommit att likna traditionella verksamhetsbeskrivningar. Ett barnbokslut bör redovisa hur de mål som återfinns i handlingsplaner och barnbilagor kunnat uppfyllas.

DET HÄR KAN REVISIONEN GÖRA

En av revisionens grundläggande uppgifter är att följa upp hur kommuner och landsting sköter sin ekonomi. Enligt kommunallagen ska revisorerna granska om verksamhetens resultat och resurser står i ett rimligt förhållande till varandra. Det handlar om verksamhetens produktivitet och om det råder god hushållning.

- En stor del av en kommuns eller ett landstings resurser går till verksamheter som berör barn och unga. Det kan därför vara av vikt vid en revision att se över hur barnperspektivet synliggörs vid fördelningen av resurser och om den resurstilldelning som gjorts följer de mål som kommuner och landsting har satt upp för barn och unga.
- De barnbokslut som görs i några kommuner är ur revisionssynpunkt intressanta, men metoden behöver utvecklas. Revisionen kan tillföra kunskap och bidra i utvecklingen av metoden.
- Vid granskningar av omorganisationer eller andra större förändringar kan särskild vikt läggas vid hur barns och ungas situation förändras och om det i så fall är till det bättre eller sämre.

Malmö stad

Malmö stad har beskrivit skillnader mellan Malmö och Köpenhamn när det gäller styrningsmekanismer och resurstilldelning för fritidsaktiviteter för barn och unga.²⁶

Stockholms stad

Stockholms stad kom fram till följande:²⁷

- En central utvärdering bör göras av fördelningsnycklarna för individ- och familjeomsorgen.
- Styrningen, uppföljningen och kontrollen av insatser för barn och ungdom har förbättrats, men kan utvecklas ytterligare.
- Stadsdelsnämnderna bör ha lokala riktlinjer för internbudgetering, uppföljning och prognostisering för att säkerställa den interna kontrollen.
- Befintliga uppföljningsverktyg bör utnyttjas bättre.
- Staden bör ta ett större centralt ansvar för att stadsdelsnämnderna har effektiva gemensamma uppföljningssystem för sina verksamheter. Stadsdelsnämnderna har det odelade ansvaret för att klara verksamheten inom den totala budgeten.

²⁶ Malmö Stad, Stadsrevisionen. Budgetprocess och resurstilldelning gällande fritidsaktiviteter för barn och unga i Malmö stad – en jämförelse med Köpenhamns kommun. 2003.

²⁷ Stockholms Stad. Nämndernas budgetstyrning, uppföljning och kontroll inom barn- och ungdomsvården. PM 2005 RI (Dnr 111-1201/2005). 2005.

Rätt till liv och utveckling

**SÅ HÄR KAN
MAN GÖRA!**

Både FN:s barnrättskommitté och FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har i en av sina allmänna kommentarer betonat att den inneboende rätten till liv inte får tolkas restriktivt.²⁸ Det krävs positiva åtgärder av en stat för att tillgodose barnets rätt till liv. Staten ska således vidta åtgärder för att förhindra exempelvis självmord, självsvalt och se till att spädbarnsdödligheten minskar.

Den andra delen av artikel 6 är däremot mer av målsättningskaraktär och ska tillgodoses i förhållande till ett lands ekonomiska resurser. Där markeras tydligt att artikeln inte enbart handlar om rätten till liv utan även om rätten att överleva och utvecklas. Här avses både fysisk, psykisk, andlig, moralisk, psykologisk och social utveckling som ska tillgodoses på ett sådant sätt att barnet förbereds för ett självständigt liv i ett fritt samhälle.

Med utveckling menas inte bara att barnet förbereds för vuxenlivet utan också att det tillförsäkras optimala förhållanden under barndomen. Barnets rätt till utveckling ska tillgodoses på ett sätt som är förenligt med mänsklig värdighet.

ARTIKEL 6

Konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet. Konventionsstaterna skall till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

FN:s barnrättskommitté har framfört att förverkligandet av alla andra artiklar ska ske med sikte på att till det yttersta säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Detta ligger helt i linje med principen om barnets bästa i artikel 3. Det handlar om att skapa en miljö för barnet som garanterar optimala möjligheter till överlevnad och utveckling.

Helhetssyn och samverkan

I några av barnkonventionens övriga artiklar konkretiseras innebörden av artikel 6, barnets rätt till liv och utveckling. Det handlar till exempel om barnets rätt till sjukvård, artikel 24, barnets rätt till utbildning och utbildningens syfte, artiklarna 28 och 29, skydd mot narkotika, artikel 33, med flera. Barnkonventionen har en helhetssyn på begreppet utveckling vilket också ställer krav på det centrala, regionala och lokala arbetet för barn och unga. FN:s barnrättskommitté ser mycket positivt på alla åtgärder som har ett brett angreppssätt och som bidrar till samarbete, ökad kunskap samt tydligt ansvar.

En förutsättning för ett sådant synsätt på barnet är att olika aktörer samarbetar. Tillämpningen av barnkonventionen måste ske i samverkan mellan många olika aktörer, internationellt, nationellt, regionalt och lokalt. FN:s barnrättskommitté sätter stort värde på alla initiativ kring samordning och samarbete som bidrar till att

²⁸ Unicef. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Genève. 2002.

hela barnet kommer i fokus och inte bara barnet som patient, elev, målsägande eller arbetstagare.

Barnombudsmannen lyfter ofta fram vikten av förebyggande tidiga insatser för att undvika framtida problem för barn och unga. Vi är övertygade om att en ökad samverkan i ett tidigt skede kan innebära minskade kostnader för samhället. Med stor sannolikhet innebär det dessutom ett minskat lidande för det enskilda barnet eller den unge.

Ett område som Barnombudsmannen ofta lyfter fram i samband med barns rätt till liv och utveckling är arbetsmiljön i skolan. Vi anser att det finns brister i såväl den psykiska som fysiska arbetsmiljön. Ungefär sex av tio elever tycker att den fysiska skolmiljön är bra. Att miljön är dålig tycker ungefär 20 procent av eleverna.²⁹ Barnombudsmannens undersökning "Rätten att komma till tals" från 2002, ger en liknande bild av elevernas åsikter om skolmiljön. Enligt undersökningen är eleverna minst nöjda med skoltoaletterna.³⁰

Ett annat område där vi kan se en negativ utveckling är den stress som barn och unga upplever. Bland pojkar är det uppemot 40 procent som känner sig stressade en eller fler gånger i veckan. Bland flickor ökar andelen med åldern. I åldersgruppen 16–17 år är det hela 68 procent som känner sig stressade varje vecka. På frågan om vad de tror stressen beror på uppger de flesta, 77 procent, att det beror på skolan.³¹

Samla resurserna

I kommuner och landsting är mycket av verksamheten sektoriserad vilket innebär att ansvaret för barn och unga finns inom olika nämnder. Detta kan innebära att det ställs krav på samverkan där det enskilda barnet sätts i centrum.

Den enkätundersökning som vi tidigare refererat till visar att många kommuner och landsting samverkar kring barn och unga.³² Trots alla ansträngningar som görs är det tydligt att kommuner och landsting bör samverka ytterligare och i vissa avseenden effektivisera sin samverkan för att

förbättra kvaliteten i verksamheter och använda resurserna på ett bättre sätt. Ofta behövs en ökad samverkan för att stödja barn och ungdomar i utsatta miljöer. I flera andra undersökningar som gjorts konstateras att samverkan mellan olika aktörer bör förbättras. En rapport om samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatri och socialtjänsten visar att samverkan behövs och behöver utvecklas.³³

²⁹ Barnombudsmannen och SCB. Upp till 18 – fakta om barn och ungdomar. 2004.

³⁰ Barnombudsmannen och SCB, 2004.

³¹ Barnombudsmannen och SCB, 2004.

³² Barnombudsmannen, 2004.

³³ Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Mellan två stolar? Om samverkan mellan socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. 2004.

DET HÄR KAN REVISIONEN GÖRA

- Granska hur de samverkansformer som fullmäktige eller andra instanser har beslutat om har fungerat. Dessa former tar sig olika uttryck och har olika mandat. Revisionen kan granska om dessa samverkansformer är resurseffektiva samt om formerna som valts är ändamålsenliga.
- Se över om barn och ungas behov tillgodoses när det gäller arbetsmiljö, mötesplatser och stödinsatser av olika slag.
- Följa upp hur effektiva de beslut och åtgärder som har genomförts kring barns och ungas fysiska eller psykiska miljö har varit.
- Granska vad kommuner och landsting gör för att motverka den upplevda stressen hos barn och unga.

Jönköping och Stockholm

Revisorerna i Jönköpings läns landsting har redogjort för samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatri och andra aktörer inom landstinget och kommunen.³⁴ De tittade både på den landstingsinterna samverkan och samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatri och berörda kommuners skola och socialtjänst. Av denna rapport framgår att den interna samverkan bör följas upp samt att det finns skillnader mellan olika distrikt när det gäller samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatri och skola samt socialtjänsten.

Revisorerna i Stockholms stad har under 2004 reviderat ventilationen i några gymnasieskolor.³⁵ Där konstaterades bland annat följande:

”Utbildningsnämnden har inte gjort tillräckligt för att få tillfredsställande ventilation i skollokaler. Nämnden har inte agerat tillräckligt kraftfullt och snabbt på kraven från Arbetsmiljöverket. Informationen till nämnden har inte varit tillräcklig. Nämnden uppmanas att tillsammans med SISAB [Skolfastigheter i Stockholm AB] se över besluts- och arbetsprocessen för större investeringar.”

³⁴ Rapport över granskning av barn- och ungdomspsykiatri i landstinget i Jönköpings län, 2002.

³⁵ Hanteringen av bristfällig ventilation i några gymnasieskolor. DNR 420/159-04, 2004.

Skapa inflytande och delaktighet

**SÅ HÄR KAN
MAN GÖRA!**

Barnets rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör det är ett av barnkonventionens mest angelägna rättigheter och tydliggör barnet som subjekt med en egen mening som ska respekteras.

Artikelns första del betonar barns och ungas rätt till delaktighet och inflytande i alla frågor som rör dem. Barnet ges således rätt att i alla frågor föra fram sin syn på situationen. Rättigheten gäller alla barn som är i stånd att uttrycka en åsikt, även mycket små barn. Men artikel 12 ställer inte bara krav på att barnet ska få yttra sig. I artikeln ligger också en utvecklingsaspekt som innebär att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. De synpunkter som barnet för fram ska alltså påverka beslutet.

Den andra delen i artikel 12 tar mer sikte på hur barnet ska ges möjligheter att komma till tals. Här tydliggörs att rätten för barnet att framföra sina åsikter ska gälla alla beslut, vare sig de fattas i domstolar eller i andra administrativa förfaranden. Det kan vara frågor som berör barnet på

ett personligt plan, som vårdnads- och umgängessituationer. Det handlar också om barn och ungdomar som grupp och deras rätt till inflytande över beslut i närmiljö- och samhällsfrågor.

Andra artiklar i barnkonventionen som handlar om delaktighet och inflytande är artikel 13 som säger att barn ska ha rätt till yttrandefrihet. Artikel 14 berör barnets rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet. I många andra av barnkonventionens artiklar synliggörs vikten av att låta barn fungera som informanter för att kunna utvärdera vad som är barnets bästa i olika situationer.

Former för barns delaktighet

Modern forskning har i allt större omfattning kommit att intressera sig för barnets egna perspektiv på sin livsmiljö och sina vardagsvillkor. Genom möten med barn och unga öppnas nya möjligheter för samhället och för beslutsfattare. Demokratifrågorna engagerar många politiker och tjänstemän starkt. Flera har uttryckt sig nästan lyriskt över de nya perspektiv som öppnats ge-

nom samtal och möten med barn och unga. Många vittnar också om att de nyvunna erfarenheterna har bidragit till att beslut och processer har förändrats. Många anser dessutom att förändringarna i sin tur har skapat en ökad kvalitet i de beslut och processer där

ARTIKEL 12

Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

barn och unga har deltagit aktivt. Resurser har kunnat användas på bästa möjliga sätt.

Att låta barn och unga känna sig delaktiga i samhället och ta aktiv del i det politiska livet gör att demokratin kan fortleva. Att vara delaktig och ha inflytande har också stor betydelse för en persons utveckling. Möjlighet att påverka ger ett större självförtroende och en känsla av att man som människa är värd något, att man har något att tillföra och att det går att förändra. Inflytande har även betydelse för personens hälsa och välbefinnande.

I många kommuner prövar man olika sätt att ge barn och unga delaktighet och inflytande. I våra enkätundersökningar till kommuner och landsting 2003 uppgav flera kommuner och landsting att det finns möjlighet för barn och unga att ha inflytande. Formerna för inflytandet kan se olika ut, de flesta uppgav att inflytande ges via elevråd, ungdomsråd eller liknande samt via barn- och ungdomsorganisationer.³⁶

Trots denna mängd av möjligheter uppger många barn och unga att de inte har inflytande och känner sig delaktiga i de kommunala och landstingskommunala verksamheterna. I en av Barnombudsmannens kontaktklassundersökningar uppger endast 13 procent av de tillfrågade att företrädare för de politiska partierna lyssnar på dem. Av undersökningen framgår också att barn och unga i relativt hög utsträckning anser att de kan säga vad de tycker i skolan. Däremot anser inte lika många barn och unga att de kan vara med och

bestämna i skolan. Många undersökningar visar att de lite äldre barnen är mer missnöjda med inflytandet än de yngre barnen.

De former för inflytande som erbjuds barn och unga leder till att de upplever sig ha ett reellt inflytande.³⁷ Här behövs insatser från flera olika samhällsinstanser, kommunerna har ett ansvar för att följa upp och utvärdera sina former för delaktighet och inflytande. Det finns stora utmaningar i att genomföra barnkonventionens artikel 12. De insatser som görs idag är säkert vällovliga och bygger på en genuin vilja att öka barns och ungas delaktighet i många av de beslut som tas på olika nivåer i samhället. Fler aktörer bör bidra till en utveckling som synliggör såväl brister som framgångsfaktorer i arbetet med att ge barn och unga ett ökat inflytande.

³⁶ Barnombudsmannen, 2004.

³⁷ Barnombudsmannen. M ed barnkonventionen som karta och kompass. 2001.

Exempel från Norge och Sverige

I Porsgrunns kommun i Norge är det allt fler unga som aktiverar sig i det ideella föreningslivet. Antalet unga ledamöter i fullmäktige har också ökat som ett resultat av arbetet med att ge barn och unga inflytande.

I Barnombudsmannens årsrapport till regeringen 2006 *Röster som räknas* finns exempel på svenska kommuner som arbetar framgångsrikt med barns och ungas inflytande i den lokala politiken.

I Barnombudsmannens enkätundersökningar bland kommuner och landsting framkommer att de allra flesta uppger att det finns något forum för inflytande för barn och unga.

DET HÄR KAN REVISIONEN GÖRA

- Många kommuner och landsting har skrivit in i sina måldokument att barns och ungas delaktighet och inflytande ska öka.
- Undersök hur väl olika former av inflytande för barn och unga fungerar, samt om deras upplevelse är att inflytandet har ökat.
- Följ upp om de vuxna beslutsfattarna tar barns och ungas inflytande på allvar utifrån de olika formerna för inflytande som har upprättats.
- Undersök om beslutsfattare anser att barn och ungas inflytande har ökat kvaliteten i de beslut som fattats efter att de har tagit del av barns och ungas åsikter.
- Ytterligare aspekter som kan följas upp är – om arbetet med att ge barn och unga inflytande har givit andra effekter än de avsedda.

Nationella mål

För att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis tillsattes den 1 februari 1996 en parlamentarisk kommitté. Kommittén samlade sitt arbete i betänkandet *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116). Här framkom en mängd insatser som ansågs vara viktiga för att gå vidare med att genomföra barnkonventionen. Det är först när man i handling konkretiserar barnkonventionens ibland något svävande formuleringar som det sker förändringar som kan komma att påverka barns och ungas situation. När det gäller att genomföra barnkonventionen är det viktigt att synliggöra ett barnperspektiv i samband med att man fördelar de gemensamma offentliga medlen. Från sammanfattningen i kommitténs betänkande kan man bland annat läsa följande:

”Det kan inte generellt sägas stå i strid med barnkonventionen att genomföra nedskärningar av offentliga utgifter för barn. Förändringar och nedskärningar i olika verksamheter måste ses ur såväl ett kortsiktigt som ett långsiktigt perspektiv. En samhällsekonomi i balans är nödvändig även för barn och ungdomar. Sättet att genomföra nedskärningar är dock av stor betydelse. Konsekvenserna för barn av varje tänkt åtgärd måste analyseras. Det är viktigt att barnperspektivet genomsyrar och blir synligt i alla åtgärder som på något sätt berör barn och ungdomar. Av de årliga budgetförslag som läggs fram på lokal, regional och nationell nivå bör framgå

både hur stora resurser som satsas på barn och vilka effekter förslagen kan väntas få på barns och ungdomars förhållanden.”

Ett resultat av den svenska barnkommitténs arbete var att riksdagen 1999 antog en strategi för att genomföra barnkonventionen.³⁸ I den gavs en mängd olika uppdrag och några av dessa var avsedda för den lokala och regionala nivån:

- Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barns bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Barnplaner, barnbilagor till budgeten och barnkonsekvensanalyser kan vara instrument för sådan uppföljning.
- Kommuner och landsting bör erbjuda sin personal fortbildning om barnkonventionen och dess genomförande

Barnombudsmannen fick en nyckelroll i den antagna strategin och har sedan beslutet togs aktivt verkat för att genomföra densamma. Barnombudsmannen har sedan 1995 skickat ut och sammanställt enkäter till kommuner och landsting med frågor om barnkonventionens genomförande. I enkäterna har vi frågat om något beslut är fattat kring barnkonventionen och om några speciella mål- eller styrdokument har upprättats, vilka metoder som används för att genomföra barnkonventionen, om barn och unga har möjlighet till

³⁸ En nationell strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i hela Sverige. Prop 1997/98:182.

inflytande, om utbildning har genomförts samt frågor om vilket stöd som eftersöks.

Sedan några år tillbaka finns det ett nytt politikområde, barnpolitik. Området barnpolitik har tillkommit och utvecklats som en följd av den nationella strategin. Som ett led i genomförandet av strategin finns nu också i regeringskansliet en samordningsfunktion för frågor som rör barns rättigheter med utgångspunkt i barnkonventionen.

Den nationella strategin uppdaterades under 2004 och det har tillkommit några nya insatser som har en viss koppling till revisionens uppdrag.

Ett system för uppföljning av hur gjorda insatser påverkar måluppfyllelsen för barnpolitiken bör inrättas. Regeringen avser att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att utveckla indikatorer för att mäta och följa upp insatser inom barnpolitiken.³⁹

Regeringen har under 2003 tagit fram en skrivelse där man har redogjort för regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten.⁴⁰ I denna redogörelse finns uppgifter om de insatser som regeringen gör för barn och unga.

³⁹ Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter, skrivelse 2003/04:47.


⁴⁰ Redovisning av regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten för år 2004, skrivelse 2003/04:143.

Internationell granskning

För att övervaka barnkonventionens efterlevnad finns FN:s barnrättskommitté. De stater som har anslutit sig till konventionen ska vart femte år avge rapporter till kommittén om de åtgärder som har vidtagits för att genomföra barnkonventionen. Sverige har till dags dato skickat in tre rapporter. Rapporterna har behandlats av kommittén och vi har delgivits både positiv och negativ kritik. Kommittén har bland annat uttryckt en oro för att barn och familjer får olika tillgång till samhällets service beroende på vilken kommun man bor i. Regeringen har tagit del av kritiken och i ett antal skrivelser till riksdagen redogjort för sina insatser.

För att underlätta tolkningen av konventionens artiklar har det tagits fram en del internationella material. Unicef har utarbetat en speciell handbok, *Implementation handbook*, där barnkonventionens samtliga artiklar behandlas och tolkas. I denna bok finns instruktioner om vad barnrättskommittén vill att staterna ska redovisa i de rapporter som beskrivs ovan och kallas "Guidelines for Periodic Report". I handboken kan man bland annat läsa följande:

"It is extremely rare for children to be as visible in the economic policies of government as the Guidelines for Periodic Reports implies they should be. Most government departments have no idea what proportion of their budget is spent on children, few know what impact their expenditure has on children."

 Barns och ungas vardag är i mycket stor utsträckning beroende av de beslut som fattas i kommuner och landsting.

Barn och unga är medborgare i samhället, precis som alla andra, men de saknar rösträtt och är inte valbara till politiska uppdrag. Därför är det extra viktigt att revisorerna granskar om de politiska besluten tar hänsyn till barns och ungas rättigheter.



www.bo.se

ISBN 978-91-87448-27-0