

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2023-01-18

Diarienummer:
KSN-2022-03069

Handläggare:
Weronica Öhrt

Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen i enlighet med ärendets bilaga 1, samt
2. **att** omedelbart justera beslutet.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat en granskning av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen till kommunstyrelsen för yttrande senast 10 mars 2023.

Från och med den 1 januari 2020 är barnkonventionen svensk lag vilket ställer högre krav på kommunen att beakta barns rättigheter vid beslut som rör barn. Utifrån granskningen bedömer revisionen att kommunstyrelsen helt eller delvis uppfyller sex av de sju revisionsfrågorna. Gällande ett av områdena gör revisionen bedömning att kommunstyrelsen inte uppfyller kraven.

Kommunrevisionen lämnar utifrån granskningen fem rekommendationer till kommunstyrelsen. Rekommendationerna finns redovisade med tillhörande förslag till svar i bilaga 1.

Granskningsrapporten återfinns i bilaga 2.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Syftet med kommunrevisionens granskning har varit att bedöma om kommunens arbete med att beakta barnkonventionen uppfyller syfte och krav utifrån barnkonventionen samt om tillräcklig uppföljning av detta arbete sker.

Revisionen har granskat kommunstyrelsens arbete inom följande sju områden: analys och åtgärder, centrala styrdokument, former för barnets bästa, former för dialog och inflytande, kompetensutveckling, kunskap om barns levnadsvillkor samt uppföljning och utvärdering.

Revisionen bedömer att kommunen har gjort relevanta analyser och vidtagit tillräckliga åtgärder i samband med att barnkonventionen infördes som svensk lag.

Även om revisionen framhåller att vikten av att tillgodose barns rättigheter förvisso tydligt framförs i *Mål och budget* görs bedömningen att det samtidigt saknas en uttalad hänvisning till rättighetsperspektivet. Revisionen påpekar också att en analys av hur resursfördelningen påverkar barn inte kan göras, då varken budgetdokument eller budgetprocess inkluderar en identifiering av vilka budgetposter som har barn som målgrupp. Revisionen anser inte heller att det är tydligt hur barns bästa har beaktats i framtagandet av mål- och budgetdokumentet.

Revisionen konstaterar att stöd- och vägledningsmaterial finns samt att det i kommunens mallar för tjänsteutlåtanden finns tydligt angivet att en barnkonsekvensanalys alltid ska göras. Även kommunens IOP (idéburet offentligt partnerskap) med Barnombudet i Uppsala bidrar till kompetensutveckling inom barnrättsperspektivet. Implementeringen av befintligt material är däremot oklar. Alla nämnder och bolag genomför inte en barnkonsekvensanalys inför beslut som rör barn och en majoritet av de analyser som finns är korta och bristfälliga, med några undantag. Barnkonsekvensanalyser lyfts därför särskilt som ett förbättringsområde.

Det finns riktlinjer och stödmaterial för medborgardialoger samt ytterligare stödmaterial särskilt riktat mot barn. Dialoger med barn utförs i olika utsträckning i olika nämnder men stadsbyggnadsförvaltningen lyfts som ett gott exempel på systematiskt arbete med att involvera barn och unga i exempelvis platsutveckling. Även om rapporten *Barn och ungas hälsa i Uppsala 2021* kommer fram till att det finns tillräckligt med uppdrag som syftar till att skapa delaktighet och inflytande för barn och unga så menar revisionen att det inte finns något övergripande forum för kontinuerlig dialog mellan barn och unga och beslutsfattare i kommunen. Uppsala kommun behöver enligt granskningen även hitta informationsvägar för att nå barn och unga på deras egna arenor.

Revisionen anser att de kompetensutvecklingsinsatser som genomförts är ändamålsenliga, relevanta och har nått många medarbetare. Ett utvecklingsområde som lyfts är dock att kommunstyrelsen inte genomgått en barnrättsutbildning och att information om barnkonventionen inte ingår i utbildningen för nya förtroendevalda.

Revisionen anser att kommunstyrelsen genom att systematiskt följa indikatorer i samband med bokslutsrapportering gällande exempelvis psykisk hälsa och socioekonomiska faktorer har god kunskap och överblick över barns levnadsvillkor i Uppsala kommun. Särskilt lyfts den av kommunstyrelsen beslutade rapporten *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2021*, som kommer att följas upp vartannat år.

Revisionen anser inte att kommunstyrelsen har gjort tillräckligt inom området *uppföljning och utvärdering*. Någon ny plan för framtida uppföljning av barnrättsperspektivet och lagefterlevnad har inte tagits fram efter att programmet för

barn- och ungdomspolitiken upphört att gälla. Det finns inte heller något i ordinarie verksamhetsuppföljning eller internkontroll som initierar en uppföljning av barnrättsarbetet och det finns inga tydliga krav på nämnder och bolag att redovisa hur de arbetar med att beakta barnkonventionen. Revisionen påpekar även att det råder oklarhet och olika tolkningar av kommunstyrelsens roll och hur långt kommunstyrelsens ansvar sträcker sig i förhållande till nämnder och bolag.

Även om revisionen fastslår att varje nämnd och bolag har en skyldighet att följa lagen och redovisa hur de arbetar med att beakta barnkonventionen så anser revisionen att kommunstyrelsen (på vilken denna revision har fokuserat) bör följa upp och säkerställa att detta efterlevs då implementeringen av barnrättslagen anses vara en kommunövergripande fråga.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 18 januari 2023
- Bilaga 1, yttrande till kommunrevisionen
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeKommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@upsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr KRN-2022-00008Handläggare:
Weronica Öhrt

Yttrande över granskning av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

Kommunstyrelsen yttrar sig över kommunrevisionens rekommendationer (i **fetstil**) nedan.

Förtydliga vad barnkonventionen betyder utifrån kommunstyrelsens roll och uppdrag samt att säkerställa ett tydligt barnrättsperspektiv i den ordinarie styrningen.

Kommunstyrelsen håller med rekommendationen om att ett förtydligande av roller och ansvarsfördelning behövs. Detta behöver ske parallellt med förtydligande gentemot nämnder och bolag gällande deras skyldigheter att beakta barnkonventionen i sina beslut som rör barn. Detta kan till exempel ske genom ytterligare kompetensutveckling samt spridning av den information och stödmaterial som finns tillgängligt. Kommunstyrelsen anser att barnrättsperspektivet är tydligt uttryckt i mål och budget-dokumentet och kommer att analysera hur ett moment i internkontrollplanen kan se ut för att därigenom följa upp barnrättsarbetet kommunövergripande.

Säkerställa att tillgängliga rutiner för prövning av barnets bästa blir kända och tillämpas i hela den kommunala organisationen. I en bedömning av barnets bästa bör det framgå vilka konsekvenser beslutet kan få för barn.

En digital utbildning om barnkonventionen finns tillgänglig på intranätet för alla medarbetare. Dessutom finns stöd via Barnombudet i Uppsala genom det IOP (idéburet offentligt partnerskap) som finns med Uppsala kommun, i form av bland annat vägledning i grundutbildning om barnrätt och stöd i framtagande av en anpassad plan för tillämpning i verksamheter, föreläsningar och workshops utformade efter behov och intresse för personal inom förskola, skola, fritid och socialtjänst samt framtagande av anpassat material för att öka barns delaktighet. Genom dessa insatser får verksamheter både kännedom om barnrätt och sina skyldigheter men också stöd i att tillämpa detta i sin egen verksamhet.

Fortsätta utveckla former för barns och ungas rätt till delaktighet i beslutsprocesser som rör dem.

På Uppsala kommuns intranät finns en mängd olika informationsmaterial och metodstöd i hur verksamheter eller tjänstepersoner praktiskt kan tillvarata barn och ungas åsikter i olika frågor. Det finns bland annat en lista med exempel på olika sätt att inhämta barn och ungas åsikter utifrån olika åldersgrupper som också inkluderar länkar till stöd i hur aktiviteten genomförs med goda exempel internt och från andra kommuner, digitala utbildningar, handbok i medborgardialoger (även inriktat mot barn och unga) samt relevant information från SKR och deras rekommendationer. Verksamheter gör avvägningar om när och hur barn bör involveras i beslut som kan röra dem, utifrån forskning och rekommendationer. Kommunstyrelsen anser därför att det finns tillräckligt med metod-, stöd- och utbildningsmaterial tillgängligt för medarbetare och verksamheter men håller med om att kunskapen om att detta finns kan spridas mer och bredare inom kommunkoncernen.

Kommunstyrelsen kommer att se över om ett eventuellt forum för ungdomar är aktuellt.

Säkerställa kontinuerlig kompetensutveckling utifrån en analys av behov och vilka, inklusive förtroendevalda, som bör utbildas i barnkonventionen.

Utbildningsmaterial riktat mot exempelvis socialtjänsten finns tillgängligt för medarbetarna. Även annat utbildningsmaterial och möjlighet att efterfråga särskild utbildningsinsats från Barnombudet finns för samtliga verksamheter i Uppsala kommun. Kommunstyrelsen sprider redan information om dessa möjligheter samt bidrar med information från omvärldsspaning, lagförändringar med mera. Det ligger på varje nämnd och bolag att själva inventera och analysera vilka medarbetare som behöver utbildning inom barnkonventionen. Kommunstyrelsen kan hjälpa till att rekommendera och guida i det material och utbildningar som finns till hands.

Kommunstyrelsen bör utveckla hur de följer upp hur barnkonventionen beaktas i sina verksamheter. Vidare bör kommunstyrelsen, bland annat utifrån uppsiktsplikten, efterfråga och inhämta underlag för att följa upp hur barnkonventionen får praktiskt genomslag och beaktas i Uppsala kommuns olika verksamheter.

Kommunstyrelsen delar bedömningen att roll- och ansvarsfördelning inom barnrättsområdet behöver definieras för att det tydligt ska framgå vilka skyldigheter nämnder, bolag och kommunstyrelsen har. Kommunstyrelsen kommer även att analysera hur ett moment i internkontrollplanen kan användas för att följa upp barnrättsarbetet kommunövergripande.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

John Hammar
Sekreterare

Granskning av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

Uppsala kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning inte är helt ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv.

Uppsala kommun har under många år bedrivit ett barnrättsarbete och har ett unikt samarbete med Barnombudet i Uppsala län som utgör en betydelsefull resurs i arbetet att förverkliga barns rättigheter. Det är positivt att centrala styrdokument anger att barnkonventionens fyra huvudprinciper ska följas och att kompetensutveckling genomförs inom området.

Vi bedömer samtidigt att det finns behov av att förtydliga barnrättsperspektivet i den ordinarie styrningen. Det finns en oklarhet hur skrivningarna i de nuvarande styrdokumenterna kan vägleda en implementering av barnets rättigheter och konkretiseras i verksamheterna när programstyrningen inom området nyligen upphört. Stödmaterial för prövning av barnets bästa finns framtaget men vi bedömer att det kvarstår ett arbete med att säkerställa att tillgängliga rutiner blir kända och tillämpas i hela den kommunala organisationen.

Barnkonventionen är en kommunövergripande angelägenhet. För att anpassa kommunens verksamheter efter barnkonventionen behöver hela styrkedjan involveras i högre uträckning. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör utveckla hur de följer upp hur barnkonventionen beaktas och får praktiskt genomslag i kommunens olika verksamheter.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- förtydliga vad barnkonventionen betyder utifrån kommunstyrelsens roll och uppdrag samt att säkerställa ett tydligt barnrättsperspektiv i den ordinarie styrningen
- säkerställa att tillgängliga rutiner för prövning av barnets bästa blir kända och tillämpas i hela den kommunala organisationen. I en bedömning av barnets bästa bör det framgå vilka konsekvenser beslutet kan få för barn.
- fortsätta utveckla former för barns och ungas rätt till delaktighet i beslutsprocesser som rör dem
- säkerställa kontinuerlig kompetensutveckling utifrån en analys av behov och vilka, inklusive förtroendevalda, som bör utbildas i barnkonventionen.
- kommunstyrelsen bör utveckla hur de följer upp hur barnkonventionen beaktas i sina verksamheter. Vidare bör kommunstyrelsen, bland annat utifrån uppsiktsplikten, efterfråga och inhämta underlag för att följa upp hur barnkonventionen får praktiskt genomslag och beaktas i Uppsala kommuns olika verksamheter.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande

Granskning av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

Uppsala kommun

Oktober 2022

Tobias Bjöörn

Anna Olsson Lindén

Sammanfattning

Från och med den 1 januari 2020 är barnkonventionen svensk lag vilket innebär att ett större ansvar för kommuner att ta hänsyn till barnets rättigheter vid beslut som rör barn. PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun att granska kommunens arbete utifrån barnkonventionen. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning *inte helt* är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv.

Uppsala kommun har under många år bedrivit ett barnrättsarbete och har ett unikt samarbete med Barnombudet i Uppsala län som utgör en betydelsefull resurs i arbetet att förverkliga barns rättigheter. Det är positivt att centrala styrdokument anger att barnkonventionens fyra huvudprinciper ska följas och att kompetensutveckling genomförs inom området.

Vi bedömer samtidigt att det finns behov av att förtydliga barnrättsperspektivet i den ordinarie styrningen. Det finns en oklarhet hur skrivningarna i de nuvarande styrdokumenterna kan vägleda en implementering av barnets rättigheter och konkretiseras i verksamheterna när programstyrningen inom området nyligen upphört.

Stödmaterial för prövning av barnets bästa finns framtaget men vi bedömer att det kvarstår ett arbete med att säkerställa att tillgängliga rutiner blir kända och tillämpas i hela den kommunala organisationen.

Barnkonventionen är en kommunövergripande angelägenhet. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör utveckla hur de följer upp hur barnkonventionen beaktas och får praktiskt genomslag i kommunens olika verksamheter.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder i samband med att barnkonventionen infördes som lag?	Ja	
Innefattar kommunens centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?	Delvis	
Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?	Delvis	
Finns former för dialog och inflytande för barn och unga i beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?	Delvis	
Har utbildning genomförts om konventionen och dess tillämpning för chefer, medarbetare och förtroendevalda?	Ja	
Har kommunstyrelsen följt och analyserat aktuell statistik om barns levnadsvillkor och situation i kommunen?	Ja	
Har kommunstyrelsen systematiskt följt upp och utvärderat arbetet med barnkonventionen?	Nej	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- att förtydliga vad barnkonventionen betyder utifrån kommunstyrelsens roll och uppdrag samt att säkerställa ett tydligt barnrättsperspektiv i den ordinarie styrningen.
- att säkerställa att tillgängliga rutiner för prövning av barnets bästa blir kända och tillämpas i hela den kommunala organisationen. I en bedömning av barnets bästa bör det framgå vilka konsekvenser beslutet kan få för barn.
- att fortsätta utveckla former för barns och ungas rätt till delaktighet i beslutsprocesser som rör dem.
- att säkerställa kontinuerlig kompetensutveckling utifrån en analys av behov och vilka, inklusive förtroendevalda, som bör utbildas i barnkonventionen.
- att kommunstyrelsen bör utveckla hur de följer upp hur barnkonventionen beaktas i sina verksamheter. Vidare bör kommunstyrelsen, bland annat utifrån uppsiktsplikten, efterfråga och inhämta underlag för att följa upp hur barnkonventionen får praktiskt genomslag och beaktas i Uppsala kommuns olika verksamheter.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
Organisation	7
Granskningsresultat	8
Analys och åtgärder	8
lakttagelser	8
Bedömning	9
Centrala styrdokument	10
lakttagelser	10
Bedömning	11
Former för barnets bästa	12
lakttagelser	12
Bedömning	13
Former för dialog och inflytande	13
lakttagelser	13
Bedömning	15
Kompetensutveckling	15
lakttagelser	15

Bedömning	16
Kunskap om barns levnadsvillkor	17
lakttagelser	17
Bedömning	17
Uppföljning och utvärdering	18
Bedömning	19
Samlad bedömning	21
Rekommendationer	21

Inledning

Bakgrund

Sedan den 1 januari 2020 är FN:s barnkonvention lag i Sverige. Det innebär ett större ansvar för kommuner och regioner att tillämpa barns rättigheter så att de får ett genomslag vid bedömningar, ärenden och beslut som rör barn.

Barn är medborgare i samhället som saknar rösträtt och representation i beslutande församlingar. Risker att barn inte blir hörda samt bristen på tillräckligt stöd och skydd är skäl till att barn har egna rättigheter. Trots att Sverige åtagit sig att följa FN:s barnkonvention sedan ratificeringen år 1990, kvarstår många utmaningar för att tillgodose barns rättigheter.

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. När barnkonventionen nu är lag är det en risk att kommuner och regioner inte vidtagit tillräckliga åtgärder och saknar en tydlig styrning och uppföljning utifrån ett barnrättsperspektiv.

Revisorerna i Uppsala granskade barnkonventionen redan under år 2008, och under 2019 gjordes en förstudie av implementeringen av barnkonventionen. Förutom att barnkonventionen sedan dess har blivit lag kan även noteras att Uppsala kommun under 2019 antog såväl program som handlingsplan för kommunens barn- och ungdomspolitik. I ett underlag inför kommunfullmäktiges beslut den 31/1 år 2022 finns förslag från kommunledningskontoret på att program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik ska upphöra och ersättas av annan "mer ändamålsenlig" styrning.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv.

Bedömningen kommer utgå från följande revisionsfrågor:

1. Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder i samband med att barnkonventionen infördes som lag?
2. Innefattar kommunens centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?
3. Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?
4. Finns former för dialog och inflytande för barn och unga i beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?
5. Har utbildning genomförts om konventionen och dess tillämpning för chefer, medarbetare och förtroendevalda?
6. Har kommunstyrelsen följt och analyserat aktuell statistik om barns levnadsvillkor och situation i kommunen?
7. Har kommunstyrelsen systematiskt följt upp och utvärderat arbetet med barnkonventionen?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Dessa är:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap 1§
- Lag (2018:1197) om Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, särskilt artikel 2, 3, 4, 6, 12, 42
- Nationell strategi för att stärka barnets rättigheter, S2010.026

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsens styrning, uppföljning och ledning på området. Övriga nämnders och bolags verksamheters arbete är inte huvudsakligt fokus, men kan ingå i rapporten som en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Barn är enligt konventionen varje människa under 18 år.

Metod

Metoden har bestått av dokumentgranskning och intervjuer. Dokumentgranskningen har inkluderat centrala styrdokument, t.ex. Mål och Budget 2022 med plan för 2023–2024, kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022-2023. Granskning har även skett av övergripande stödande dokument för att förverkliga barns rättigheter samt av genomförda uppföljningar inom området.

Intervjuer har genomförts med hållbarhetschef, utvecklingsledare vid hållbarhetsavdelningen, stadsjurist, verksamhetscontrollers vid kommunledningskontoret samt ordförande och verksamhetschef för Barnombudet i Uppsala län (BOiU).

De intervjuade har givits möjlighet att sakgranska ett utkast av rapporten innan färdigställande.

Organisation

Uppsala kommun har arbetet övergripande med barnrättsfrågor under många år. Kommunfullmäktige fattade redan år 1999 beslut om att barn ska ha inflytande och att barnets bästa ska komma i främsta rummet.

Uppsala kommun har haft ett nära samarbete med den ideella föreningen *Barnombudet i Uppsala (BOiU)* sedan barnombudsverksamheten bildades 1988. Sedan juni 2018 har samarbetet formaliserats genom ett idéburet offentligt partnerskap (IOP). Partnerskapet utvärderades under 2021 och ett nytt IOP som gäller 2022–2024 arbetades fram. Samarbetet har möjliggjort att barn och unga i kommunen har tillgång till ett fristående lokalt barnombud och att nämnder och bolagsstyrelser har Barnombudet som samarbetspart. Kommunens och BOiU:s åtaganden gentemot varandra beskrivs i IOP. Kommunen ska bland annat verka för att initiera samverkan mellan BOiU och informera om organisationen. BOiU ska bland annat att ge råd och stöd till enskilda individer som kontaktar BOiU; informera, utbilda och bidra till verksamhetsutveckling utifrån barnkonventionen och bedriva påverkansarbete. BOiU har främst en stödjande men även en granskande roll gentemot kommunen.

Kommunledningskontorets hållbarhetsavdelningen har sedan avdelningens bildande år 2015 haft en samordnande och stödjande roll i det kommunövergripande barnrättsarbetet. Arbetsuppgifter kopplat till barnrätt fördelas på flera utvecklingsledare. En utvecklingsledare har särskilt ansvar för den löpande samverkan med BOiU. Utvecklingsledaren och verksamhetschefen för BOiU träffas ungefär varannan månad. Resurser att arbeta med barnrättsfrågan har varierat, och är något mindre nu än under senaste åren. Enligt intervjuer förlitar sig kommunstyrelsen till stor del på BOiU:s stödjande arbete i verksamheterna för att implementera barnkonventionen.

Utvecklingsledaren vid hållbarhetsavdelning och BOiU ordnar återkommande *dialogmöten* där representanter från kommunens verksamheter bjuds in för erfarenhetsutbyte och dialog kring framtida utvecklingsområden. Under 2022 har ett dialogmöte genomförts i september.

Uppsala kommun har varit en av nio kommuner som varit med i *Partnerskapet för barnets rättigheter i praktiken* som nu har avslutats. En kollegial granskning av Uppsala kommun genomfördes 2013.

Granskningsresultat

Analys och åtgärder

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder i samband med att barnkonventionen infördes som lag?

lakttagelser

Kommunstyrelsen beslutade år 2018 om ett idéburet offentligt partnerskap, IOP, med den nära samarbetspartnern och ideella organisationen Barnombudet i Uppsala län (BOiU). Enligt tjänsteutlåtandet vid kommunstyrelsens beslut om ett förnyat IOP i maj 2021, bedöms ett partnerskap mellan BOiU och Uppsala kommun vara ett viktigt bidrag till att uppnå målen i barnkonventionen och målen i programmet för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik.

Kommunfullmäktiges beslutade i december 2017 att uppdra åt kommunstyrelsen att ta fram förslag på program och handlingsplan för barn och unga med utgångspunkt i barnkonventionen. Det färdiga programmet, *Program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik 2019-2031*, antogs av kommunfullmäktige år 2019 och var giltig fram till kommunfullmäktiges beslut att upphäva programmet i januari 2022. Styrningen har därmed ändrats från programstyrning till lagstyrning som nämnderna förväntas följa.

Programmet innehöll en nulägesbeskrivning över områden som kommunen ville stärka sitt barnrättsarbete inom. Områdena grundade sig dels utifrån en analys av barns- och ungas situation i kommunen och dels utifrån de krav som följer av att barnkonventionen blivit lag. Programmet har haft tre mål, som enligt programmets skrivningar och intervjuer, utgick från en analys av Uppsala kommuns utvecklingsbehov för att nå upp till lagkraven samt de områden som krävde samverkan över nämnd- och förvaltningsgränser. Enligt intervjuer var processen för framtagandet av programmet brett förankrat och inkluderade BOiU och representanter från ett flertal av kommunens olika verksamheter. De utvecklingsbehov som inte främst krävde samverkan över organisationsgränser ansvarade den egna verksamheten för att vidta åtgärder inom. Programmet angav att för att Uppsala kommun ska leva upp till lagkraven måste kunskapen hos verksamheterna öka och strukturer och processer inom kommunkoncernen ses över och utvecklas.

Kommunstyrelsen tog fram en handlingsplan med totalt 22 åtgärder för att uppnå de tre mål som programmet fastställt. Ansvarig nämnd angavs för åtgärderna samt år för genomförande. Kommunstyrelsen ansvarade för ett flertal av åtgärderna i handlingsplanen samt för att sprida kunskap och samordna arbetet utifrån programmet. Enligt intervjuer har implementeringen av handlingsplanen inte skett fullt ut, men vissa nämnder har tagit sig an ett arbete med åtgärderna. I beslutsunderlaget vid upphävandet av programmet anges övergripande att åtskilliga av programmets

åtgärder är färdiga och andra är pågående. Det saknas en samlad sammanställning av måluppfyllelse eller redogörelse för vilka åtgärder som i praktiken genomförts. Vi har tagit del av ett utdrag ur kommunens verksamhetssystem där nämnder rapporterat in sitt arbete kopplat till kommunens styrmodell. Vi kan notera att det finns aktiviteter med koppling till barns rättigheter som genomförts eller är pågående.

En åtgärd som genomförts sedan år 2019 har varit att stärka kommunens barnrättskompetens, bland annat genom webbutbildningar. Uppsala kommun tog i samarbete med BOiU fram utbildningspaket för kommunens olika verksamheter och har erbjudit kunskapsinsatser, stöd och råd efter behov. BOiU har genomfört kunskapsinsatser (detta beskrivs mer ingående under revisionsfrågan som rör kompetensutveckling). Vi har även tagit del av en lista på BOiU:s insatser tillsammans med förvaltningar, som utöver utbildning även rör stöd, verksamhetstuveckling, påverkansarbete och att stärka barns och ungas röst.

Socialförvaltningen var enligt intervjuer drivande i att vilja förstå lagen om barnkonventionen och kontaktade därför under 2019 kommunens jurister. Kommunens jurister har avvaktat förtydligande och vägledning från regeringen, men när de väl kom upplevdes de som oklara. Kommunens jurister har följt rättsutvecklingen och enligt uppgift genomfört utbildningsträff med forskare vid Uppsala universitet. Kommunens jurister har haft en rådgivande roll inför framtagande av stödmaterial. Enligt vissa intervjuade var barnrättsfrågan mer aktuell inför att barnkonventionen skulle bli lag.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder i samband med att barnkonventionen infördes som lag?

Ja.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har genomfört en analys och delvis vidtagit åtgärder i samband med att barnkonventionen infördes som lag. Kommunstyrelsen gav år 2017 uppdrag om framtagandet av Program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik vilket inkluderade en nulägesanalys i förhållande till barnkonventionens krav. Kommunstyrelsen fastställde mål för implementeringen av barnkonventionen och tog fram en gedigen handlingsplan med åtgärder.

Vidare bedömer vi att det är positivt att kommunstyrelsen beslutat om ett partnerskap med barnombudet i Uppsala län (BOiU) för att bidra till efterlevnaden av barnkonventionen. Denna typ av samarbete och finansiering av stöd inom området är unikt.

Även om beslut om åtgärder har skett kan vi samtidigt notera att handlingsplanens samtliga åtgärder inte implementerats fullt ut, och det är oklart hur kommunstyrelsen säkerställt vad som genomförts i praktiken. Barn- och ungdomspolitiska programmet har även under 2022 efter beslut upphört att gälla.

Centrala styrdokument

Revisionsfråga 2: Innefattar kommunens centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?

lakttagelser

Uppsala kommuns främsta styrdokument *Mål och Budget 2022 med plan för 2023–2024* består av nio inriktningsmål med tillhörande uppdrag till nämnder och bolag. Inom inriktningsmål 4, *Uppsala ska vara jämlikt och inkluderade med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet*, anges i den beskrivande texten att barnkonventionen är lag, att barnets bästa alltid ska sättas i främsta rummet och att kommunens arbete ska utgå från barnkonventionens fyra huvudprinciper. Inriktningsmål 4 lyfter även områden som goda levnadsvillkor och god hälsa för barn. Inriktningsmål 6, *Alla barn ska klara sin utbildning*, riktar sig specifikt till barn och berör barns rätt till utbildning samt rätten till likabehandling. Inriktningsmål 8, *I Uppsala ska ingen lämnas utanför och invånare och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället*, nämns under uppdrag 28 vikten av att kommunen möter alla invånares olika behov på likvärdiga villkor. Barn och unga anges som en av flera grupper som kommunen ska fokusera på i detta. Det anges inte att barn är en grupp med en uttrycklig rätt enligt lag att komma till tals. Under inriktningsmål 2, *Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i*, beskrivs vikten av att barns möjlighet till lek, fritid, rekreation och deltagande i kulturliv. Innehållet är i enlighet med artikel 31, även om hänvisning till rättighetsperspektivet saknas. Budgetdokumentet och budgetprocessen inkluderar inte en identifiering av vilka budgetposter som har barn som målgrupp och därmed inte heller en analys av hur resursfördelningen påverkar barn, vilket SKR rekommenderar.

I *kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022-2023* anges hur kommunstyrelsen ska arbeta med sina uppdrag kopplade till inriktningsmålen. Det finns ett antal uppdrag med tillhörande åtgärder som rör barn, liksom indikatorer till dessa. Exempel på områden är likvärdig skola, att förbättra tryggheten inklusive trafiksäkerheten för barn, god hälsa och barns rätt till kultur.

Vikten av barns rättigheter och barns perspektiv nämns även inom andra övergripande styrdokument med tillhörande handlingsplaner t.ex. *idrotts- och fritidspolitiskt program (2016)*, *program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning (2016)* och *kulturpolitiskt program (2020)*. Kommunen ska enligt IOP verka för att vid behov samråda med BOiU vid framtagande av styrdokument som berör barn och ungdom.

Uppsala kommun hade fram till januari 2022 ett särskilt centralt styrdokument med syfte att stärka barnrättsarbetet: *Program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik 2019-2031*. Programmet utgick ifrån barnkonventionen och beskrev dess centrala artiklar liksom centrala begrepp som kommunen ska arbeta efter, såsom barnrättsperspektiv och barnrättsmedvetna beslut. Programmets mål konkretiserades genom det tillhörande *Handlingsplan för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik* som angav totalt 22 åtgärder, kopplade till ansvarig nämnd. En av dessa åtgärder innebar att se över strukturer och processer för att säkerställa barnrättsperspektiv i

styrdokument. Enligt intervjuer har åtgärden inte implementerats fullt ut i kommunen. Handlingsplanen har upphört att gälla per januari 2022, och det finns inget specifikt uppdrag som tar vid för att säkerställa ett barnrättsperspektiv i framtagna styrdokument.

I tjänsteutlåtandet till underlag för kommunfullmäktiges beslut i januari 2022 att upphäva programmet anges att programstyrningen kan ersättas av annan befintlig styrning, att barnkonventionen blivit lag och att styrning finns via styrdokumentet för mål och budget, övriga styrdokument och i nämndernas grunduppdrag. Enligt fullmäktiges mål- och budgetdokument ska kommunens arbete utgå från barnkonventionens fyra huvudprinciper, däribland att vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas det som bedöms vara barns bästa. Vi noterar att en bedömning av barnets bästa inte har föregått beslutet att avveckla programmet och ersätta det med annan befintlig styrning. Enligt intervjuer har inga särskilda förändringar skett i ordinarie styrning, t.ex. av mål- och budgetdokumentet, i samband med beslutet att ta bort programmet och handlingsplanen. I intervjuer framförs att lagen i sig är tillräcklig som styrsignal. I andra intervjuer framförs dock att programmets identifierade utvecklingsbehov sannolikt kvarstår och att samordningen och implementeringen bör prioriteras av kommunledningskontoret och kommunstyrelsen för att rättigheterna ska kunna förverkligas fullt ut.

Kommunens idéburna offentliga partnerskap med BOiU framhålls i intervjuer också som en viktig del i styrningen och prioriteringen inom området barnrätt.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Innefattar kommunens centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?

Delvis.

Det är positivt att det främsta styrdokumentet, mål- och budgetdokumentet, fastställer att kommunen ska följa barnkonventionens centrala artiklar, att vissa mål har direkt inverkan på barns rättigheter samt att barn som grupp synliggörs inom vissa mål som brett berör kommunens medborgare. Rättighetsperspektivet kan samtidigt med fördel tydliggöras i styrdokumentet för att ge barnrätten rätt tyngd. Även om vissa av barns rättigheter ingår i mål- och budgetdokumentet, är det inte helt tydligt hur barns bästa har beaktats genomgående i framtagandet av mål- och budgetdokumentet, t.ex. vilken påverkan budgetposter får för barn vilket SKR rekommenderar.¹ Det är heller inte tydligt hur de generella skrivningarna i styrdokumentet förankras vidare eller konkretiseras hos nämnder och bolag.

Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 gällande artikel 3 anger att barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid policyutveckling och framtagandet av politiska program på alla styrande nivåer. Det är oklart hur ett barnrättsperspektiv har beaktats vid avvecklandet av programmet som rör barn och unga. Det finns en risk att de utvecklingsområden som identifierats i programmet kvarstår och en oklarhet hur nuvarande styrdokumentet ska vägleda en implementering av åtgärder i

¹SKR, Barnets rättigheter i budgetprocessen, 2018

verksamheterna. Vi bedömer att barnrättsperspektivet kan förtydligas i den ordinarie styrningen.

Former för barnets bästa

Revisionsfråga 3: Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?

lakttagelser

Uppsala kommuns mallar för tjänsteutlåtande inför beslut anger att barnperspektivet alltid ska beaktas vid beslut och konsekvenser för barn ska beskrivas. Uppsala kommun har ett framtaget vägledningsmaterial för prövning av barnets bästa, *Stöd i barnkonsekvensanalys inför beslut och åtgärder*. Stödmaterialet är framtaget i samband med att barnkonventionen blev lag och har reviderats, senast i januari 2022. Stödmaterialet finns tillgängligt på Uppsala kommuns intranät. Enligt intervjuer har stödmaterialet och dokumentation av prövning av barnets bästa inte implementerats fullt ut i kommunens beslutsprocesser. Kommunen och BOiU har informerat om stödmaterialet i kontakt med verksamheter, exempelvis vid återkommande dialogmöten. Uppsala kommun möjliggör genom ett IOP med BOiU tillgången till kunskapsinsatser för att kunna förbättra förmågan till barnrättsmedvetna beslut. Uppsala kommuns film om barnkonventionen informerar också om barnets bästa.

En praktikant vid BOiU har i kontakt med kommunens nämnder sammanställt beslutsunderlag under år 2020-2022 som inkluderar begrepp som barns bästa eller barnkonsekvensanalys i syfte att dela goda exempel. Utifrån sammanställningen kan vi notera att ett fåtal nämnder återkommit med underlag. I den absoluta majoriteten av de insamlade underlagen är skrivningarna korta utan att redogöra för ställningstaganden, exempelvis anges endast: "barnperspektivet har beaktats i beredningen av ärendet". Sammanställningen lyfter exempel på två mer utförliga konsekvensbeskrivningar hos arbetsmarknadsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen. Vissa förvaltningar, t.ex. miljöförvaltningen, brandförsvaret och socialförvaltningen, har angett att de inte genomfört någon dokumenterad barnkonsekvensanalys till nämnd. Socialförvaltningen anger att implementering pågår genom utbildning och framtagande av eget stödmaterial. Förekomsten av prövningar av barnets bästa har inte följts upp till kommunstyrelsen.

Intervjuer bekräftar att dokumentation av barnets bästa inför beslut är ett förbättringsområde.

Ett av målen i *Program för Uppsala kommuns barn - och ungdomspolitik*, som antogs av kommunfullmäktige år 2019 och upphävdes år 2022, var att stärka kommunens kapacitet att fatta barnrättsmedvetna beslut. *Handlingsplan för Uppsala kommuns barn och ungdomspolitik* hade fem åtgärder för att uppnå målet. En aktivitet var att ta fram ett kommungemensamt styrdokument för hur barnrättsperspektivet ska integreras i beslutsärenden och styrdokument. Implementeringen av handlingsplanens aktiviteter i sin helhet följs inte längre upp.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?

Delvis.

Vi bedömer att det delvis finns former för att tillvarata barnets bästa vid beslut. Vi ser positivt på att det tagits fram ett stödmaterial vid prövning av barnets bästa, som dessutom har reviderats i början av 2022. Vid tidpunkten för granskningen är det emellertid oklart vilket resultat implementeringen fått och hur implementering ska säkerställas framöver. Det finns en risk att dokumentation gällande prövningar av barnets bästa inte genomförs i tillräcklig utsträckning vid beslut och inte i tillräcklig omfattning. Barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder och beslut som rör barn. Även om det i vissa fall räcker med en enklare prövning istället för en fördjupad, bör det i en bedömning av barnets bästa framgå vilka konsekvenser beslutet får för barn. Det är av betydelse att förtroendevalda efterfrågar en barnkonsekvensanalys i beslutsunderlaget inför beslut som rör barn. Det är positivt att kommunens verksamheter genom kommunens partnerskap med BOiU kan få stöd gällande barnrättskompetens vid beslutsfattade.

Former för dialog och inflytande

Revisionsfråga 4: Finns former för dialog och inflytande för barn och unga i beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?

lakttagelser

Uppsala kommun anordnar kontinuerligt medborgardialoger för kommunens invånare och vissa har barn som målgrupp. Kommunen har en riktlinje för medborgardialoger som senast reviderats år 2017. Riktlinjen adresserar inte direkt barns rätt att höras utan hänvisar till stödmaterial vid dialog med barn. BOiU har tagit fram en *dialogkarta* för att stödja, konkretisera och planera inför dialoger med barn, och tillgängliggjort denna för kommunen inom ramen för partnerskapet. Genomförandet av dialoger med barn uppges variera mellan förvaltningar och nämnder. Vid flera intervjuer lyfts stadsbyggnadsförvaltningen fram som ett gott exempel på systematiskt arbete med dialoger för barn och unga. Som ett exempel på detta har vi tagit del av inför plan- och byggnämndens rapport från 2021 om hur dialog med barn använts vid framtagande av detaljplan och film från arbetet med att utveckla Valsätraparken. Utifrån BOiU:s lista med pågående insatser tillsammans med Uppsala kommun kan vi notera att samhällsbyggnadsförvaltningen samarbetar med BOiU inom ett flera områden för en barnrättsmedveten samhällsbyggnadsprocess.

Uppsala kommun har för närvarande inget övergripande forum för dialog mellan barn och beslutsfattare. I rapporten *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2021* anges att det finns tillräckligt med uppdrag som syftar till att skapa delaktighet och inflytande för barn och unga, däremot saknas det forum inom kommunen där unga själva kan väcka

frågor som är viktiga för dem, en systematik för delaktighet och inflytande, liksom reella påverkansmöjligheter. Rapporten identifierar även ett behov av att Uppsala kommun behöver hitta informationsvägar till barn och unga för att nå dem på deras egna arenor. Intervjuer bekräftar uppfattningen av behovet att stärka påverkansmöjligheter och att främja barn och ungas egna organisering.

I kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2021-2023 och 2022-2024 finns ett uppdrag för att öka kunskapen om, och utarbeta en systematik för att skapa likvärdiga möjligheter för invånarna att vara delaktiga i utvecklingen av Uppsala. Barn nämns inte specifikt när det gäller målsättningarna om utökad delaktighet i kommunstyrelsens verksamhetsplan. Utvecklandet av övergripande strukturer för att inhämta barns synpunkter inför beslut är enligt intervjuer ett utvecklingsområde. Två åtgärder i handlingsplanen för barn och unga från 2019 var: 1) att utveckla generella metoder för att möjliggöra barns och ungas delaktighet i kommunen med särskilt fokus på barn och unga som inte kommer till tals samt 2) att utreda kommunens möjligheter att stödja och främja barn och ungas egen organisering samt barn och ungas möjlighet att förverkliga egna förslag i kommunen. Dessa åtgärder hann inte färdigställas. Vi har tagit del av en lista där möjliga forum för dialog och inflytande med barn inventerats, men det är oklart hur ett fortsatt arbete på kommunövergripande nivå ska bedrivas.

Även om det inte finns kommunövergripande system för delaktighet, sker ett arbete för delaktighet i förvaltningar och nämnder. Inom skolverksamheten genomförs kontinuerliga klassråd och elevråd för frågor som rör skolan. Uppsala kommun har tidigare samarbetat med Fryshuset som fram till föregående år arrangerade hållbarhetssatsningen We_change för att gymnasieungdomar ska komma till tals inom hållbarhetsfrågor.

BOiU erbjuder utbildning och stöd i verksamheternas förarbete med barn och unga. stödjer verksamheterna på ett flertal sätt för att stärka barns röster, förutom att bland annat genom information i skolor och stödja. Under 2021 har BOiU träffat närmare 800 elever i årskurs fem. BOiU ger sedan 2006 ut tidningen Word som har en redaktion bestående av gymnasieungdomar och syftar till att fungera som en kanal för att främja ungas delaktighet och inflytande i Uppsala.

Barn och unga i Uppsala kommun har även möjlighet att direkt vända sig till BOiU för att få stöd och rådgivning om de får sina rättigheter kränkta. BOiU kan då hjälpa till inom Uppsala kommun och ge information om rättigheter, lagar och riktlinjer.

Sedan 2014 har ungdomar kunnat sommarjobba på BOiU som kommunutvecklare. Detta sker i samarbete med kommunledningskontoret och arbetsmarknadsförvaltningen som en del av de gemensamma åtagandena i kommunens IOP. Under 2022 tog BOiU emot 37 kommunutvecklare. Utvecklarna får en utbildning i påverkansmetoder, barns och ungas rättigheter och hur beslut fattas i kommunen och har därefter i uppgift att försöka påverka något de vill förändra i samhället.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Finns former för dialog och inflytande för barn och unga i beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?

Delvis.

Vi kan konstatera att Uppsala kommun har arbetat under många år med delaktighet för barn och unga och har höga ambitioner inom området. Vi bedömer att det finns vissa former för dialog. Förekomsten varierar dock mellan nämnder och att det saknas etablerade former för att systematiskt inhämta barns synpunkter i arbets- och beslutsprocesser. Vi ser positivt på de exempel av hur förvaltningar och nämnder arbetar med att utveckla dialog och delaktighet med barn och unga, t.ex. genom medborgardialoger.

Det är positivt att kommunen genom sitt IOP med BOiU möjliggjort kontinuerligt stöd i sitt arbetet att stärka barns röster. Möjligheten för barn och unga i kommunen att direkt vända sig till BOiU är en stor fördel i arbetet med att implementera barns rättigheter.

Kompetensutveckling

Revisionsfråga 5: Har utbildning genomförts om konventionen och dess tillämpning för chefer, medarbetare och förtroendevalda?

Iakttagelser

Uppsala kommuns intranät innehåller information om barnkonventionen och länkar till stöd i arbetet att förverkliga barns rättigheter, särskilt inom medborgardialog med barn och unga och utbildningsmaterial inom barnrätt. Uppsala kommun har tagit fram en digital utbildning om barnkonventionen på ca 90 minuter som särskilt riktar sig till socialtjänsten. Den första delen av utbildningen är generell för alla verksamheter. Filmen av fått 460 visningar under perioden den varit upplagd på intranätet från den 23 mars 2021 – 6 oktober 2022.

Inom ramen för det idéburna partnerskapet erbjuder BOiU utbildningar i barnkonventionen för medarbetare, chefer och förtroendevalda i Uppsala kommun. BOiU har tagit fram ett flertal webbutbildningar, däribland ett utbildningspaket som består av en film samt vägledande upplägg för analys och reflektion. Kommunens intranät länkar till utbildningspaket som särskilt riktar sig till förtroendevald eller tjänsteperson, skola och förskola, socialtjänst, omsorg, kultur och fritid och stadsbyggnad.

BOiU erbjuder även vägledning, föreläsningar och workshops utifrån behov och intresse till kommunens verksamheter. Detta bygger på att representanter för verksamheter kontaktar BOiU. Ungefär 120 medarbetare i Uppsala kommun har tagit del av utbildning i barnkonventionen under verksamhetsåret 2021 enligt BOiU:s verksamhetsberättelse. Även under år 2022 har medarbetare genomfört utbildning i samarbete med BOiU, enligt intervjuer. En sammanställning gällande antal utbildningstillfällen för år 2022 saknas än

så länge. Sedan kommunens nya IOP i maj 2021 med BOiU har utbildning genomförts för chefer, medarbetare och förtroendevalda inom vissa förvaltningar och nämnder som visat intresse. Under år 2021 fick kulturnämnden en dragning av barnkonventionen. Under år 2020 genomfördes en dragning för idrott- och fritidsnämnden samt plan- och byggnämnden. Enligt intervjuer är det inte säkert att samtliga verksamheter har kännedom om möjligheten att ta del av utbildningar genom kommunens IOP med BOiU. I september 2022 informerade kommunen och BOiU om IOP och dess innebörd vid ett dialogmöte där verksamheternas representanter ingår. Utbildning om barnkonventionen har även genomförts till barn och elever, BOiU ordnar bland annat kontinuerligt barnrättslektioner för årskurs 4. På BOiU:s hemsida finns även utbildningsmaterial som memory med barnkonventionen, stödmaterial inför dialoger med barn, webbutbildningar och förslag på lektionsupplägg.

Kommunstyrelsen har inte genomgått en utbildning i barnkonventionen. Vid intervjuer framkommer att det finns behov av kompetensutveckling för förtroendevalda och tjänstepersoner vid kommunledningskontoret, men frågan har inte varit aktuell på kommunstyrelsenivå. Det finns inte en systematisk kompetensutvecklingsplan för att kontinuerligt stärka kommunens kompetens inom barnrätt för nyckelpersoner eller förtroendevalda, utan kompetensutvecklingen bygger på efterfrågan från den egna verksamheten. Information om barnkonventionen ingår inte i utbildning för nya förtroendevalda.

Kommunens jurister följer rättsutvecklingen samt forskning inom området och informerar vid behov berörda verksamheter. Det finns en upparbetad kontakt inom området med bland annat SKR.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Har utbildning genomförts om konventionen och dess tillämpning för chefer, medarbetare och förtroendevalda?

Ja.

Uppsala kommun har skapat goda förutsättningar för kompetensutveckling genom sitt nära partnerskap med BOiU, som både erbjuder grundutbildningar och skräddarsydda utbildningar efter behov. Det är positivt att utbildningsmaterial för olika målgrupper finns och att ett stort antal medarbetare genomgått utbildning.

Vi ser dock att området kan stärkas ytterligare genom ett säkerställande att förtroendevalda och medarbetare verkligen tar del av det som finns och erbjuds. För att stärka barnrättskompetensen kan en kompetensutvecklingsplan med fördel tas fram utifrån en bedömning av vilka funktioner som behöver kompetenshöjande insatser. I den kan det med fördel ingå kompetenshöjande insatser till kommunstyrelsens förtroendevalda liksom centrala funktioner vid kommunledningskontoret.

Kunskap om barns levnadsvillkor

Revisionsfråga 6: Har kommunstyrelsen följt och analyserat aktuell statistik om barns levnadsvillkor och situation i kommunen?

lakttagelser

Kommunstyrelsen har tagit del av statistik om barns levnadsvillkor i syfte att planera för arbetet att främja barns psykiska hälsa. I juni 2021 beslutade kommunstyrelsen om rapporten *Barn och ungas psykiska hälsa i Uppsala 2021*. Rapporten innehåller statistik och analys av barn och ungas levnadsvillkor inom områden såsom skolenvar, ekonomisk och social utsatthet, barn och ungas fria tid, delaktighet och inflytande och suicidprevention. Kommunstyrelsen tog i september 2022 del av en uppföljningsrapport av området som inkluderade en nulägesanalys och uppdaterade indikatorer för området. Kommunstyrelsen fattade även beslut i september 2021 om att en uppföljning av analysrapporten för barn och ungas psykiska hälsa ska tas fram vartannat år.

Kommunstyrelsen följer upp indikatorer som rör barn och ingår i Uppsala kommuns mål- och budgetdokument och sin egen verksamhetsplan i samband med årsredovisningen och delredovisning. I kommunens årsredovisning för 2021 anges t.ex. antalet barn i kommunen utifrån befolkningsprognos och antalet barn som lever i ekonomisk utsatthet. Kommunstyrelsen har även följt upp statistik som rör barn och unga i samband med Uppsala kommuns jämställdhetsindikatorer i Jämställdhetsboksutslutet för 2021.

Uppsala kommun deltar även i Uppsala läns enkätundersökning Liv och hälsa ung som genomförs vartannat år för elever i årskurs 7, 9 och årskurs 2 i gymnasiet. Syftet är att ge ett kunskapsunderlag gällande ungas levnadsvillkor och hälsa. Den senaste undersökningen genomfördes 2021. Kommunstyrelsen samverkar med regionen kring själva utformningen av enkätundersökningen och vissa indikatorer från undersökningen är systematiskt integrerade i kommunens uppföljningar, t.ex. utgör några frågor indikatorer i uppföljningen av kommunens mål- och budgetdokument och rapporten för Barn och ungas psykiska hälsa.

Bedömning

Revisionsfråga 6: Har kommunstyrelsen följt och analyserat aktuell statistik om barns levnadsvillkor och situation i kommunen?

Ja.

Vi anser det positivt att kommunstyrelsen följer statistik om barns levnadsvillkor som har betydelse för barns psykiska hälsa, liksom att kommunen deltar i enkätundersökning Liv och hälsa ung. Vi vill även betona vikten av att även yngre barns levnadssituation följs. Kunskapen om barn och ungas situation bör utgöra underlag för kommunstyrelsens beslut.

Uppföljning och utvärdering

Revisionsfråga 7: Har kommunstyrelsen systematiskt följt upp och utvärderat arbetet med barnkonventionen?

lakttagelser

En enklare utvärdering av barnrättsarbetet har skett i samband med aktualitetsbedömningen av program för barn- och ungdomspolitiken i kommunstyrelsens arbetsutskott den 16 november 2021. Kommunstyrelsens arbetsutskott fattade då beslut om att föreslå till kommunfullmäktige att program och handlingsplan för Uppsala kommuns barn och ungdomspolitik upphör att gälla. I beslutsunderlaget för aktualitetsbedömningen anges övergripande att åtskilliga av programmets åtgärder är färdiga och pågående åtgärder följs upp genom ramen för aktuella verksamhets grunduppdrag. Beslutsunderlaget inkluderar inte en bedömning av måluppfyllelse eller status för de specifika åtgärderna i handlingsplanen. Eftersom programmet och dess handlingsplan upphört att gälla, kommer barnrättsarbetet framöver inte att följas upp inom ramen för kommunfullmäktiges årliga uppföljning av program.

Enligt en genomgång av kommunstyrelsens protokoll från augusti 2021-augusti 2022 har kommunstyrelsen inte i övrigt utvärderat kommunens arbete i förhållande till lagen om barnkonventionen. Enligt intervjuer sker ingen systematisk uppföljning av barnrättsarbetet till kommunstyrelsen och det finns ingen plan för hur ett barnrättsperspektiv ska säkerställas i den ordinarie uppföljningen efter att barn- och ungdomspolitiska programmet har upphört att gälla. Kommunstyrelsens process för ordinarie verksamhetsuppföljning och intern kontroll följer inte per automatik upp ett barnrättsperspektiv eller lagefterlevnad. Det krävs antingen att frågan identifieras som en risk (så att det kommer med i internkontrollplanen) eller att det framförs ett behov av särskild uppföljning inom området. Vid tidpunkten för granskningen var barnrättsperspektivet varken identifierat som en risk i kommunstyrelsens internkontrollplan eller att ett särskilt behov föreligger.

Av intervjuerna framgår att det saknas samsyn rörande kommunstyrelsens roll att styra, leda och följa upp utifrån ett barnrättsperspektiv, i frågan om hur långt styrelsens ansvar sträcker sig i förhållande till övriga nämnders ansvar. En mening som framförs i intervjuerna är att respektive nämnd och bolag ansvarar för uppföljningen. Vid behov kan dock särskild uppföljning initieras. Det har inte skett efter att det barn- och ungdomspolitiska programmet avvecklades.

Kommunstyrelsen följer upp sin verksamhetsplan och budget tre gånger per år i samband med kommunens gemensamma uppföljning per mars/april, delårsbokslut per augusti och årsbokslut. De åtgärder och mål som delvis berör barns rättigheter, som nämnts i samband med revisionsfrågan gällande styrdokumentet, följs upp inom den ordinarie mål- och uppföljningsplanen. Uppsala kommuns mål- och budgetdokumentet är främst kommunfullmäktiges styrdokument och nämnderna och bolagsstyrelserna rapporterar resultat kopplat till inriktningsmål och uppdrag tre gånger om året till kommunfullmäktige. Kommunledningskontoret kan ta fram en lista ur

verksamhetssystemet på uppföljning av åtgärder eller uppdrag som inkluderar ordet barn vid efterfrågan. Vi har därmed tagit del av nämndernas och bolagens åtgärder, uppdrag och mål som inkluderar begreppet barn eller på annats sätt kopplar an till barnkonventionen. Det finns även en möjlighet att vid delårsredovisningen ställa frågor till nämnderna och bolag, vilket enligt de intervjuade skulle kunna vara ett tillfälle för kommunstyrelsen att fråga om efterlevnad av barnkonventionen.

Under 2021 utvärderades det partnerskap med BOiU som pågått från 2019. Ett nytt IOP som gäller 2022–2024 arbetades då fram. Enligt den ska en uppföljning av parternas åtaganden ske i maj respektive november och ska innehålla en beskrivning av hur arbetet fortskrider med att implementera barnkonventionen i enlighet med BOiU:s uppdrag. Vi har tagit del av underlaget vid uppföljningsmötet i maj 2022, där både kommunens och BOiU:s åtaganden enligt IOP följs upp. Hållbarhetsavdelningen har tagit fram en mall för uppföljning som följer upp varje specifikt åtagande följs upp.

BOiU upprättar även årligen en verksamhetsberättelse som beskriver föreningens arbete samt ekonomisk redovisning. Denna lämnas till kommunstyrelsen efter beslut vid föreningens årsmöte i mars. Vi har tagit del av BOiU:s verksamhetsberättelse för 2021.

Bedömning

Revisionsfråga 7: Har kommunstyrelsen systematiskt följt upp och utvärderat arbetet med barnkonventionen?

Nej.

Till att börja med bedömer vi att de åtaganden som Uppsala kommun och BOiU har gentemot varandra genom sitt partnerskap kontinuerligt och systematiskt har följts upp. Vi ser positivt på kommunens upplägg för uppföljning rörande detta samarbete.

Kommunstyrelsen har däremot inte systematiskt följt upp och analyserat nämndernas och bolagens barnrättsarbete. Vid framtagandet av programmet för barn och unga 2019 identifierades ett flertal utmaningar för att leva upp till barnrättslagen. Den utvärdering som skett i samband med aktualitetsbedömningen av programmet förmedlar inte om utmaningarna kvarstår, vilka åtgärder som genomförts eller vilka effekter arbetet har haft för att förverkliga barns rättigheter. I samband med att programuppföljningen tagits bort, bör det enligt vår bedömning finnas en plan för hur barnrättsperspektivet tydligare ska inkluderas i den ordinarie uppföljningen. Det saknas tydliga krav på nämnder och förvaltningar att redovisa hur de beaktar barnkonventionen.

Vår bedömning är att implementeringen av barnrättslagen är en kommunövergripande fråga och att kommunstyrelsen genom sin uppsiktsplikt bör säkerställa att nämnderna arbetar i enlighet med barnrättslagen. Var och en av nämnderna har emellertid ett tydligt ansvar för att säkerställa att barnkonventionen beaktas och efterlevs inom sina verksamheter, men denna granskning har huvudsakligt fokus på kommunstyrelsens ansvar. En ytterligare aspekt är att det enligt vår bedömning bör finnas tydligare avtryck

av hur kommunstyrelsen i egenskap av nämnd har agerat för att själva anpassa och följa upp sin egen verksamhet utifrån ett barnrättsperspektiv.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun genomfört en granskning av kommunens arbete med barnkonventionen. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning *inte helt* är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv.

Uppsala kommun har under många år bedrivit ett barnrättsarbete och har ett unikt samarbete med Barnombudet i Uppsala län som utgör en betydelsefull resurs i arbetet att förverkliga barns rättigheter. Det är positivt att centrala styrdokument anger att barnkonventionens fyra huvudprinciper ska följas och att kompetensutveckling genomförs inom området.

Vi bedömer samtidigt att det finns behov av att förtydliga barnrättsperspektivet i den ordinarie styrningen. Det finns en oklarhet hur skrivningarna i de nuvarande styrdokumenten kan vägleda en implementering av barnets rättigheter och konkretiseras i verksamheterna när programstyrningen inom området nyligen upphört. Kommunstyrelsen har inte systematiskt följt upp barnrättsarbetet. Det saknas även tillräckliga former för att säkerställa att prövningar av barnets bästa genomförs och dokumenteras inför beslut som rör barn.

Barnkonventionen är en kommunövergripande angelägenhet. För att anpassa kommunens verksamheter efter barnkonventionen behöver hela styrningen involveras, inklusive kommunstyrelsens.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- att förtydliga vad barnkonventionen betyder utifrån kommunstyrelsens roll och uppdrag samt att säkerställa ett tydligt barnrättsperspektiv i den ordinarie styrningen.
- att säkerställa att tillgängliga rutiner för prövning av barnets bästa blir kända och tillämpas i hela den kommunala organisationen. I en bedömning av barnets bästa bör det framgå vilka konsekvenser beslutet kan få för barn.
- att fortsätta utveckla former för barns och ungas rätt till delaktighet i beslutsprocesser som rör dem.
- att säkerställa kontinuerlig kompetensutveckling utifrån en analys av behov och vilka, inklusive förtroendevalda, som bör utbildas i barnkonventionen.
- att kommunstyrelsen bör utveckla hur de följer upp hur barnkonventionen beaktas i sina verksamheter. Vidare bör kommunstyrelsen, bland annat utifrån uppsiktsplikten, efterfråga och inhämta underlag för att följa upp hur barnkonventionen får praktiskt genomslag och beaktas i Uppsala kommuns olika verksamheter.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder i samband med att barnkonventionen infördes som lag?	Ja Kommunstyrelsen har gjort en analys och delvis vidtagit åtgärder. Kommunstyrelsen gav år 2017 i uppdrag att ta fram Program för Uppsala kommuns barn- och ungdomspolitik som innehåller en nulägesanalys. Kommunstyrelsen tog även fram en handlingsplan med 22 åtgärder. Åtgärder som genomförts är bl.a. kompetensutveckling. Kommunstyrelsen fattade även år 2018 beslut om partnerskap med BOiU.	
2. Innefattar kommunens centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?	Delvis Det är positivt att kommunens främsta styrdokumentet, mål- och budgetdokumentet, fastställer att kommunen ska följa barnkonventionens centrala artiklar, liksom ett antal av kommunens centrala styrdokument. Det är däremot inte helt tydligt hur skrivningarna i mål- och budgetdokumentet kan konkretiseras hos nämnderna och bolag. Vi bedömer därför att barnrättsperspektivet kan förtydligas i den ordinarie styrningen.	
3. Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?	Delvis Vi ser positivt på att det finns rutin (bl.a. stödmaterial) för prövning av barnets bästa inför beslut som rör barn. Det finns samtidigt en risk att rutinerna inte är implementerade i hela kommunorganisationen och att dokumentation gällande	

prövningar av barnets bästa inte genomförs i tillräcklig utsträckning eller i tillräcklig omfattning.

4. Finns former för dialog och inflytande för barn och unga i beslutsprocesser och vilka förändringar i arbetssätt har genomförts?

Delvis

Uppsala kommun har höga ambitioner inom området och det är positivt att kommunstyrelsen möjliggjort kontinuerligt stöd i arbetet genom ett partnerskap med BOiU. Vi bedömer att det finns vissa former för delaktighet, men att deras användning varierar inom kommunen. Vi bedömer att det saknas etablerade former för att systematiskt inhämta barns synpunkter i arbets- och beslutsprocesser.



5. Har utbildning genomförts om konventionen och dess tillämpning för chefer, medarbetare och förtroendevalda?

Ja

Uppsala kommun har genomfört utbildningar och skapat goda förutsättningar för kompetensutveckling genom sitt partnerskap med BOiU. Området kan stärkas ytterligare genom att säkerställa kontinuerlig delaktighet för såväl medarbetare som förtroendevalda.



6. Har kommunstyrelsen följt och analyserat aktuell statistik om barns levnadsvillkor och situation i kommunen?

Ja

Kommunstyrelsen har följt statistik om barns levnadsvillkor genom den ordinarie måluppföljningens indikatorer, liksom genom särskilda rapporter bl.a. rörande barns och ungas psykisk hälsa. Kommunstyrelsen har även integrerat indikatorer från enkätundersökning Liv och hälsa ung i sin uppföljning.



7. Har kommunstyrelsen systematiskt följt upp och utvärderat arbetet med barnkonventionen?

Nej

Uppsala kommun och BOiU har gentemot varandra kontinuerligt och systematiskt följt upp åtaganden enligt sitt partnerskap. Kommunstyrelsen har däremot inte systematiskt följt upp och analyserat nämndernas och bolagens barnrättsarbete eller sitt eget agerande utifrån ett barnrättsperspektiv. Vår bedömning är att implementeringen av barnrättslagen är en kommunövergripande fråga och att kommunstyrelsen genom sin uppsiktsplikt bör säkerställa att nämnderna arbetar i enlighet med barnrättslagen.



2022-10-21

Lena Salomon

Tobias Bjöörn

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-01-28. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.