

Granskning av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen

Gällivare kommun

December 2022

Michaela Nyman, certifierad kommunal revisor

Johanna Larsson, revisionskonsult

Tobias Björn, certifierad kommunal revisor








Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av barnkonventionen. Granskning syfte var att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv samt om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning **inte helt** är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv, samt att
- kommunstyrelsens interna kontroll **inte helt** är tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder för att förbereda sig inför att barnkonventionen blir lag?	Delvis	
2. Innefattar Gällivare kommuns centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?	Ja	
3. Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocessen?	Delvis	
4. Finns former för dialog och inflytande för barn- och unga i beslutsprocessen?	Delvis	
5. Har utbildning genomförts om konventionen och dess tillämpning för chefer, medarbetare och förtroendevalda?	Ja	
6. Har kommunstyrelsen följt och analyserat aktuell statistik om barns levnadsvillkor och situation i kommunen?	Ja	
7. Har kommunstyrelsen systematiskt följt upp och utvärderat arbetet med barnkonventionen?	Nej	

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- att kommunstyrelsen tydliggör den kommunövergripande organiseringen av barnrättsarbetet som stödjer förvaltningarna i arbetet kring styrning och uppföljning av barnrättsperspektivet.
- att de åtgärder som fastställts i handlingsplanen genomförs.
- att styrelsen säkerställer kännedom av vägledning för konsekvensbedömning inom förvaltningarna och att det sker kontroller som säkerställer att de upprättas på tilltänkt sätt.
- att kommunen hittar former för barn och unga att komma till tals och ge möjlighet till delaktighet och inflytande i beslut och processen där så är lämpligt.
- att löpande säkra kompetens för centrala nyckelpersoner, nyanställda och nya ledamöter i styrelsen och nämnderna.
- att kommunstyrelsen systematiskt följer upp och utvärderar arbetet med barnkonventionen och hur väl barnkonventionen efterföljs i kommunens verksamheter.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor	5
1.3 Revisionskriterier	6
1.4 Avgränsning	6
1.5 Metod	6
2. Granskningsresultat	7
2.1 Analys och åtgärder inför att barnkonventionen blir lag	7
2.2 Styrande och stödjande dokument	9
2.3 Former för barnets bästa i arbets- och beslutsprocessen	10
2.4 Former för dialog i arbets- och beslutsprocessen	14
2.5 Utbildningsinsatser	16
2.6 Uppföljning av barns levnadsvillkor och situation	17
2.7 Systematiskt uppföljning och utvärdering	19
3. Samlad bedömning	21
3.1 Rekommendationer	21

1. Inledning

1.1 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 många kommuner inte vidtagit tillräckliga åtgärder och saknar en tydlig styrning och uppföljning utifrån ett barnrättsperspektiv.

Revisorerna har, med bakgrund av ovanstående, funnit att det utifrån väsentlighet och risk är relevant att granska styrningen och uppföljningen kring barnkonventionen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv samt om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Bedömningen har utgått från följande revisionsfrågor:

1. Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder för att förbereda sig inför att barnkonventionen blivit lag?
2. Innefattar Gällivare kommuns centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?
3. Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocesser? Fokus på att vid protokollsbeslut där det framgår att ett barnperspektiv beaktats analysera och fånga vilken analys som egentligen genomförts.
4. Finns former för dialog och inflytande för barn och unga i beslutsprocesser?

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?

1.3 Revisionskriterier

- 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
- Relevanta styrande dokument i Gällivare kommun

1.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsens styrning och ledning på området.

Barn är enligt konventionen varje människa under 18 år.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom analys av kommunplan 2022-2024 och kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022-2024. Granskning har även skett av övergripande stödande dokument såsom vägledning för konsekvensbedömning ur ett barn- och ungdomsperspektiv och social hållbarhetsanalys samt protokollgranskning av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll för perioden 2019-2022. Även Rådet för social hållbarhets sammanträdesprotokoll har granskats för perioden 2019-2022.

Intervjuer har genomförts med:

- Kvalitetsledare
- Kommunchef
- Ungdomskonsulent
- Folkhälsostrateg (vid tillfälle för intervju tjänstledig)
- Ungdomsrådet

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten med undantag från representanter i ungdomsrådet. Rapporten är kvalitetssäkrad av Tobias Björn, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwCs riktlinjer för kvalitetssäkring.

2. Granskningsresultat

PwC genomförde 2021 på uppdrag av Gällivare kommuns förtroendevalda revisorer en förstudie av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen. Förstudien syftade till att ge underlag till revisorerna om statusen på området och om det var motiverat att genomföra en fördjupad granskning av barnrättsarbetet i Gällivare kommun. Förstudiens sammanfattande slutsatser var att det i tid för förstudien pågick ett arbete med att bygga upp en central organisering av barnrättsarbetet. Två barnrättsstrategier hade utbildats men det fanns en risk att deras uppdrag var otydligt samt vilken förväntan och mandat som fanns för att arbeta kommunövergripande med barnrättsfrågor. Det fanns former för att pröva barnets bästa och till viss del även för dialog och inflytande samtidigt som förstudien konstaterade risk för brister gällande dess genomförande och ändamålsenlighet i praktiken. En omfattande kompetensutveckling i barnkonventionen har skett under år 2020 och 2021 för såväl chefer, förtroendevalda och nyckelpersoner.

Förstudien visade att det inte var tydligt hur kommunstyrelsen tar ett helhetsgrepp om barnrättsarbetet och följer upp samtliga nämnders verksamheter utifrån ett barnrättsperspektiv. Förstudien visade att det finns en risk att kommunstyrelsen inte helt har en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning ur ett barnrättsperspektiv.

2.1 Analys och åtgärder inför att barnkonventionen blir lag

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder för att förbereda sig inför att barnkonventionen blivit lag?

2.1.1 Iakttagelser

Vi kan inom ramen för granskning inte styrka att kommunstyrelsen formellt har upprättat en analys av nuläget samt vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas för att leva upp till barnrättslagen.

Dock har kommunstyrelsen 2018-01-15 § 7 antagit utvecklingsarbetet "Struktur för hållbarhetsarbetet i Gällivare kommun". Som en del av utvecklingsarbetet har en social hållbarhetsanalys tagits fram. Den sociala hållbarhetsanalysen innehåller inga målsättningar, politiska prioriteringar eller ansvarsområden utan sammanställer på en övergripande nivå kommunens styrkor och svagheter. För barn och unga gäller detta bland annat att den psykiska ohälsan bland barn och unga ökar, att pojkars resultat i grund- och gymnasieskolan är en utmaning samt behovet av ett sektorsövergripande förhållningssätt kring barn- och ungdomsfrågor.

I samband med att kommunstyrelsen föreslagit att kommunfullmäktige skulle anta kommunplan 2021-2023¹ framgår från protokollet att kommunplanen för 2021-2023 innehåller en övergripande målbeskrivning för social hållbarhet, som kommer att ersätta ett antal strategiska planer. Syftet är att all hållbarhet integreras i kommunplanen och att

¹ 2020-05-25 § 119.

kommunplanen blir den vägledande planen och att hållbarhet därmed inkluderas i det ordinarie målstyrningsarbetet.

Vi noterar även att folkhälsostrateg presenterat iakttagelser från PwC:s förstudie av kommunens arbete med att beakta barnkonventionen som genomfördes år 2021 till förvaltningschefgruppen. Därefter har kommundirektören uppdragit folkhälsostrateg och kvalitetsgruppen inom stöd- och utvecklingsavdelningen att ta fram ett konkret förslag på åtgärder för att säkerställa barnrättsperspektivet i kommunen. Folkhälsostrategen har lämnat förslag till åtgärder i förvaltningschefgruppen i form av att tydliggöra kommunövergripande strategisk organisering, barnrättstrategernas uppdrag samt interna/externa samverkansformer. Vi noterar att även tidsplan för åtgärderna presenteras i början av 2021, och avses att genomföras under 2021 och framåt. Vi kan emellertid inte styrka att åtgärder har genomförts.

Vi kan inte heller se att kommunstyrelsen eller förvaltningschefgruppen fattat några beslut om att anta föreslagna åtgärder. Dock har kommunstyrelsen vid sitt sammanträde 2022-05-23 § 148 fattat beslut att under 2023 revidera den sociala hållbarhetsanalysen.

Arbetet med att implementera barnrättsperspektivet i kommunens verksamheter har enligt uppgift från intervju sedan år 2020 letts av folkhälsostrategen. Därefter har två tjänstepersoner genomfört en barnrättsstrategsutbildning genom Sveriges kommuner och regioner (SKR). Även kommunens folkhälsostrateg deltog på utbildningen. De intervjuade lyfter att ambitionen var att barnrättsstrategerna skulle driva implementeringsarbetet framåt genom att upprätta en handlingsplan för implementeringsarbetet samt upprätta ny social hållbarhetsanalys i samverkan med folkhälsostrategen och kvalitetsgruppen inom stöd- och utvecklingsavdelningen. Vid intervjuer framgår dock att uppdraget som barnrättstrategerna initialt tilldelades upplevdes otydligt. I intervju med representanter från förvaltningen framhålls att det funnits en förväntan om att barnrättsstrategerna skulle arbeta kommunövergripande med området men att detta inte förankrats tillräckligt med berörda. Vi kan för granskningen inte styrka att det finns en dokumenterad uppdragsbeskrivning för barnrättsstrategerna.

I tid för granskningen har en barnrättsstrateg gått vidare till annan tjänst inom kommunen och den andra barnrättsstrategen arbetar enbart inom sin egen förvaltning, till viss del med frågor som rör barnrättsperspektivet. Tjänsten som folkhälsostrateg är i tid för granskningen vakant pga tjänstledighet. Ansvar för barnrättsarbetet är enligt uppgift från intervju inte tilldelat någon tjänsteperson vid tid för granskningen.

2.1.2 Bedömning

Har kommunstyrelsen gjort någon analys och vidtagit åtgärder för att förbereda sig inför att barnkonventionen blir lag?

Bedömning: **Delvis**

Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen har upprättat en social hållbarhetsanalys år 2018 som på övergripande nivå bedöms identifiera utmaningar kopplat till barn och

unga. Det bedöms även delvis ha vidtagits åtgärder för att samordna och tydliggöra ansvarsfördelning för att implementera arbetet med barns rättigheter.

Vi bedömer det otillfredsställande att implementeringsarbetet inte genomförts enligt plan till följd av att organisationen inte varit tydligt formulerad eller förankrat i organisationen. Vi bedömer det även otillfredsställande att kommunstyrelsen eller förvaltningen inte aktivt arbetat med de åtgärder som föreslagits av verksamheten avseende att barnkonventionen blivit lag.

Ett utvecklingsområde är att tydliggöra och dokumentera den kommunövergripande organiseringen av barnrättsarbetet och att säkerställa att en ny social hållbarhetsanalys genomförs som beaktar barnrättsperspektivet och genomsyrar hela styrkedjan i målstyrningen.

2.2 Styrande och stödjande dokument

Revisionsfråga 2: Innefattar Gällivare kommuns centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?

Förstudien som PwC genomförde 2021 landade i slutsatsen att det är positivt att kommunfullmäktige fastställt att verksamheterna ska arbeta efter barnkonventionen, att barns och ungdomars bästa ska beaktas i alla verksamheter och vid alla beslut. Vidare lyftes att det är av vikt att kommunstyrelsen bevakar att rättighetsperspektivet inkluderas i den nya styrningen med färre strategiska planer. Slutligen visade förstudien att det finns en risk att kommunplanens ambitioner kring barnrätt inte bryts ned i nämndernas och verksamheternas handlingsplaner. Det bör framöver finnas tydliga förväntningar på verksamheterna att upprätta sina handlingsplaner utifrån ett barnrättsperspektiv.

2.2.1 Iakttagelser

Kommunplanen 2022-2024 är Gällivare kommuns främsta styrdokument och beslutas av kommunfullmäktige. Kommunplanen ska vara utgångspunkt i nämnders och styrelsers arbete med verksamhetsplaner och fastställer att Gällivare kommuns ska vara en socialt, ekologiskt och ekonomisk hållbar kommun. Socialt hållbar kommun beskrivs som följande: *En socialt hållbar kommun är jämlik och jämställd där människor har god folkhälsa utan orättfärdiga skillnader. Det innebär att grundläggande mänskliga rättigheter tillvaratas.*

Följande skrivelse återfinns i samma avsnitt: *Barn och ungdomar är viktiga grupper för Gällivare kommun och arbetet sker i enlighet med barnkonventionen. Barns och ungdomars bästa ska beaktas i alla verksamheter och vid alla beslut och deras åsikter ska få komma fram och visas respekt.*

I kommunplanen beskrivs att kommunen har som målsättning att vara en jämställd och jämlik kommun. Det framgår vidare att kommunen arbetar aktivt för att utveckla och stärka dialogen med medborgarna, bl a barn och ungdomar. I kommunplanen återfinns även Gällivare kommuns övergripande mål och fyra tillhörande strategiska

målsättningar. I de fyra strategiska målsättningar kan vi dock inte identifiera konkreta målsättningar som fångar olika aspekter som rör barn.

I kommunens gemensamma plan för intern kontroll år 2022 (godkänd av kommunstyrelsen 2021-09-13 § 270) fastställs dock Barnkonventionen som ett kontrollmål. Styrelsen och nämnderna ska, genom egna konkretiserade mål och åtgärder, säkerställa att barnrättsperspektivet omfattas i hela styrkedjan. Uppföljning av genomfört arbete utifrån beslutat arbetssätt genomförs enligt planen en gång per år i årsredovisningen.

Samtliga intervjuade lyfter att det finns vissa skrivningar på kommunövergripande nivå kring social hållbarhet som tangerar området, men att det upplevs saknas centralt stöd för hur barnrättsperspektivet ska brytas ned i styrelsen/nämndernas verksamhetsplaner. Ambitionen uppges av tidigare folkhälsostateg ha varit att de barnrättsstrateger som utbildats skulle få i uppdrag att arbeta vidare med att formulera mål och styrdokument, men som nämnts innan var uttalad förväntan av uppdraget inte förankrat hos berörda varpå uppdraget aldrig genomfördes.

2.2.2 Bedömning

Innefattar Gällivare kommuns centrala styrdokument ett barnrättsperspektiv?

Bedömning: **Ja**

Bedömningen baseras på att kommunen i centrala styrdokument fångat upp att barnkonventionen ska beaktas i styrelsens och nämndernas arbete. Vi bedömer att internkontrollmomentet för barnkonventionen tydliggör och bidrar till att nämnderna ska arbeta med barnrättsperspektivet och att barnrättsperspektivet ska få genomslag i styrmodellen.

Ett utvecklingsområde är att säkra en central organisation som stödjer förvaltningarna i arbetet kring styrning och uppföljning av barnrättsperspektivet.

2.3 Former för barnets bästa i arbets- och beslutsprocessen

Revisionsfråga 3: Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocessen?

2.3.1 Iakttagelser

Kommunen arbetar sedan 2009 efter en vägledning för konsekvensbedömning ur ett barn- och ungdomsperspektiv i upprättande av tjänsteskrivelser som underlag till politiska beslut. Vägledningen beslutades av kommunstyrelsen 2009-09-21 § 217. I vägledningen framgår att när ett förslag framförs som medför en större förändring ska en konsekvensbedömning göras för att minimera eventuella negativa konsekvenser. Det behöver inte bara röra sådana ärenden som är inriktade på enskilda barn, t ex barnomsorg, skola och socialtjänst. Det kan även vara ärenden som traditionellt sett inte förknippas direkt med barn och ungdomar, exempelvis samhälls- och bostadsplanering

samt miljö- och trafikfrågor. Framförallt ska följande två frågor beaktas vid konsekvensbedömningen:

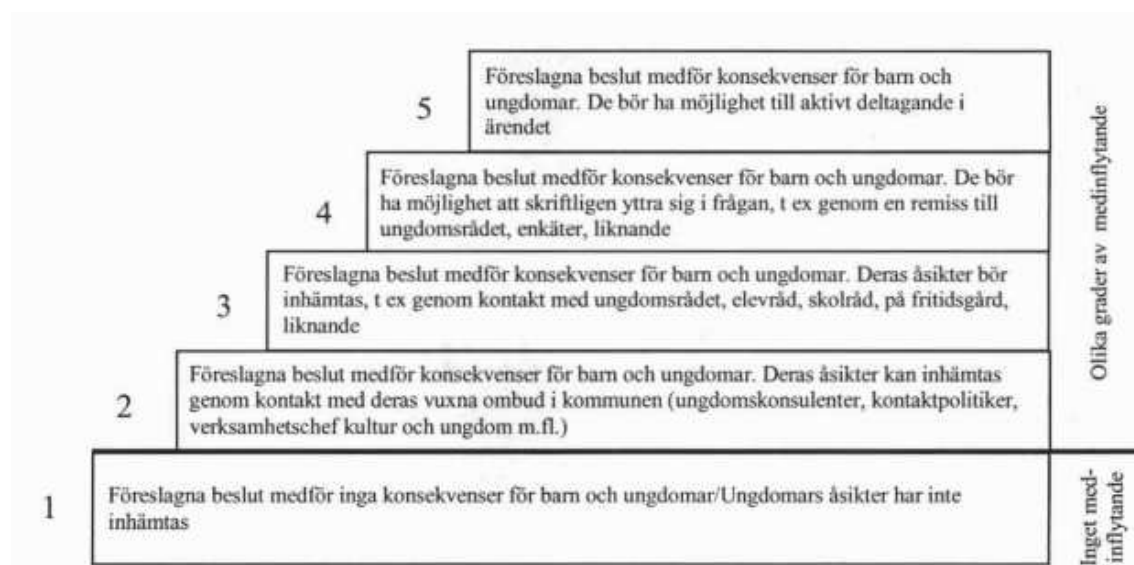
- 1) Vilka konsekvenserna för barn och ungdomar är
- 2) Hur den som skrev tjänsteskrivelsen tog reda på detta

Det återfinns även följande fyra frågor som tjänstepersoner kan ta stöd av inför en konsekvensbedömning:

- Hur ser det ut idag och vad innebär det föreslagna beslutet för förändring?
- Vilka för- och nackdelar finns med förslaget för vilka barn och ungdomar?
- På vilket sätt påverkar förändringarna, hur ser effektkedjan ut?
- Vad kan man göra för att minska de negativa effekterna?

Slutligen finns en figur i vägledningen som visar olika grader av medinflytande. Figuren är indelad i fem trappsteg där steg 1 innebär att föreslagna beslut medför inga konsekvenser för barn och ungdomar/Ungdomars åsikter har inte inhämtats. Resterande steg visar hur barn och ungdomar ska ha möjlighet att tycka till inför beslut. Se figur 1 nedan.

Figur 1. Figur som återfinns i vägledning för konsekvensbedömning ur ett barn- och ungdomsperspektiv.



Vid upprättande av tjänsteskrivelser inför politiskt beslut finns i Gällivare kommun en kommunövergripande mall. Mallen omfattar de rubriker som ska ingå i tjänsteskrivelsen, där rubriken *konsekvenser för barn och unga* är en av dem. Under rubriken ska resultatet av genomförd konsekvensbedömning för ärendet framgå.

I förstudien som genomfördes under 2021 framgick från intervjuer att genomförandet och frekvensen av konsekvensbedömningar inte fullt ut fungerade optimalt i praktiken. Enligt intervjuer förekommer det att det under rubriken anges att beslutet inte får

konsekvenser för barn och unga. De intervjuade lyfte att det var tveksamt vilken analys som legat bakom konsekvensbedömningen.

Vid granskning av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll under år 2022 kan vi se att konsekvenser för barn och unga återfinns i majoriteten av beslutsunderlagen. Vi noterar vidare att beskrivna konsekvenser för barn och unga i beslutsunderlagen kan både vara positiva och negativa. Exempel på skrivelser under rubrik konsekvenser för barn och unga är följande:

- "Inga kända."
- "Förslag till beslut medför inga negativa konsekvenser för barn och unga."
- "Förslag till beslut medför inga negativa konsekvenser för barn och unga utan ses som en möjlighet till trygga, säkra, attraktiva miljöer för samtliga medborgare."
- "Det finns konsekvenser i förslaget för barn och unga."
- "Arbetet mot psykisk ohälsa och arbetet med suicidprevention kan med största sannolikhet ge positiv effekt för barn och unga i kommunen. Allt arbete för att stärka folkhälsan ger kommunen bättre förutsättningar att gå från reaktiva insatser till proaktiva insatser."
- "Förslag till beslut innebär ingen påverkan på barn och unga. Barn och ungas åsikter har därför inte inhämtats."

Vi noterar att det finns ärenden där rubriken konsekvenser för barn och unga inte finns med. Det finns även ärenden där det beskrivs att beslutsförslaget innebär konsekvenser för barn och ungdomar och där konsekvenserna framgår av beslutsunderlag. Vi har inte kunnat se genom protokollgranskningen att det framgått hur barn och ungas åsikter inhämtats, vilket ska framgå enligt vägledningen.

Vid granskning av ett stickprov av nämndernas sammanträdesprotokoll under 2022 noteras bl a följande:

- För barn- och utbildningsnämnden protokoll har majoriteten av beslutsärendena en konsekvensbeskrivning för barn och unga. I stickprovet noterar vi inte några beslut som medför negativa konsekvenser för barn och unga och därav har inte barn och ungas åsikter behövt inhämtats. Exempel på skrivelser under rubrik konsekvenser för barn och unga är följande:
 - "En ny förskola och skola på Repisvaara medför att Gällivares barn och unga får moderna lokaler med bra förutsättningar för lärande och utveckling."
 - "Fortsatt systematiskt kvalitetsarbete leder till en högre kvalitet, ökad trygghet, studiero, säkerhet och därmed bättre måluppfyllelse för barn och elever. Även det systematiska arbetsmiljöarbetet leder till högre måluppfyllelse och kvalitet."
 - "Barn och unga med minoritetsspråken får sina rättigheter tillgodosedda."
 - "Ett gott elevhälsoarbete har goda effekter på elevers hälsa och lärande."
- Från miljö-, byggnads-, och räddningsnämndens protokoll noterar vi en varierande utsträckning av ärenden där en konsekvensbeskrivning för barn och unga återfinns.

Majoriteten av ärenden som har en konsekvensbeskrivning har skrivelsen "Inga kända". Det framgår däremot inte hur tjänstepersonen tagit reda på att beslutet inte innebär några konsekvenser, vilket ska framgå enligt vägledningen.

- Från socialnämndens protokoll noterar vi att en övervägande del av ärenden har med en konsekvensbeskrivning för barn och unga. I stickprovet noterar vi inte några beslut som medför negativa konsekvenser för barn och unga och därav har inte barn och ungas åsikter behövt inhämtats. Exempel på skrivelser är följande:
 - "Barn och unga kommer att vara en fortsatt prioriterat område och kommer inte att påverkas av något budgetförslag i nuläget."
 - "Förslag till beslut har arbetats fram med ett barnperspektiv."
- Från överförmyndarnämndens protokoll noterar vi att i majoriteten av ärenden finns en konsekvensbeskrivning för barn och unga. I majoriteten av ärenden finns skrivelsen "Inga kända" under konsekvensbeskrivning. Från två ärenden framgår att beslut inte innebär kända konsekvenser för barn och unga och därför har deras åsikter inte inhämtats. Det framgår dock inte hur tjänstepersonen kommit fram till att beslut inte innebär konsekvenser.

Från granskning av kommunstyrelsens protokoll under 2022 och genom stickprov av nämndernas protokoll under 2022 noterar vi att det inte framgår hur tjänstepersoner tagit reda på att förslag till beslut inte innebär konsekvenser för barn och unga. Vi kan inte heller se att det framgår svar på de fyra frågorna som tjänstepersoner kan ta stöd av vid konsekvensbedömningen.

För att fördjupa oss ytterligare i kvaliteten av de konsekvensbedömningar som upprättas i tjänsteskrivelserna har vi tagit del av ett urval av tjänsteskrivelser för beslut som fattats i styrelsen och nämnderna. Vi noterar att konsekvensbedömningarna inte är mer utförliga i tjänsteskrivelserna än vad som framgår från sammanträdesprotokollen

Enligt uppgift av representanter från förvaltningen återges den bild som även noterades i förstudien. De intervjuade lyfter att kvaliteten i konsekvensbedömningarna upplevs variera och det uppges inte ske någon kontroll på att dessa upprättas. För granskningen har vi inte fått någon information om huruvida det erbjuds utbildning i hur konsekvenser för barn och unga ska fyllas i eller hur vägledningen för konsekvensbedömning ska tillämpas vid upprättande av tjänsteskrivelser. De intervjuade beskriver att att kännedom och tillämpning på tjänstepersonsnivå förmodligen är ett utvecklingsområde.

2.3.2 Bedömning

Finns former för hur barnets bästa tillvaratas i arbets- och beslutsprocessen?

Bedömning: **Delvis**

Bedömningen baseras på att det finns en dokumenterad struktur för hur barn och ungas bästa ska tillvaratas i arbets- och beslutsprocessen genom vägledning för konsekvensbedömning ur ett barn- och ungdomsperspektiv.

Samtidigt bedömer vi det som en brist att det förekommer variationer i de konsekvensbedömningar som upprättas, och då särskilt att vissa delar inte alltid finns med i beslutsunderlaget. Vi bedömer det även vara en brist att det inte finns en tydlig struktur för att kontrollera att konsekvensbedömningar upprättas och framgår i förvaltningarnas tjänstkrivelser. Vår granskning visar även att de intervjuade upplever brister i kännedom och tillämpning av vägledning för konsekvensbedömning inom förvaltningarna.

2.4 Former för dialog i arbets- och beslutsprocessen

Revisionsfråga 4: Finns former för dialog och inflytande för barn- och unga i beslutsprocessen?

Fem samrådsgrupper finns knutna till kommunstyrelsen. Det allmänna syftet med samrådsgruppernas verksamhet är att genom samråd tillföra den kommunala verksamheten gruppernas kunskaper och erfarenhet. Samrådsgrupper i Gällivare kommun:

- Rådet för social hållbarhet
- Pensionärsrådet
- Rådet för funktionshinderfrågor
- Ungdomsrådet
- Samrådsgrupp minoritetsspråk

2.4.1 Iakttagelser

Ärenden som rör barn och unga behandlas enligt uppgift från intervjuer i ungdomsrådet.

Ungdomsrådet i Gällivare kommun består av unga mellan 13-26 år och behandlar frågor rörande demokrati, delaktighet och inflytande. Kommunfullmäktige har 2013-03-13 § 24 beslutat om uppdragsbeskrivning för ungdomsrådet. Av uppdragsbeskrivningen fastställs att två kontaktpolitiker från kommunstyrelsen deltar på Ungdomsrådets möten tillsammans med ungdomskonsulent och rådets ungdomsrepresentanter, som sker ungefär var tredje vecka. Uppdragsbeskrivningen fastställer även att en ledamot från samtliga nämnder ska knytas an till ungdomsrådet. Ungdomsrådet uppdrag är att vara ett informations-, rådgivnings- och remissorgan för kommunstyrelsen och nämnder. Ungdomsrådet anordnar även aktiviteter för unga i syfte att stimulera unga till aktivitet i förenings- och samhällsliv.

Vid intervju med ungdomskonsulent och representanter i ungdomsrådet beskrivs att nämndernas koppling till ungdomsrådet är svag. Dock uppges ordförande i socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden medverka i rådet vid ett tillfälle under 2022 och vid ett tillfälle 2021. Representanter i rådet lyfter att de önskar ett tätare samarbete i form av forum på verksamhetsnivå, främst med socialnämndens och barn- och utbildningsnämndens verksamheter.

Representanterna från ungdomsrådet beskriver även att de har möjlighet att skicka frågor med kontaktpolitikerna som ingår i ungdomsrådet som de sedan lyfter i kommunstyrelsen. Kontaktpolitikerna uppges även ta upp aktuella frågor från kommunstyrelsen vid ungdomsrådets möten.

I förstudien som PwC genomfört på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer framkom från intervjuer att remisser (inhämtning av ungdomars åsikter i beslutsärenden) till ungdomsrådet minskat betydligt de senaste åren. Detta bekräftas även i våra intervjuer med ungdomskonsulent och representanter från ungdomsrådet. Generellt beskrivs remissförfarandet fungera relativt väl samhällsbyggnads- och teknikutskottet och barn- och utbildningsnämnden under de senaste åren men inte för övriga nämnder. Representanter från ungdomsrådet uppges ha medverkat i styrelsen för att informera om utvecklingsbehovet kopplat till remissförfarandet. Vid granskning av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll framgår att styrelsen fått information från Ungdomsrådet vid sitt sammanträde 2022-05-23 § 134. I samband med informationen beslutade kommunstyrelsen att uppmana nämnder och utskott att remisser som berör barn och unga, även skickas till Ungdomsrådet.

Vid granskning av Ungdomsrådets sammanträdesprotokoll under 2022 noterar vi att sju remisser har skickats till rådet, varav sex av dem rör detaljplaner (från samhällsbyggnad- och teknikutskottet som ligger under kommunstyrelsen) och en remiss rör ansökan om minoritetsmedel 2023 (från barn- och utbildningsnämnden).

Vi har fått exempel på när Ungdomsrådet blivit inbjudna till dialog:

- Ungdomsrådet har för några år sedan jobbat med Agenda 2030 och då diskuterades fokusområden och mål tillsammans med tjänsteperson från kommunen.
- Ungdomsrådet har 2021-2022 blivit inbjuden och deltagit i workshops gällande kommunen som platsvarumärke och projektet RE-do (Gällivare näringsliv). Den sistnämnda handlar om den gröna omställningen av industrin och satsningarna i kommunen och utifrån det kommunens mål om att öka befolkningen med 2500 invånare fram till 2026, 2500 permanenta jobb fram till 2030 och 1200 st nya bostäder till 2026 (fyra fokusområden, Hållbarhet, Etablering, Tillväxt, Attraktion).

Vi har även fått information vid intervju med ungdomskonsulent om att ungdomsverksamheten jobbar med att implementera en ungdomsapp² för att lättare nå samt kommunicera med ungdomar.

Avslutningsvis kan vi inom ramen för granskningen inte styrka att det, utöver Ungdomsrådet, finns forum för dialog med barn och unga som är under 13 år annat än elevråd inom barn- och utbildningsförvaltningen samt via fritidsgården för mellanstadiet.

2.4.2 Bedömning

Finns former för dialog och inflytande för barn- och unga i beslutsprocessen?

Bedömning: **Delvis**

Bedömningen baseras på att det i Gällivare kommun finns ett etablerat forum för att beakta och inkludera barn och unga i beslutsprocessen. Vi bedömer dock att ungdomsrådets roll och möjlighet till inflytande i beslutsprocessen begränsas då remisser inte bedöms skickas till ungdomsrådet i tillräcklig utsträckning.

Vi bedömer att det generellt är ett utvecklingsområde inom kommunen att hitta former för barn och unga att komma till tals och ge möjlighet till delaktighet och inflytande i beslut och processer där så är lämpligt.

2.5 Utbildningsinsatser

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

2.5.1 Iakttagelser

Inom ramen för granskning har vi tagit del av en förteckning över personer inom kommunen som deltagit i SKR:s webinarium om att barnkonvention blivit lag. För granskningen har vi fått dokumentation som styrker att kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och ledamöter i samtliga nämnder har gått utbildning under 2020-2021. Utbildning har även anordnats för tjänstemannaledningen, arbetsgruppen för social hållbarhet samt nyckelpersoner i förvaltningen. Förvaltningscheferna har utsett nyckelpersonerna som skulle gå utbildningen.

Som nämnts i tidigare avsnitt har två tjänstepersoner gått en utbildning till barnrättsstrateg genom Sveriges kommuner och regioner (SKR). Kommunens folkhälsostrateg (som vid tid för granskning är tjänstledig) har också gått utbildningen.

Vid intervjuer har det framhållits att uppdraget som barnrättsstrateg har upplevts otydligt och att förväntningarna på hur barnrättsstrategerna skulle arbeta varierade. Det har framhållits en önskan om att barnrättsstrategerna skulle arbeta kommunövergripande men tid för det hade inte frigjorts i deras ordinarie tjänster. Det har framkommit exempel på att barnrättsstrategerna hade kunnat arbeta med att utveckla konsekvensbeskrivning för barn och unga i tjänsteskrivelser och vara en del av framtagandet av den nya sociala

² Mer info om ungdomsappen finns att läsa här <https://ungdomsappen.se/>

hållbarhetsanalysen. Vidare har det framgått att kommunledningen har tittat på hur de ska ta tag i arbetet med barnrättsstrategerna igen men vid tidpunkt för granskning har inget beslut tagits i frågan.

2.5.2 Bedömning

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

Bedömning: **Ja**

Bedömningen baseras på att utbildning genomförts om konventionen och dess tillämpning för förtroendevalda, chefer och nyckelpersoner i organisationen.

Ett utvecklingsområde är att säkra kompetens löpande för centrala nyckelpersoner, vid nyanställning och till nya ledamöter exempelvis i samband med ny mandatperiod.

2.6 Uppföljning av barns levnadsvillkor och situation

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

2.6.1 Iakttagelser

Som nämnts i tidigare avsnitt togs en nulägesrapport och hållbarhetsanalys fram under år 2018 för det sociala hållbarhetsarbetet i kommunen. Den sociala hållbarhetsanalysen innehåller beskrivningar om barn och unga i Gällivare kommun. Det framgår bland annat att den psykiska ohälsan bland barn och unga ökar, att pojkars resultat i grund- och gymnasieskolan är en utmaning samt behovet av ett sektorsövergripande tänk kring barn- och ungdomsfrågor. Bl a presenteras statistik kring barn i förskoleåldern (tom år 2017), den ekonomiska situationen för familjer (tom år 2016), andel barn i familjer med ekonomiskt bistånd (tom år 2017), elevernas kunskapsresultat i åk 9 (tom år 2017), andel flickor i åk 7 som ofta/alltid är ledsna eller nedstämda (tom år 2017) samt andel elever vid kommunens grundskolor som ansökt om modersmålsundervisning (tom år 2017).

Vid granskning av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll för perioden 2020-2022 noteras att kommunstyrelsen tagit del av följande uppföljning:

- I Gällivare kommuns årsredovisningen 2020, godkänd av styrelsen 2021-03-29 § 66, återfinns beskrivningar av barn och ungas levnadsvillkor och situation i kommunen. Det framgår att i början av pandemin ökade barnens oro och skolfrånvaro i kommunen. Från polisen och personal på fritidsgård hade det framkommit flertalet indikationer på ökad oro och alkoholkonsumtion bland unga. Elevhälsan hade rapporterat en ökning av orosanmälningar rörande barn och unga. Elevhälsan hade ändrat sina stödformer för att kunna möta unga i behov trots fysiska restriktioner.
- Kommunstyrelsen har 2022-03-28 § 83 godkänt Gällivare kommuns årsredovisning 2021. Årsredovisningen innehåller skrivningar om barn och ungas levnadsvillkor och situation i kommunen. Från årsredovisningen framgår bl a att kommunen har erbjudit

kostnadsfria lovaktiviteter för barn och unga i syfte att främja jämlika förutsättningar. Vidare framgår att ett förvaltningsövergripande samarbete har inletts för barn och ungas hälsa. På grund av den snabba omflyttningen av människor från Malmberget och expansionen av nya områden har det utvecklats en ojämlig närhet till förskola. I årsredovisningen återfinns även nyckeltal för de fem prioriterade Agenda 2030 mål som kommunstyrelsen valt ut och nyckeltalen berör bl a elevers trygghet i skolan. För nyckeltalet elevers trygghet saknades statistik för 2021. För år 2020 kände sig 78,7 procent av eleverna i åk 9 trygga i skolan.

- I kommunstyrelsens verksamhetsplan 2022-2024 under avsnitt *Nuläge social hållbarhet* återfinns beskrivningar av barn och ungas levnadsvillkor och situation i kommunen. Det framgår att flickors psykiska ohälsa ökat senaste åren och att yngre flickor uttrycker otrygghet i skolan. Vidare framgår att skolresultaten i kommunens skolor skiljer sig åt mellan könen där pojkar har större problem att nå målen i grundskolan.
- I Gällivare kommuns delårsrapport per augusti 2022, behandlad i kommunstyrelsen 2022-10-24 § 241, återfinns beskrivningar av barn och ungas levnadsvillkor och situation i kommunen främst genom verksamhetsberättelsen för barn- och utbildningsnämnden. Det framgår att elevenkäten för hög- och mellanstadiet visar att det finns utvecklingsmöjligheter vad gäller elevinflytande. Vidare framgår att förvaltningen har gått en elevhälsokurs under läsåret 21/22 med förhoppningen att det på sikt kommer öka elevinflytandet. Det framgår även att tryggheten på mellanstadiet har minskat. Resultatet visar att skolorna behöver fortsätta sitt systematiska arbete med trygghet och studiero för elevernas hälsa och målluppfyllelse.

Från delårsrapporten framgår även att en barn och unga-utredning har redovisats för socialnämnden samt samhällsbyggnad. Utredningen beskrivs vara en del av det som kommer ligga till grund för framtida åtgärder inom barn och unga i Gällivare kommun.

Utöver uppföljning i årsredovisningar och delårsrapport har vi inte sett någon fördjupad analys kopplat till det sociala hållbarhetsarbetet eller andra underlag innehållande fördjupad statistik rörande barn och ungas levnadsvillkor och situation i kommunen. Som nämnts i tidigare avsnitt har kommunstyrelsen beslutat att genomföra en ny social hållbarhetsanalys år 2023.

Ärenden som rör barn och unga behandlas även i rådet för social hållbarhet. Representanter i rådet består av kommundirektör, politiker, Arbetsförmedlingen, Region Norrbotten samt tjänstepersoner i kommunen.

Enligt sociala hållbarhetsrådets uppdragsbeskrivning, beslutad av kommunfullmäktige 2016-12-12 § 251, har rådet till uppgift att samordna, analysera och gemensamt driva arbetet för ett socialt hållbart Gällivare. Representanterna i rådet har till uppgift att bidra med sina erfarenheter och kunskaper samt förankra och driva arbetet för ett socialt

hållbart samhälle i sina egna organisationer. Vid granskning av rådets sammanträdesprotokoll för perioden 2019 - 2022 kan vi inte se att rådet behandlat ärende som rör barnkonventionen. Vi noterar dock att rådet vid sina sammanträden diskuterat statistik och hur läget för barn och unga ser ut i Gällivare kommun, liksom den rapportering som skett i kommunstyrelsen.

2.6.2 Bedömning

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

Bedömning: **Ja**

Genom social hållbarhetsanalys, årsredovisning och delårsrapporter har kommunstyrelsen följt och analyserat aktuell statistik om barns levnadsvillkor och situation i kommunen. Även i kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2022-2024 återfinns aktuell statistik. Kommunstyrelsen har även beslutat att revidera social hållbarhetsanalys under 2023.

Vi ser det som positivt att frågor som rör barn och unga lyfts i rådet för social hållbarhet, som även inkluderar andra väsentliga aktörer.

2.7 Systematiskt uppföljning och utvärdering

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

2.7.1. Iakttagelser

Från analys och granskning av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll under perioden januari 2020 - oktober 2022 har vi noterat att styrelsen tagit del av viss uppföljning av arbetet med barnkonventionen vid följande tillfällen:

- 2021-03-29 § 66 - från Gällivare kommuns årsredovisning 2020 framgår att utbildningar av barnkonventionen som blivit svensk lag har erbjudits förvaltningarna och att en barnrättsstrategutbildning har påbörjats för att säkerställa kommunens strategiska kompetens inom området.
- 2021-10-25 § 296 - i Gällivare kommuns delårsrapport per augusti 2021 framgår ånyo att utbildningar i barnkonventionen har börjat erbjudas under året. Under avsnitt folkhälsa framgår att ett strukturerat arbete håller på att byggas upp för att säkerställa att lagen verkställs.
- 2022-03-28 § 83 - i Gällivare kommuns årsredovisning 2021 framgår att genom att barnkonventionen blivit svensk lag har insatser genomförts för att stärka kunskaperna om barns rättigheter. Även i den här årsredovisningen redovisas att två barnrättsstrateger har utsett och genomgått en barnrättsstrategutbildning i syfte att stärka kommunens strategiska kompetens inom området. Vidare framgår att ett

arbete har inletts med att framta en kommunövergripande åtgärdsplan för att säkerställa barnets rättigheter.

Vi noterar att kommunstyrelsen inte följt upp att åtgärderna för att säkerställa barnrättsperspektivet i kommunen som tagits fram av folkhälsostateg. Inte heller kan vi styrka att uppföljning/utvärdering skett kopplat till hur exempelvis barnrättsstrategernas eller nämndernas arbete med att beakta barnrättsperspektivet har fortlöpt/utvecklats.

Som nämnts i tidigare avsnitt ingår barnkonventionen som kontrollmål i den gemensamma internkontrollplanen för 2022. Det framgår från internkontrollplanen att uppföljning ska ske i samband med årsredovisningen. Vi noterar från delårsrapport per augusti 2022, behandlad i kommunstyrelsen 2022-10-24 § 241, att det skett uppföljning av internkontrollplanen, dock inte av kontrollmålet för barnkonventionen. Vid granskning av föregående års internkontrollplan kan vi konstatera att inget kontrollmått fanns med avseende barnkonventionen.

Vi har granskat respektive nämnds verksamhetsplan och noterar att socialnämnden har mål som innefattar ett barnrättsperspektiv. Vi noterar vidare att kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden har mål som berör barn och unga medan miljö-, bygg- och räddningsnämnden och överförmyndarnämnden saknar mål.

Avslutningsvis noterar vi att kommunstyrelsen inte fått någon ytterligare uppföljning kopplat till arbetet med att beakta barnkonventionen.

2.7.2 Bedömning

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

Bedömning: **Nej**

Bedömningen baseras på att vi inte kan styrka att kommunstyrelsen systematiskt följt och utvärderat arbetet med barnkonventionen och hur väl barnkonventionen efterföljs i kommunens verksamheter. Det uppföljning som skett är framför allt kopplat till utbildningsinsatser. Vi bedömer det som en brist att kommunstyrelsen inte följt upp eller utvärderat hur arbetet med att implementera barnrättsperspektivet fortlöpt under 2021, särskilt då vår granskning uppmärksammat brister i genomförandet.

I kommunplanen framgår att *“Barn och ungdomar är viktiga grupper för Gällivare kommun och arbetet sker i enlighet med barnkonventionen. Barns och ungdomars bästa ska beaktas i alla verksamheter och vid alla beslut och deras åsikter ska få komma fram och visas respekt.”* Vi bedömer inte att kommunstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder för att följa upp och utvärdera att detta efterlevs i kommunens nämnder, exempelvis genom kontroll att konsekvensbedömningar sker på tillämpligt sätt i samband med upprättande av beslutsunderlag.

Vi bedömer det även som otillräckligt att kommunstyrelsen först i slutet av året följer upp om nämnderna brutit ned egna mål enligt fullmäktiges intentioner avseende

barnkonventionen, särskilt då vi konstaterar att hälften av nämnderna för år 2022 inte brutit ned mål som omfattar barnrättsperspektivet. Uppföljning kan med fördel ske i samband med delårsrapportering då underlag för uppföljning finns tillgängligt.

3. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av barnkonventionen. Granskning syfte var att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv samt om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- kommunstyrelsens ledning, styrning och uppföljning **inte helt** är ändamålsenlig utifrån ett barnrättsperspektiv, samt att
- kommunstyrelsens interna kontroll **inte helt** är tillräcklig.

3.1 Rekommendationer

- att kommunstyrelsen tydliggör den kommunövergripande organiseringen av barnrättsarbetet som stödjer förvaltningarna i arbetet kring styrning och uppföljning av barnrättsperspektivet.
- att de åtgärder som fastställts i handlingsplanen genomförs.
- att styrelsen säkerställer kännedom av vägledning för konsekvensbedömning inom förvaltningarna och att det sker kontroller som säkerställer att de upprättas på tilltänkt sätt.
- att kommunen hittar former för barn och unga att komma till tals och ge möjlighet till delaktighet och inflytande i beslut och processen där så är lämpligt.
- att löpande säkra kompetens för centrala nyckelpersoner, nyanställda och nya ledamöter i styrelsen och nämnderna.
- att kommunstyrelsen systematiskt följer upp och utvärderar arbetet med barnkonventionen och hur väl barnkonventionen efterföljs i kommunens verksamheter.

December 2022

Erik Jansen

Uppdragsledare
Cert. kommunal revisor

Michaela Nyman

Projektledare
Cert. kommunal revisor

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-04-27. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Deltagare

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Erik Jansen

Datum

Leveranskanal: E-post