



Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

Rapport

Malmö stad

KPMG AB

2020-12-18

Antal sidor 25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Revisionskriterier	6
3.1	Kommunallag	6
3.2	FN:s konventionen om barnets rättigheter	6
3.3	Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige	7
3.4	Utvecklingsplan för arbete med barnets rättigheter i Malmö stad	8
4	Övergripande organisation för barnrättsfrågor i Malmö stad	8
5	Resultat av granskningen	8
5.1	Mål och budget 2020 samt uppföljning	8
5.2	Styrdokument	14
5.3	Kunskap om barnkonventionen	16
5.4	Barnkonventionen i verksamhets- och beslutsprocesser	18
5.5	Uppföljning och återrapportering	21
6	Slutsats och Rekommendationer	22

1 Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt att barnkonventionen tillämpas i verksamheten. Vi bedömer även att nämnderna inte har en tillräckligt ändamålsenlig styrning och uppföljning i frågor som rör barnkonventionen och barnets rättigheter.

Vi kan konstatera att det pågår arbete inom bägge nämnderna för att formalisera arbetet kring barnkonventionen och för att säkerställa att barnrättsperspektivet tillämpas och analyseras i samband med nämndernas verksamhets- och beslutsprocesser. I budget och uppdrag i verksamhetsplan finns framtagna indikatorer som berör barnrättsfrågor, vilket är i enlighet med övergripande *Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020*. Dock bedömer vi att målen bör vara mer tydliga och uppföljningsbara för att klargöra hur barnets rättigheter ska tillgodoses inom respektive nämnd.

Kännedomen om barnkonventionen och dess tillämpning behöver utvecklas, framförallt behöver nämnderna kompetenshöjande insatser om hur barnkonventionen och barnrättsperspektivet ska tillämpas i praktiken. Nämnderna behöver stärka sin uppföljning av arbetet som rör tillämpningen av barnkonventionen, dels utifrån de indikatorer som tagits fram samt i syfte att kunna vidareutveckla arbetet med barnkonventionen i sin helhet. Vid tidpunkten för granskningen saknas en uppföljning av den övergripande *Utvecklingsplanen för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020*, vilket påverkar nämndernas möjligheter att följa upp det arbete som bedrivs och för att identifiera stödbehov och utvecklingsområden.

Vi noterar att barnkonventionens bestämmelser, som har varit gällande i Sverige sedan 1990, har lyfts upp och prioriterats ytterligare i samband med att den fick status som svensk lag 1 januari 2020. Detta trots att kommunen har varit ålagd att följa bestämmelserna i barnkonventionen sedan en lång tid tillbaka. Detta gör att nämnderna tillsammans med de viljeriktningar som uttalats i Malmö stads budget 2020, särskilt bör genomföra åtgärder i syfte att formalisera och systematisera nämndernas arbete med barnkonventionen och hur barnrättsperspektivet ska tillvaratas i nämndernas verksamheter.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi fritidsnämnden att:

Organisation

- Se över förutsättningarna så att barnrättssamordnaren kan bedriva ett ändamålsenligt arbete (omfattning på uppdraget och syftet med rollen).

Styrande dokument

- Säkerställa att det finns styrande dokument som ger riktlinjer/rutiner för nämndens arbete med att tillvarata barnets rättigheter.

Kompetens/utbildning

- Inventera behovet av kompetenshöjande insatser inom området och hur barnkonventionen och barnrättsperspektivet ska tillämpas i praktiken samt lyfta frågan till kommunstyrelsen om behovet av kommunövergripande utbildningsinsatser.

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

Budget- och målarbetet

- Fastställa tydliga och uppföljningsbara mål som säkerställer att barnkonventionen tillämpas och barnets rättigheter tillgodoses.
- Formalisera och systematisera arbetet inklusive metodstöd/styrande dokument för att säkerställa att barnrättsperspektivet tillämpas i nämndens verksamhets- och beslutsprocesser som berör barn.

Uppföljning av den årliga uppföljningen av utvecklingsplanen

- Säkerställa att nämnden tar del av den årliga uppföljningen som sker av utvecklingsplanen på kommunövergripande nivå och utifrån det utarbetar former för att följa upp arbetet i nämnden.
- Utveckla uppföljningen av de indikatorer som tagits fram för nämndens verksamhet som berör barnkonventionen och barnrättsperspektivet.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi stadsbyggnadsnämnden att:

Organisation

- Se över förutsättningarna så att barnrättssamordnaren kan bedriva ett ändamålsenligt arbete (omfattning på uppdraget och syftet med rollen).

Styrande dokument

- Säkerställa att det finns styrande dokument som ger riktlinjer/rutiner för nämndens arbete med att tillvarata barnets rättigheter.

Kompetens/utbildning

- Inventera behovet av kompetenshöjande insatser inom området och hur barnkonventionen och barnrättsperspektivet ska tillämpas i praktiken samt lyfta frågan till kommunstyrelsen om behovet av kommunövergripande utbildningsinsatser.

Budget- och målarbetet

- Fastställa tydliga och uppföljningsbara mål som säkerställer att barnkonventionen tillämpas och barnets rättigheter tillgodoses.
- Formalisera och systematisera arbetet inklusive metodstöd/styrande dokument för att säkerställa att barnrättsperspektivet tillämpas i nämndens verksamhets- och beslutsprocesser som berör barn.

Uppföljning av den årliga uppföljningen av utvecklingsplanen

- Säkerställa att nämnden tar del av den årliga uppföljningen som sker av utvecklingsplanen på kommunövergripande nivå och utifrån det utarbetar former för att följa upp arbetet i nämnden.
- Utveckla uppföljningen av de indikatorer som tagits fram för nämndens verksamhet som berör barnkonventionen och barnrättsperspektivet.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Malmö stads revisorer fått i uppdrag att granska fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Den 1 januari 2020 fick barnkonventionen status som svensk lag. Det innebär att barnets rättigheter ska beaktas i avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser och ärenden som rör barn. En inkorporering av barnkonventionen i svensk lag bidrar till att synliggöra barnets rättigheter och är ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet.

Kommunfullmäktige antog 2017 *Utvecklingsplan för arbete med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020* (utvecklingsplan). Enligt planen ska Malmö vara en stad för barn och unga där alla ska kunna växa under trygga och jämlika förhållanden och utveckla sin fulla potential. Vidare ska det ske ett systematiskt arbete för att få barnets rättigheter att genomsyra verksamheter och service samt för att ge varje enskilt barn möjlighet och stöd i att kunna utöva sina rättigheter.

Utifrån genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska tillämpningen av barnkonventionen i Malmö stad.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit tvåfaldigt:

- att bedöma om fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden säkerställer att barnkonventionen tillämpas i verksamheten.
- att bedöma om nämnderna har en ändamålsenlig styrning och uppföljning i frågor som rör barnkonventionen och barnets rättigheter.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor och delfrågor:

1. Finns det tydliga och uppföljningsbara mål som säkerställer att barnkonventionen tillämpas och att barnets rättigheter tillgodoses?
 - Omsätts målen i konkreta åtgärder i verksamheten?
 - Synliggörs tillämpningen av barnkonventionen och barnets rättigheter i budgetprocessen?
2. Finns det aktuella och tydliga styrdokument som säkerställer att barnkonventionen tillämpas i verksamheten?
 - Efterlevs styrdokumentet?
 - Ger styrdokumentet ett tillräckligt stöd?
3. Finns det tillräcklig kännedom om barnkonventionen och dess tillämpning hos beslutsfattare och berörda yrkesgrupper i verksamheten?
 - Sker det tillräckliga kompetenshöjande insatser om barnkonventionen och dess tillämpning i nämndens verksamhet?

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

- Finns det en fungerande organisation för att samordna och ge stöd med att tillämpa barnkonventionen och beakta barnets rättigheter i verksamheten?
- 4. Säkerställs att barnkonventionen tillämpas och att barnets rättigheter tillvaratas i verksamhets- och beslutsprocesser?
 - Finns former för att ge information samt skapa inflytande och delaktighet för barn- och ungdomar i frågor som berör dem?
 - Sker det tillräckliga analyser ur ett barnrättsperspektiv vid beslut som direkt eller indirekt berör barn?
 - Sker det en tillräcklig samverkan inom nämnden, samt med andra nämnder med externa aktörer, i frågor som rör tillämpningen av barnkonventionen och barnets rättigheter?
 - Har risker som rör tillämpningen av barnkonventionen och barnets rättigheter identifierats i tillräcklig omfattning?
 - Vidtas åtgärder för att minska risker?
- 5. Finns det en tillräcklig uppföljning samt återrapportering till nämnden av arbetet som rör tillämpningen av barnkonventionen?
 - Sker det ett tillräckligt arbete med att analysera och utvärdera arbetet som rör tillämpningen av barnkonventionen och barnets rättigheter?
 - Används resultatet av uppföljning och utvärdering för att vidareutveckla arbetet?
 - Följer nämnden frågor och utveckling som rör tillämpningen av barnkonventionen och barnets rättigheter?
 - Vidtas det korrigerande åtgärder vid behov?

Granskningen omfattar fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om nämnderna uppfyller:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) (KL)
- Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)
- Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (regeringens proposition 2009/10:232)
- Utvecklingsplan för arbete med barnets rättigheter i Malmö stad (2017-2020)
- Reglemente för fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden
- Interna styrdokument och fullmäktiges beslut som rör barnkonventionen och barnets rättigheter i Malmö stad:
- Malmö stads budget 2020: Tillsammans för ett öppet och tryggare Malmö

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier med utgångspunkt i Malmö stads budget 2020 samt *Utvecklingsplan för arbete med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020* samt de styrdokument som respektive nämnd/förvaltning har utarbetat som berör granskningsområdet.
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland utvecklingssekreterare/samordnare på stadskontoret, avdelningschef på strategiavdelningen och barnrättssamordnaren på statsbyggnadsförvaltningen, ekonomichef och barnrättssamordnare på fritidsförvaltningen.

Rapporten är faktakontrollerad av dem vi intervjuat ovan.

3 Revisionskriterier

3.1 Kommunallag

Av kommunallagens 6 kap. 6 § framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.2 FN:s konventionen om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling 1989.

Redan innan barnkonventionen antogs omfattades barn av andra internationella överenskommelser, exempelvis FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Trots detta konstaterade FN att barn är en extra utsatt grupp och en konvention togs fram för att stärka barnets rättigheter ytterligare.

Barnkonventionen är den konvention som flest länder har anslutit sig till. Hittills har 196 stater ratificerat¹ barnkonventionen och idag är det bara USA som inte har ratificerat konventionen. Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 och var en av de första staterna att göra detta. När Sverige antar internationella överenskommelser är tillvägagångssättet att den gällande rätten transformeras, det vill säga att lagarna skrivs om så att de stämmer överens med den antagna konventionen.

Revisionsfrågorna i denna granskning speglar de fyra huvudprinciperna i barnkonventionen.

¹ När en stat ratificerar en konvention förpliktar sig staten att följa konventionen. I och med ratificeringen blir konventionen juridiskt bindande för staten.

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

- **Artikel 2** handlar om barns lika värde och rättigheter och att ingen får diskrimineras. Barnkonventionen gäller för alla barn som befinner sig i ett land som ratificerat den.
- **Artikel 3** handlar om att barnets bästa ska komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barnet. "Barnets bästa" är konventionens grundpelare och har analyserats mer än något annat begrepp i barnkonventionen. Vad som bedöms vara barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall med hänsyn till barnets egen åsikt och erfarenhet.
- **Artikel 6** handlar om att varje barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling. Det handlar inte enbart om fysisk hälsa utan också om den andliga, moraliska, psykiska och sociala utvecklingen.
- **Artikel 12** lyfter fram barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. När åsikter beaktas ska hänsyn tas till barnets ålder och mognad.

Den 1 januari 2020 fick barnkonventionen status som svensk lag² och det blev då ännu tydligare att barn är egna individer med egna rättigheter. Barnkonventionen har dock sedan den antogs 1990 varit juridiskt bindande men i och med att barnkonventionen fick status som svensk lag får den en högre status. Införandet av lagen har dock inte inneburit några nya rättigheter för barn.

En skillnad i och med att barnkonventionen blev lag är att det läggs ett större ansvar på myndigheter, rättsväsendet och andra beslutsfattare att tillämpa rättigheterna i konventionen så att de får ett större genomslag vid bedömningar, ärenden och beslut som rör barn.

Barnkonventionen har nu samma status som andra lagar och kan ensamt åberopas i svenska domstolar vilket inte var möjligt tidigare. Barnkonventionen lägger grunden för barns rättigheter och tanken är att det ska vara det yttersta skydds nätet när övriga lagar inte räcker till.

3.3 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige

Den 1 december 2010 godkände riksdagen strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige som utgick från regeringens förslag i propositionen Strategi för att stärka barnets rättigheter (prop. 2009/10:232). Strategin syftar till att stärka barnets rättigheter i Sverige och ersätter den strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige som gällt sedan 1999. Strategin består av ett antal principer som uttrycker grundläggande förutsättningar för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

Avsikten med strategin är att den ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå (riksdag, regering, statliga myndigheter, dåvarande landsting och kommuner) som i sina olika verksamheter ska säkerställa barnets rättigheter.

² Detta görs genom lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnrättslagen)

3.4 Utvecklingsplan för arbete med barnets rättigheter i Malmö stad

Kommunfullmäktige har antagit *Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020* där det framgår att Malmö stad år 2020 ska ha säkerställt att:

- nämnderna har uppföljningsbara mål som leder till att barnets rättigheter tillgodoses.
- förvaltningarna omsätter nämndmålen för barnets rättigheter i konkreta åtaganden som kontinuerligt ingår i verksamhetsplaneringen.
- budgetprocessen har ett tydligt barnrättsperspektiv och nämnder redovisar i nämndbudgeten hur barnrättsperspektivet beaktas i processen.
- mål och åtaganden kring barnets rättigheter följs upp i samband med årsredovisningen.

Övriga interna styrdokument som berör nämndernas arbete med barnkonventionen och barnets rättigheter i Malmö stad beskrivs närmre under avsnitt 5. Resultat av granskningen.

4 Övergripande organisation för barnrättsfrågor i Malmö stad

I Malmö stads budget 2020 framgår att kommunstyrelsen och dess förvaltning har ett särskilt ansvar för att stödja nämndernas och förvaltningarnas arbete i ett helhetsperspektiv. Detta inbegriper även arbetet med barnrätt, jämställdhet och antidiskriminering, där Malmö stad har höga ambitioner. Dessa tre perspektiv ska integreras i kommunens verksamheter och beaktas i stadens alla politiska beslut.³

Stadskontoret (kommunstyrelsen) har i uppdrag att ansvara för stadsövergripande utveckling, samordning och uppföljning inom barnrättsområdet samt ge stöd, rådgivning och information om arbetet med barnets rättigheter till förvaltningar och bolag. Stadskontoret ansvarar också för att initiera och samordna *Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020* (utvecklingsplan) olika insatsområden och vid behov stödja förvaltningarna i de verksamhetsspecifika processerna. På stadskontoret finns två tjänster, utvecklingssekreterare, avsatta för att arbeta med utvecklingsplanen. Dessa personer är organisatoriskt placerade med bland annat medarbetare som arbetar utifrån *Strategisk utvecklingsplan för arbetet med diskriminering* och *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering*.

5 Resultat av granskningen

5.1 Mål och budget 2020 samt uppföljning

Kommunövergripande målområden enligt Malmö stads budget 2020 är fyra stycken; *Arbete och utbildning*, *Stadsutveckling och klimat*, *Trygghet och delaktighet* samt *En*

³ Malmö stads budget 2020: Tillsammans för ett öppet och tryggare Malmö sid. 8

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

god organisation. Utifrån de övergripande målen har ett antal mål antagits av kommunfullmäktige. I enlighet med den nya styrmodellen är kommunfullmäktigemålen riktade till ett antal nämnder och bolag och förutsätter samarbete mellan nämnderna och bolagen för att uppnå målen. Nämnderna tar fram indikatorer till respektive kommunfullmäktigemål som de blivit tilldelade som ska beskriva nämndens bidrag till målluppfyllnad. I varje delårsrapport och årsanalys görs en avstämning av huruvida målluppfyllelsen går i önskad riktning.

Kommunfullmäktige har även utformat flera budgetuppdrag kopplat till kommunfullmäktigemålen. Ett av dessa är att *Kommunstyrelsen, tillsammans med samtliga nämnder ges i uppdrag att i sin planering beakta hur öppenhet, inkludering och mångfald särskilt ska uppmärksammas*.

5.1.1 Fritidsnämnden

Fritidsnämnden berörs av tre av fyra övergripande målområden och därtill 8 av 13 kommunfullmäktigemål.

I fritidsnämndens budget för 2020 framgår tydligt de kommunövergripande målområdena samt de kommunfullmäktigemål som är riktade till fritidsnämnden. Utifrån det har fritidsnämnden tagit fram mätbara indikatorer. Utöver ovan nämnda mål och uppsatta indikatorer har fritidsnämnden i budgeten för 2020 en upprättad plan för verksamheten och en plan för budget. Plan för verksamheten innehåller nämndens grunduppdrag som inte träffas av kommunfullmäktigemålen och därför ska nämndbudgeten ses i sin helhet (budget och plan tillsammans).

Fritidsnämnden har antagit följande indikatorer som berör nämndens arbete med barnkonventionen och barnets rättigheter:

- Av kommunfullmäktiges mål att *Malmö Stad ska verka för att staden stärker sin position som regional tillväxtmotor* har fritidsnämnden indikatorn *Resultaten av engagemang beaktas utifrån bland annat ett barnrättsperspektiv*. Fritidsnämnden ska vid stora engagemang aktivera barn och unga för att väcka intresse för och uppmuntra till socialt deltagande och fysisk aktivitet.⁴

I delårsrapporten saknas uppföljning av ovan indikator.

- Till kommunfullmäktiges mål *Malmö stad ska genom planering verka för minskad segregation* har fritidsnämnden indikatorn att mäta *Antal deltagartillfällen i drop-in och lovaktiviteter årligen*. Fritidsnämndens årliga stöd till kostnadsfria drop-in och lovaktiviteter möjliggör för barn och unga utan tidigare föreningserfarenhet att delta i aktiviteter. Målet är att 45 procent av deltagartillfällena ska utgöras av flickor.⁵

Av delårsrapporten per augusti 2020 framgår att drop-in aktiviteter har minskat under 2020 jämfört med 2019 och en trolig förklaring är coronapandemin.

⁴ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 5

⁵ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 9

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

Nämnden uppger att målvärdet troligtvis inte kommer att nås men att de arbetar i planerad riktning mot målet.⁶

- Av kommunfullmäktiges mål *Malmö stad ska verka för att öka skyddsfaktorer och minska riskfaktorer i barns och ungas olika livsmiljöer*. Fritidsnämndens indikatorer för ovan kommunfullmäktigemål är *Andel av Malmös 4-25 åringar som har deltagit i föreningsverksamheten årligen*. Vid uppföljning ska flickor belysas extra. En annan indikator till målet är *Trygghetsindex*. Fritidsnämnden genomför enkäter bland brukare på fritidsnämndens anläggningar. Varje anläggning undersöks var tredje år. År 2020 undersöks nämndens inomhusanläggningar.⁷

Av fritidsförvaltningen framgår att en av planerade brukarundersökningar har skjutits fram till februari 2021. Brukarundersökning på stadens fritidsgårdar har genomförts och analysen av denna kommer att redovisas i årsanalysen för 2020.

I delårsrapporten framgår att det råder skillnader i hur aktiva barn är beroende på kön och vilken stadsdel de bor i. Coronapandemin har bidragit till ett lägre besöksantal generellt på fritidsgårdarna, dock mest bland flickorna.⁸

- Av kommunfullmäktiges mål *Malmö stad ska säkerställa en god kompetensförsörjning* är fritidsnämndens indikator *Medarbetarnas uppfattning om förvaltningens rutin för introduktion av nyanställda*. Indikatorn är ett viktigt mätverktyg då fritidsnämnden belyser vikten av en god introduktion för att behålla anställda och attrahera nya medarbetare. Ur ett barnrättsperspektiv är det viktigt att behålla medarbetare då barnen främjas av kontinuitet i personalgruppen, framförallt på fritidsgårdarna.⁹

I delårsrapporten framgår att detta inte kan följas upp då uppföljning sker först i samband med medarbetarenkäten som genomförs i oktober. Nämnden anger att indikatorn kommer följas upp i årsanalysen.

Av plan för verksamheten framgår att fritidsnämnden ska tillhandhålla och möjliggöra ett fritidsutbud som är tillgängligt för alla malmöbor.¹⁰ Inför 2020 har fritidsnämnden gjort förändringar i Föreningsstöd för att möta de utmaningar som föreningslivet står inför. Det förväntas leda till fler aktivitetstillfällen och fler aktiva barn och unga. Det framgår av plan för verksamheten att barn och unga är en prioriterad målgrupp.¹¹

Fritidsnämnden har gett förvaltningen i uppdrag att erbjuda registrerade föreningar utbildning i barnrätt samt att möta barn och ungas önskemål till aktiviteter.¹² I

⁶ Delårsrapport 2020 Fritidsnämnden sid. 7

⁷ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 12

⁸ Delårsrapport 2020 Fritidsnämnden sid. 8–9

⁹ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 16

¹⁰ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 19

¹¹ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 22

¹² Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 22

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

delårsrapporten framgår att barnrättsutbildningen ska genomföras digitalt med anledning av coronapandemin.¹³

I plan för budget framgår att nämnden ska utöka sin verksamhet med en kommunikationstjänst då det skett ökade kommunikationsinsatser med fokus på att fler barn och unga ska ta del av drop-in verksamheter. Detta har stark koppling till nämndens arbete med jämlikhet och jämställdhet.¹⁴

Det framgår även av plan för budget att Malmös fritidsgårdar är till för alla barn och unga. Fritidsgårdsavdelningen arbetar ständigt med att nå barn och unga och att de ska inkluderas och vara delaktiga i sin fritid.¹⁵

Fritidsnämnden samverkar med skolan för att göra barn mer delaktiga i fritidsaktiviteter och pröva olika idrotter, ett exempel på det är Olympic day för barn i årskurs 3-6 som anordnas SOK (Svenska Olympiska kommittén), Malmö stad, Skåneidrotten och Malmös föreningsliv.¹⁶

Till kommunfullmäktiges mål *Fler malmöbor, besökare och samhällsaktörer ska uppleva att Malmö stad levererar en god och likvärdig service genom hög tillgänglighet, professionellt bemötande, rätt kompetens samt genom att ligga i framkant i den digitala utvecklingen* har ett budgetuppdrag tagits fram. Av budgetuppdraget ska kommunstyrelsen tillsammans med samtliga nämnder ges i uppdrag att i sin planering beakta hur öppenhet, inkludering och mångfald särskilt ska uppmärksammas.

Av fritidsnämndens budget framgår att de inväntar att kommunstyrelsen ska kalla till uppstartsmöte med samtliga nämnder för att påbörja arbetet med uppdraget. Det framgår att fritidsnämndens ständiga fokus är Malmös fritidsutbud ska vara öppet och inkluderande och att de målgrupper som tar del av fritidsutbudet i liten utsträckning ska prioriteras.¹⁷

I delårsrapporten framgår att arbetet med uppdraget fortgår och att bedömningen är att det inte föreligger någon risk för avvikelser.¹⁸

5.1.2 Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden ska under innevarande mandatperiod arbeta med kommunfullmäktigemålen inom målområdena *Stadsutveckling och klimat, Trygghet och delaktighet* samt *En god organisation*. I budgeten för 2020 beskriver nämnden arbetet med att bidra till måluppfyllelsen genom framtagande av indikatorer som mäter måluppfyllelse. Kopplat till målområdena finns även ett antal budgetuppdrag som är riktade till nämnden.

- Stadsbyggnadsnämnden har brutit ned kommunfullmäktiges mål *Malmö stad ska verka för att öka tryggheten bland malmöborna och för att brottsligheten ska minska* i ett antal indikatorer; *Antal stängda olovliga samlingslokaler* och

¹³ Delårsrapport 2020 Fritidsnämnden 2020 sid. 5, 17

¹⁴ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 26

¹⁵ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 32

¹⁶ Nämndsbudget Fritidsnämnden 2020 sid. 33–34

¹⁷ Nämndsbudget 2020 Fritidsnämnden sid. 17–18

¹⁸ Delårsrapport 2020 Fritidsnämnden sid. 14

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

Antal stängda olovliga bostäder. Stadsbyggnadsnämnden framhåller att barnrättsperspektivet kommer att integreras i de ärenden/processer där det är relevant.¹⁹

I delårsrapporten framgår inte att barnrättsperspektivet integrerats i något ärende/process.²⁰

- Kommunfullmäktige har antagit ett mål som rör *Fler malmöbor, besökare och samhällsaktörer ska uppleva att Malmö stad levererar en god och likvärdig service genom hög tillgänglighet, professionellt bemötande, rätt kompetens samt genom att ligga i framkant i den digitala utvecklingen.* Stadsbyggnadsnämndens indikator till målet är *Kvalitativ utvärdering av de sju målen i stadsbyggnadskontoret Digitala agenda.* För att uppnå indikatorn ska barnrättsperspektivet integreras i de ärenden/processer där det är relevant. I de fall barnrättsperspektivet är relevant kommer förvaltningen att beskriva hur integrationen har genomförts i uppföljning av målet.²¹

I delårsrapporten framgår att en kvalitativ bedömning av måluppfyllelse och dess effekter kommer att genomföras vid årsanalysen.

Kommunfullmäktige har även utformat ett budgetuppdrag kopplat till ovan ställda kommunfullmäktigemål, *Kommunstyrelsen, tillsammans med samtliga nämnder ges i uppdrag att i sin planering beakta hur öppenhet, inkludering och mångfald särskilt ska uppmärksammas.* Stadsbyggnadsnämnden har valt att bryta ned detta uppdrag i två uppdrag:

1. Stadsbyggnadskontorets jämställdhets- och mångfaldsarbete år 2020

Stadsbyggnadskontorets avdelningar får i uppdrag att i verksamhetsplanen ta fram egna aktiviteter för hur de ska arbeta med jämställdhets- och mångfaldsfrågor under året.

2. Inkludering

Det krävs både kunskap och en helhetssyn för att skapa möjlighet till delaktighet och involvera malmöbor och detta är därför ett område där stadens nämnder framåt bör samarbeta.²²

Av delårsrapporten framgår att stadsbyggnadskontoret följer bestämmelserna i barnkonventionen men att arbete pågår för att utveckla processen för att synliggöra barns perspektiv ytterligare. Exempel på aktiviteter som genomförts är att det under sommaren genomfördes ett utbyte mellan feriearbetande ungdomar och yrkesverksamma i stadsplaneringsfrågor som rör barn och ungas närmiljöer.²³ Detta beskrivs närmre i stycke 5.2.2

I verksamhetsplanen framgår att strategiavdelningen kommer att leda flera satsningar under 2020 för att öka malmöbornas delaktighet och säkra upp att de som har svårt att

¹⁹ Nämndsbudget 2020 Stadsbyggnadsnämnden sid. 16–17

²⁰ Delårsrapport 2020 Stadsbyggnadsnämnden sid. 9

²¹ Nämndsbudget 2020 Stadsbyggnadsnämnden sid. 19

²² Nämndsbudget 2020 Stadsbyggnadsnämnden sid. 19–20

²³ Delårsrapport 2020 Stadsbyggnadsnämnden sid. 12

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

komma till tals i delaktighetsprocesser ges möjlighet till det. Efter att barnkonventionen fått status som svensk lag ska strategiavdelningen driva ett utvecklingsarbete för hela stadsbyggnadskontoret.²⁴

I plan för verksamheten framgår att viktiga frågor på stadsbyggnadskontoret är att se över att stadsbyggnadsprocesserna uppfyller barnkonventionens grundprinciper om barns rätt att höras samt beakta barnets bästa i de processer som berör dem. I väntan på tydlig nationell vägledning behöver stadsbyggnadsnämnden se över sina rutiner och processer för att säkra att de följer barnkonventionen.²⁵

Som ett led i att följa barnkonventionen framhåller stadsbyggnadskontoret att de ska arbeta för att barn ska vara närvarande vid hembesök vid utredning och handläggning av bostadsanpassningsbidrag. Av delårsrapporten framgår att antalet ärenden under perioden januari till och med augusti har minskat med åtta procent jämfört med 2019. De bedöms bero på att sökande avstår från att söka anpassningar eftersom de på grund av coronapandemin inte vill ha hembesök och kontakt med hantverkare som utför anpassningen. I delårsrapporten finns inte någon uppföljning av barnens delaktighet vid hembesök avseende bostadsanpassningsbidrag.²⁶

5.1.3 Bedömning

Vi bedömer att fritidsnämnden delvis har tydliga och uppföljningsbara mål/indikatorer som säkerställer att barnkonventionen tillämpas och barnets rättigheter tillgodoses. Vi kan dock konstatera att fritidsnämnden har barn och unga som en prioriterad målgrupp som genomsyrar nämndens verksamhet. Nämndens verksamhet är dock inte lagreglerad i samma utsträckning som exempelvis utbildningsverksamheten och vård- och omsorgsverksamheten vilket gör att barnkonventionen inte lika tydligt transformerats in i indikatorer och bestämmelser som påverkar verksamheten. Flera av nämndens indikatorer till kommunfullmäktiges mål samt uppdragen från nämnd till förvaltning har koppling till barnrättsperspektivet, exempelvis indikatorer avseende kompetensförsörjning och engagemang riktade mot barn och unga. Dock framgår inte tydligt hur indikatorerna säkerställer att barnets rättigheter tillgodoses.

Vi bedömer att stadsbyggnadsnämnden delvis har tydliga och uppföljningsbara mål/indikatorer som säkerställer att barnkonventionen tillämpas och barnets rättigheter tillgodoses. Detta genom indikatorer som anger att barnrättsperspektivet ska integreras i de ärenden/processer där det är relevant.

Sammantaget utifrån vår granskning av nämndernas budget, verksamhetsplan och delårsrapport är vår bedömning att både fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har indikatorer, uppdrag samt till viss del åtgärder, som har koppling till att barnets rättigheter tillgodoses. Barnets rättigheter synliggörs även till viss del i budgetprocessen även om det inte tydligt framgår vilken analys som gjorts ur ett barnrättsperspektiv vid framtagandet av budgeten. Vi bedömer dock att både fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden i enlighet med stadens utvecklingsplan bör utveckla mer tydliga och uppföljningsbara mål/indikatorer och åtaganden som

²⁴ Verksamhetsplan 2020 Stadsbyggnadskontoret sid. 14

²⁵ Nämndsbudget 2020 Stadsbyggnadsnämnden sid. 24

²⁶ Nämndsbudget 2020 Stadsbyggnadsnämnden sid. 25

säkerställer att barnkonventionen och barnets rättigheter tillvaratas i såväl budgetprocessen som i verksamhetsplanering.

5.2 Styrdokument

Av Malmö stads budget för 2020 framgår att kommunstyrelsen och dess förvaltning har ett särskilt ansvar för att stödja nämndernas och förvaltningarnas arbete i ett helhetsperspektiv, inklusive arbetet med bland annat barnrätt. Det är ett av de perspektiv som ska beaktas i stadens alla politiska beslut och genomsyra all kommunal verksamhet.

Den kommunövergripande utvecklingsplanen är det styrdokument som anger de övergripande ramarna för arbetet i förvaltningarna och verksamheterna avseende barnrätt. Utvecklingsplanen syftar till ett samordnat utvecklingsarbete där barnets rättigheter integreras i ordinarie målstyrning och uppföljning.

Utifrån utvecklingsplanen ska respektive nämnd/förvaltning arbeta vidare och bryta ned planen i respektive verksamhet. Av intervjuerna framgår att utvecklingsplanen inte ger ett tillräckligt stöd kring hur nämnderna ska tillämpa barnkonventionen i praktiken.

I samband med att utvecklingsplanen togs fram 2017 genomfördes informationsinsatser gentemot Malmö stads ledningsgrupper och nämnder för att tydliggöra respektive nämnds- och ledningsgrupps ansvar. Det inleddes även ett arbete med att uppdatera ärendehandboken som innehåller gemensamma och enhetliga arbetssätt för hur ärenden ska beredas. *Utvecklingsplanen för arbetet med barnets rättigheter* bidrog med underlag om handläggningsåtgärder gällande barnets rättigheter.

På stadsövergripande nivå pågår ett utvecklingsarbete för att undersöka vilket stöd som förvaltningarna behöver för att genomföra prövningar av barnets bästa. Knutet till detta arbete finns en arbetsgrupp med representanter från förvaltningarna. Tanken är att ta fram ett stödmaterial som kan ligga till grund för mer verksamhetsinriktade verktyg och modeller för hur prövningar av barnets bästa ska genomföras. I utvecklingsarbetet har även andra mer konkreta former av stöd identifierats, såsom ett behov av att samla de undersökningar som görs i kommunens verksamheter för att inhämta barns åsikter, samla och tillgängliggöra kunskap och statistik om barns livsvillkor i kommunen, samt utveckla metoder för att inhämta barns åsikter i stadens verksamheter så att detta sedan kan användas i prövningar av barnets bästa. Vid tidpunkt för granskningen har inget stödmaterial färdigställts utifrån ovan.

5.2.1 Fritidsnämnden

I fritidsnämndens reglemente framgår att de ska beakta ett barnrätts-, jämställdhets och antidiskrimineringsperspektiv. Under vår intervju med ekonomichef och barnrättssamordnare framgår att barnrättsperspektivet är ett av alla perspektiv som förvaltningen arbetar med och att deras arbete utgår från den kommunövergripande utvecklingsplanen.

Under intervjun framgår att fritidsförvaltningens främsta målgrupp är barn och unga så barnrättsfrågorna är inkorporerade i deras verksamhet även om det inte tydligt uttalas i nämndens styrdokument att de arbetar utifrån barnkonventionens bestämmelser.

Fritidsförvaltningen har varit med i det övergripande arbete som skett på stadsövergripande nivå för att arbeta fram verktyg och metoder för att genomföra prövning av barnets bästa. Det har skett genom workshops med förvaltningar som möter barn i sina olika verksamheter. Det har arbetats fram en metod som fler förvaltningar ska kunna använda sig utav. Fritidsförvaltningen har utifrån detta tagit fram hur de ska arbeta med konsekvensbedömningar av barnets rättigheter i ärendehantering.

Under intervjun framgår att fritidsförvaltningen arbetar med att integrera barnrättsperspektivet i nämndens processer utifrån det kommunövergripande arbete som genomförts. Vid tidpunkt för granskningen pågår en utvärdering av det arbete som genomförts under året med barnkonsekvensanalyser i ärendeprocessen med syfte att sedan bestämma i vilka av nämndens processer som barnkonsekvensanalyser ska genomföras. Fritidsförvaltningen genomförde en barnrättsanalys vid framtagandet av förra årets lokalbehovsplan. Den fick betydelse för utformning av och inriktning på årets *Lokalbehovsplan 2021-2035*.

Tillsammans i Förening ansvarade under sommaren för 400 sommarpraktikanter mellan 16-18 år. I mitten på juli fick fritidsförvaltningen en möjlighet att träffa 160 av dem då en utbildningsvecka genomfördes på Malmö Arena Hotel. Utbildningen innebar att ungdomarna fick träffa tjänstepersoner från Stadsbyggnadskontoret för att få information om hur Malmö växer. De träffade även politiker och andra tjänstepersoner. Fritidsförvaltningen fick under en dag ställa frågor kring bland annat lokalbehovsplanen och utveckling av aktivitetsytor. Fritidsförvaltningen fick många bra synpunkter och inspel som kommer användas i kommande lokalbehovsplan.²⁷ Mer om former för inflytande och delaktighet för barn och ungdomar samt samverkan mellan nämnder i frågor som rör barnets rättigheter, framgår i stycke 5.4.

5.2.2 Stadsbyggnadsnämnden

Av stadsbyggnadsnämndens reglemente framgår inte något specifikt om att de har som uppgift att beakta ett barnrättsperspektiv. I Malmö stads budget 2020 framgår dock att stadens arbete med jämställdhet, barnrätt och antidiskriminering berör stadens samtliga nämnder.

Som framgår av stadsbyggnadsnämndens budget pågår ett utvecklingsarbete inom stadsbyggnadskontoret för att integrera barnrättsarbetet i verksamheten. Förvaltningen har länge arbetat med ett barnperspektiv men de har i samband med att barnkonventionen fick status som svensk lag sett ett behov av att tydliggöra processerna inom detta område. Barnrättssamordnaren som arbetar på stadsbyggnadskontoret ansvarar för arbetet. Därtill finns utsedda kontaktpersoner på respektive enhet/avdelning som har till uppgift att se över sin specifika enhet/avdelning och ta fram riktlinjer och rutiner. Inom ramen för utvecklingsarbetet ska varje enhet/avdelning samlas ihop information om hur barnkonventionen tillämpas, statistik

²⁷ Delårsrapport 2020 Fritidsnämnden sid. 18

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

och uppföljning som genomförts samt riktlinjer och rutiner för respektive enhet/avdelning.

Av intervjuerna framgår dock att det vid tidpunkten för granskningen saknas nämndspecifika styrdokument som tydliggör hur barnkonventionen ska tillämpas i verksamheten.

5.2.3 Bedömning

Vi bedömer att det på stadsövergripande nivå genom *Utvecklingsplan för arbete med barnets rättigheter i Malmö stad (2017-2020)*, finns aktuella styrdokument som anger hur barnkonventionen ska tillämpas i verksamheten. Vi bedömer att både fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden arbetar utifrån utvecklingsplanen och att det pågår ett arbete kring hur barnets rättigheter ska tillvaratas i deras verksamheter. Dock är vår bedömning att nämnderna i dagsläget inte har nämndspecifika styrdokument som tydligt anger hur nämnderna ska säkerställa att barnkonventionen tillämpas i verksamheten och hur barnets rättigheter ska tillvaratas. I stadsbyggnadsnämndens reglemente saknas även att nämnden ska beakta ett barnrättsperspektiv.

5.3 Kunskap om barnkonventionen

Varje förvaltning och bolag ansvarar sedan 2017 för att det ska finnas minst en barnrättssamordnare med ansvar och mandat att planera och samordna arbetet med barnets rättigheter på respektive förvaltning/bolag. Omfattningen av uppdraget barnrättssamordnare varierar mellan olika förvaltningar och är oftast en arbetsuppgift som tilldelas en redan befintlig funktion. Inom fritidsförvaltningen omfattar barnrättssamordnarfunktionen cirka 20–30 procent av den personens anställning. På stadsbyggnadskontoret är omfattningen densamma men vid tidpunkt för granskningen pågår ett utvecklingsarbete, som beskrivs i avsnitt 5.4.2, vilket har gjort att dessa frågor tagit större del av personens arbetstid.

Stadskontoret ansvarar för att sammankalla ett stadsövergripande nätverk för barnrättssamordnarna, de träffas cirka sex gånger per år. Utvecklingssekreteraren har även i uppdrag att vara ett stöd för barnrättssamordnarna i det dagliga arbetet ute i förvaltningarnas verksamheter.

Det finns ingen arbetsbeskrivning för barnrättssamordnarens arbete. Utvecklingssekreteraren på stadskontoret uppger att det beror på att förvaltningarna ser olika ut, vilka barn som omfattas av respektive verksamhet samt vilka utmaningar de möts av. Under intervjuerna med barnrättssamordnarna på berörda nämnder framgår dock att det saknas en tydlighet i vad som förväntas av barnrättssamordnarna ute på förvaltningarna.

I början av 2018 upphandlade stadskontoret en utbildningsinsats om barnets rättigheter som löpte under hela 2018. Utformningen av utbildningsinsatserna togs fram tillsammans med förvaltningarnas barnrättssamordnare och utgick från de behov av kunskapshöjande insatser som identifierades på respektive förvaltning. Lunds universitet tilldelades uppdraget. Under samma år hölls även handledning för

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

barnrättssamordnarna på respektive förvaltning om hur barnets rättigheter kan omsättas i den egna förvaltningen.

Barnrättssamordnarna har inledningsvis fått utbildning om barnkonventionen. Det är sedan barnrättssamordnarens uppgift att se till att beslutsfattare och berörda yrkesgrupper får utbildning (i enlighet med utvecklingsplanen) inom respektive förvaltning om bestämmelserna i barnkonventionen och dess tillämpning.

Nätverksträffarna som utvecklingssekreteraren på stadskontoret sammankallar till med regelbundenhet, ses också som ett kompetenshöjande forum då barnrättssamordnarna diskuterar olika situationer och lär av varandra. Stadskontoret i egenskap av övergripande samordnare initierar och följer dock inte upp vilka utbildningsbehov som finns i nämnderna och erbjuder inte utbildningsinsatser kring hur barnkonventionen ska tillämpas i praktiken. Detta är något som efterfrågas av de intervjuade.

5.3.1 Fritidsnämnden

Vid intervjuerna framgår att fritidsförvaltningen tillsammans med kulturförvaltningen upphandlade en utbildningsinsats avseende barnkonventionen som genomfördes våren 2019. Syftet med utbildningsinsatsen var att bryta ner barnkonventionen på verksamhetsnivå. Utbildningen riktade sig till förvaltningens chefer och de som arbetar med barnrättsfrågor.

Fritidsförvaltningen har även fått i uppdrag att genomföra utbildningsinsatser om barnkonventionen gentemot föreningslivet för att öka förståelsen om barnets rättigheter.

Under intervjun med ekonomichefen och barnrättssamordnaren uppges att det önskas ett förtydligande av barnrättssamordnarens roll och att det skapas ökad legitimitet åt barnrättsarbetet inom staden och innebörden av ett sådant arbete.

5.3.2 Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden har inte genomfört några utbildningsinsatser inom området och barnrättssamordnaren uppger att kunskapsnivån behöver höjas. I samband med att utvecklingsarbetet som nu pågår (beskrivs i 5.4.2.) avslutas och styrande dokument tas fram är tanken att det samtidigt ska ske en utbildningsinsats.

Barnrättssamordnaren belyser vikten av att det inte enbart behövs kompetenshöjande insatser om barnkonventionen och dess bestämmelser utan mer hur bestämmelserna ska omsättas i praktiken i stadsbyggnadskontorets verksamheter.

Vidare framhåller barnrättssamordnaren att de behöver tydliggöra och öka kunskapen kring hur alla perspektiv (där barnrättsperspektivet är ett av dessa perspektiv) ska beaktas i detaljplanearbetet. Det behöver skapas kunskap kring hur perspektiven integreras i processen på ett effektivt och enkelt sätt.

Avdelningschefen för strategiavdelningen uppger att pågående insatser inom barnrätt som barnrättssamordnaren leder, redan har ökat medvetenheten i förvaltningen.

5.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att det till viss del finns kännedom om barnkonventionen och dess tillämpning hos beslutsfattare och berörda yrkesgrupper inom granskade nämnder. Vi bedömer dock att det inte sker i tillräcklig omfattning där framförallt kompetenshöjande insatser kring hur barnkonventionen ska tillämpas i praktiken bör genomföras.

Utbildningsinsatser har ägt rum på kommunövergripande nivå men detta är inte insatser som återkommer med regelbundenhet och det ser även olika ut i vilken omfattning respektive nämnds verksamhet genomför utbildningsinsatser inom området. Utvecklingssekreteraren på stadskontoret utgör ett stöd för barnrättssamordnarna och hjälper till med sin kunskap i frågor som uppkommer i det dagliga arbetet. De regelbundna nätverksträffarna för barnrättssamordnarna bedömer vi vara en kompetenshöjande insats samt en stödjande funktion då barnrättssamordnarna får kunskap om hur de olika förvaltningarna tillämpar barnkonventionen.

Barnrättssamordnarna i respektive förvaltning har huvudansvaret att se till att berörda yrkesgrupper har kännedom om bestämmelserna i barnkonventionen och hur dessa ska tillämpas i respektive förvaltning. Det ligger således ett stort ansvar på utsedda barnrättssamordnare att inventera behovet av kompetenshöjande insatser i verksamheterna och att sedan utföra dessa. Då barnrättssamordnarna inte enbart arbetar med dessa frågor ser vi en farhåga i att det inte finns tillräckligt med tid och resurser för att utföra kompetenshöjande insatser och att det hade varit en fördel om vissa av dessa insatser samordnades och tillhandahålles centralt.

5.4 Barnkonventionen i verksamhets- och beslutsprocesser

I Malmö stads ärendehandbok²⁸ som är beslutad av kommunstyrelsen framgår att kommunfullmäktige har antagit planer för jämställdhetsintegrering, antidiskriminering och barnets rättigheter. Malmö stad har även skyldighet enligt lag att bedriva en likvärdig verksamhet för alla malmöbor, brukare eller motsvarande. Utredningar som görs i samband med politisk beredning ska således innehålla en beskrivning av vilka konsekvenser beslutet får för malmöbor, brukare eller motsvarande av kommunens tjänster. I ärendehandboken beskrivs hur en konsekvensbeskrivning av barnets rättigheter genomförs i den politiska beredningen.

Verksamhetsprocessen och beslutsunderlagen ser olika ut i förvaltningarna, det finns inga kommunövergripande riktlinjer som anger hur de ska vara utformade. Det framgår dock tydligt i utvecklingsplanen att beslutsunderlag, som indirekt eller direkt berör barn, ska inbegripa en analys utifrån ett barnrättsperspektiv.

Utvecklingssekreteraren uppger att det i Malmö stads ärendehandbok finns upprättade stödmallar för hur beslutsunderlag ska utformas. Där framgår att barnrättsperspektivet ska ingå, dock framgår inte hur denna analys ska genomföras. Enligt utvecklingssekreteraren finns det inte någon systematik kring hur barnrättsperspektivet ska beaktas i beslutsunderlag på kommunövergripande nivå.

²⁸ Dnr 2018–621

5.4.1 Fritidsnämnden

Fritidsnämnden har arbetat för att inkludera barnrättsperspektivet i verksamhetsprocesser och beslutsunderlag. De har arbetat fram en metod där barnrättsanalyser ska vara en del av beslutsunderlaget för att tydliggöra om beslutet behöver beakta något särskilt ur ett barnrättsperspektiv. Under intervjun framgår att metoden kommer att upptas som ett uppdrag som ska utvecklas vidare i fritidsnämndens budget för 2021 så att barnrättsperspektivet blir integrerat i delar av nämndens beslutsprocesser. Av intervjuerna framgår att barnrättsperspektivet inte har integrerats i alla beslutsprocesser under året som gått.

Fritidsförvaltningen genomför sedan 2015 regelbundet en enkät bland ungdomar i Malmö stad, *Ung livsstil*, där de får svara på frågor som berör vad de gör på fritiden, vad de vill göra på fritiden och om deras livssituation som helhet. Enligt ekonomichefen och barnrättssamordnaren är detta en bra metod för att göra barnen delaktiga i de frågor som berör dem inom ramen för fritidsförvaltningen. Enkätundersökningen genomförs i samverkan med kulturförvaltningen i syfte att skapa ett hållbart och jämlikt fritidsutbud för barn och unga. Samverkan har även gjorts med stadsbyggnadsnämnden för att fånga in synpunkter som rör nämndens lokalbehovsplan genom den ungdomsdialog som genomfördes med Tillsammans i förening, detta beskrivs närmre i avsnitt 5.2.1. Under intervjun framgår även att de samarbetar med olika föreningar i Malmö stad för att skapa goda möjligheter till fritidsaktiviteter för Malmö stads medborgare.

5.4.2 Stadsbyggnadsnämnden

I stadsbyggnadsnämnden pågår ett utvecklingsarbete för att förtydliga beslutsunderlag så att barnrättsperspektivet tydligare blir ett av de perspektiv som ska beaktas i nämndens verksamhetsprocesser.

I dagsläget använder sig förvaltningen av sociala konsekvensbedömningar i arbetet med strategiska planer och däri är barnrättsperspektivet ett av perspektiven som beaktas. Vid andra större planer är det frivilligt för medarbetarna att använda sig av sociala konsekvensbedömningar. Till dessa konsekvensbedömningar finns även en checklista som stöd i arbetet med detaljplanearbetet. Enligt barnrättssamordnaren finns det behov av att se över hur barnen involveras i förvaltningens processer, det behövs en systematik i arbetet och i vilka typer av ärenden som konsekvensbedömningar ska genomföras. Under intervjun uppges att det är en del av det utvecklingsarbete som pågår vid tidpunkt för granskningen.

Av intervjun med barnrättssamordnaren framgår även att det inte finns någon systematik för att ta del av barnens åsikter i ärenden som berör dem. Inom ramen för det utvecklingsarbete som pågår ser förvaltningen över hur barnen i högre utsträckning kan involveras i ärenden och hur arbetet kan systematiseras. Under intervjun framgår dock att de har involverat barn i olika projekt, bland annat i somras då några feriearbetare (ungdomar) fick i uppgift att studera och komma med synpunkter och förslag kring några områden i Malmö som ska utvecklas.

På förvaltningen finns en delaktighetsstrateg anställd som arbetar med att involvera människor i planprocesser. Barnrättssamordnaren och delaktighetsstrategen arbetar

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

tillsammans i frågan om hur förvaltningen kan göra barnen mer delaktiga i ärenden som berör dem.

Stadsbyggnadskontoret samverkar med andra förvaltningar men under intervjun med barnrättssamordnaren framgår att det vore önskvärt med en ännu större samverkan kring hur Malmö stad planerar en bättre stad för barn då det är flera förvaltningar som arbetar med barn.

5.4.3 Bedömning

Vi bedömer att varken fritidsnämnden eller stadsbyggnadsnämnden vid tidpunkt för granskningen har säkerställt att barnkonventionen tillämpas och att barnrättsperspektivet tillvaratas i nämndernas verksamhets- och beslutsprocesser. Det saknas en tydlighet i hur barnrättsperspektivet ska inkluderas i verksamhetsprocesser och beslutsunderlag som berör dem. Vi har dock iakttagit att både fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har påbörjat ett arbete för att uppfylla de krav som anges i Malmö stads budget och utvecklingsplan vad gäller att beakta barnrättsperspektivet i all verksamhet och i de beslut som nämnden fattar.

Vår bedömning är att fritidsnämnden har funnit en metod att göra barn delaktiga i frågor som rör dem genom den enkätundersökning, *Ung livsstil*, som genomförs regelbundet. Vår bedömning är att stadsbyggnadsnämnden har former för att inkludera barn i frågor som berör dem till viss del men att arbetet behöver systematiseras för att klargöra hur barn och unga ska ges möjlighet till delaktighet och inflytande.

Fritidsnämnden har arbetat fram en barnrättsanalysmetod som ska användas i arbetet med beslutsunderlag. Vid tidpunkt för granskningen arbetar förvaltningen med att implementera metoden i berörda beslutsprocesser, dock kan vi konstatera att så inte sker i alla beslut och processer som berör nämndens verksamhet. Stadsbyggnadsnämnden genomför sociala konsekvensbedömningar i arbetet med alla strategiska planer men i det övriga arbetet är det inte ett krav att genomföra en konsekvensbedömning. Vår sammanfattande bedömning är således att det till viss del sker analyser ur ett barnrättsperspektiv i såväl fritidsnämnden som stadsbyggnadsnämnden men att barnrättsperspektivet inte beaktas i alla nämndens beslut och processer.

Fritidsnämnden samverkar med kulturnämnden i enkätundersökningen *Ung livsstil* och även med externa aktörer i form av olika föreningar i Malmö för att skapa goda förutsättningar till fritidsaktiviteter för alla stadens medborgare. Vår bedömning är således att det sker en samverkan (internt och externt) i fritidsnämnden avseende samverkan i frågor som rör tillämpningen av barnkonventionen. Vår bedömning är att stadsbyggnadsnämnden till viss del samverkar med andra inom kommunen i tillämpningen av barnkonventionen. Vi bedömer dock att samverkan kan ske mer strukturerat och systematiskt för att säkerställa att barnrättsperspektivet tillgodoses.

Vår bedömning är att risker som rör tillämpningen av barnkonventionen till viss del diskuteras i den löpande verksamheten i bägge nämnderna, framförallt med utgångspunkt i det utvecklingsarbete som skett och pågår i förvaltningarna. Dock har vi inte kunnat verifiera några dokumenterade riskanalyser och hur risker beaktats med utgångspunkt från barnkonventionen i någon av nämnderna.

5.5 Uppföljning och återrapportering

I utvecklingsplanen framgår att uppföljningen av arbetet med planen ska sammanställas i en rapport och återrapporteras till kommunstyrelsen årligen. Det genomfördes en uppföljning av utvecklingssekreteraren på kommunövergripande nivå och en årsrapport presenterades för 2018. Dock har det inte tagits fram någon uppföljning för 2019 med anledning av att det pågår en utvärdering och revidering av utvecklingsplanen. Revideringen av utvecklingsplanen ersätter därför årsrapporten för 2019. Ansvaret för revidering av planen ligger på stadskontorets avdelning för analys och hållbarhet.

Inför delårsrapporteringen 2020 har kommunstyrelsen anmodat stadens nämnder och bolag att rapportera huruvida avvikelser i planeringen för grunduppdraget fått konsekvenser ur jämställdhets-, barnrätts- eller antidiskrimineringsperspektiv. Delårsrapporteringen visar att flera nämnder och bolag kan se tendenser i utvecklingen som kan få konsekvenser på bland annat barnrättsperspektivet, detta med anledning av bland annat coronapandemin. Inför årsanalysen bedömer kommunstyrelsen att bilden ska ha klarat och avser inför denna rapportering att ha en dialog med förvaltningar och bolag för att stödja de fortsatta analyserna av hur dessa tendenser kan påverka barnets rättigheter och vilka konsekvenser de kan få ur ett jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiv.²⁹

5.5.1 Fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden

Vid intervjuer med fritidsförvaltningen och stadsbyggnadskontoret är uppfattningen att de inte får någon återkoppling från den uppföljning som görs på kommunövergripande nivå. Utvärderingen som genomförts har således inte använts för att vidareutveckla arbetet med barnets rättigheter i respektive nämnd. Vid tidpunkt för granskningen framhåller båda nämnderna att när barnrättsarbetet blivit mer systematiskt och formaliserat i nämndernas verksamheter kommer perspektivet bli en naturlig del av förvaltningens styrning och uppföljning.

Både fritidsförvaltningen och stadsbyggnadskontoret uppger att de i dagsläget inte genomför någon direkt uppföljning av arbetet med just barnkonventionen. I delårsrapporten och årsanalysen sker uppföljning utifrån de indikatorer och uppdrag som nämnden fastställt. Som framgår i stycke 5.1 framgår att flera av nämndens indikatorer inte kunnat följas upp i samband med delårsrapporten på grund av bland annat coronapandemin eller att uppföljning sker först i samband med årsanalysen. Vissa indikatorer saknar helt uppföljning, exempelvis stadsbyggnadsnämndens indikatorer avseende hur barnrättsperspektivet integrerats i ärenden/processer samt fritidsnämndens indikator kring att *Resultaten av engagemang beaktas utifrån bland annat ett barnrättsperspektiv*.

5.5.2 Bedömning

Vi bedömer att det inte sker en tillräcklig uppföljning samt återrapportering på nämndnivå av arbetet som rör tillämpningen av barnkonventionen. Vi grundar vår

²⁹ Delårsrapport Malmö stad sid. 13–14

bedömning utifrån att det på kommunövergripande nivå saknas en heltäckande uppföljning och analys av utvecklingsplanen och det arbete som bedrivs i nämnderna för att säkerställa barnkonventionens tillämpning, även om arbete pågår att följa upp planen vid tidpunkt för granskningen. Viss uppföljning av det kommunövergripande arbetet med barnrättsperspektivet har skett i delårsrapporten för Malmö stad även om måluppföljningen kommer ske först i samband med årsanalysen. Det medför att det saknas data för att tillvara resultatet av nämndernas arbete och hur arbetet med barnkonventionen kan utvecklas.

I fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden saknas uppföljning av utvecklingsplanen även om nämnderna löpande följer frågor som rör barnkonventionen och barnrättsperspektivet. Viss uppföljning har gjorts utifrån nämndernas indikatorer som berör barnrättsperspektivet i delårsrapport. Vi bedömer dock att uppföljningen inte är heltäckande då vissa indikatorer inte kunnat följas upp i sin helhet vid tidpunkten för delårsrapporten samt att vissa indikatorer helt saknar uppföljning.

Vi ser det som viktigt att uppföljningen systematiseras och blir en naturlig del av nämndernas arbete för att kunna vidareutveckla arbetet och tillämpningen av barnkonventionen och barnrättsperspektivet.

6 Slutsats och Rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att fritidsnämnden och stadsbyggnadsnämnden inte fullt ut säkerställt att barnkonventionen tillämpas i verksamheten. Vi bedömer även att nämnderna inte har en tillräckligt ändamålsenlig styrning och uppföljning i frågor som rör barnkonventionen och barnets rättigheter.

Vi kan konstatera att det pågår arbete inom bägge nämnderna för att formalisera arbetet kring barnkonventionen och för att säkerställa att barnrättsperspektivet tillämpas och analyseras i samband med nämndernas verksamhets- och beslutsprocesser. I budget och uppdrag i verksamhetsplan finns framtagna indikatorer som berör barnrättsfrågor, vilket är i enlighet med övergripande *Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020*. Dock bedömer vi att målen bör vara mer tydliga och uppföljningsbara för att klargöra hur barnets rättigheter ska tillgodoses inom respektive nämnd.

Kännedomen om barnkonventionen och dess tillämpning behöver utvecklas, framförallt behöver nämnderna kompetenshöjande insatser om hur barnkonventionen och barnrättsperspektivet ska tillämpas i praktiken. Nämnderna behöver stärka sin uppföljning av arbetet som rör tillämpningen av barnkonventionen, dels utifrån de indikatorer som tagits fram samt i syfte att kunna vidareutveckla arbetet med barnkonventionen i sin helhet. Vid tidpunkten för granskningen saknas en uppföljning av den övergripande *Utvecklingsplanen för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad 2017-2020*, vilket påverkar nämndernas möjligheter att följa upp det arbete som bedrivs och för att identifiera stödbehov och utvecklingsområden.

Vi noterar att barnkonventionens bestämmelser, som har varit gällande i Sverige sedan 1990, har lyfts upp och prioriterats ytterligare i samband med att den fick status som svensk lag 1 januari 2020. Detta trots att kommunen har varit ålagd att följa bestämmelserna i barnkonventionen sedan en lång tid tillbaka. Detta gör att

Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

nämnderna tillsammans med de viljeriktningar som uttalats i Malmö stads budget 2020, särskilt bör genomföra åtgärder i syfte att formalisera och systematisera nämndernas arbete med barnkonventionen och hur barnrättsperspektivet ska tillvaratas i nämndernas verksamheter.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi fritidsnämnden att:

Organisation

- Se över förutsättningarna så att barnrättssamordnaren kan bedriva ett ändamålsenligt arbete (omfattning på uppdraget och syftet med rollen).

Styrande dokument

- Säkerställa att det finns styrande dokument som ger riktlinjer/rutiner för nämndens arbete med att tillvarata barnets rättigheter.

Kompetens/utbildning

- Inventera behovet av kompetenshöjande insatser inom området och hur barnkonventionen och barnrättsperspektivet ska tillämpas i praktiken samt lyfta frågan till kommunstyrelsen om behovet av kommunövergripande utbildningsinsatser.

Budget- och målarbetet

- Fastställa tydliga och uppföljningsbara mål som säkerställer att barnkonventionen tillämpas och barnets rättigheter tillgodoses.
- Formalisera och systematisera arbetet inklusive metodstöd/styrande dokument för att säkerställa att barnrättsperspektivet tillämpas i nämndens verksamhets- och beslutsprocesser som berör barn.

Uppföljning av den årliga uppföljningen av utvecklingsplanen

- Säkerställa att nämnden tar del av den årliga uppföljningen som sker av utvecklingsplanen på kommunövergripande nivå och utifrån det utarbetar former för att följa upp arbetet i nämnden.
- Utveckla uppföljningen av de indikatorer som tagits fram för nämndens verksamhet som berör barnkonventionen och barnrättsperspektivet.

Utifrån våra bedömningar rekommenderar vi stadsbyggnadsnämnden att:

Organisation

- Se över förutsättningarna så att barnrättssamordnaren kan bedriva ett ändamålsenligt arbete (omfattning på uppdraget och syftet med rollen).

Styrande dokument

- Säkerställa att det finns styrande dokument som ger riktlinjer/rutiner för nämndens arbete med att tillvarata barnets rättigheter.

Kompetens/utbildning

- Inventera behovet av kompetenshöjande insatser inom området och hur barnkonventionen och barnrättsperspektivet ska tillämpas i praktiken samt lyfta



Malmö stad

Granskning av fritidsnämndens och stadsbyggnadsnämndens tillämpning av barnkonventionen

2020-12-18

frågan till kommunstyrelsen om behovet av kommunövergripande utbildningsinsatser.

Budget- och målarbetet

- Fastställa tydliga och uppföljningsbara mål som säkerställer att barnkonventionen tillämpas och barnets rättigheter tillgodoses.
- Formalisera och systematisera arbetet inklusive metodstöd/styrande dokument för att säkerställa att barnrättsperspektivet tillämpas i nämndens verksamhets- och beslutsprocesser som berör barn.

Uppföljning av den årliga uppföljningen av utvecklingsplanen

- Säkerställa att nämnden tar del av den årliga uppföljningen som sker av utvecklingsplanen på kommunövergripande nivå och utifrån det utarbetar former för att följa upp arbetet i nämnden.
- Utveckla uppföljningen av de indikatorer som tagits fram för nämndens verksamhet som berör barnkonventionen och barnrättsperspektivet.

Datum som ovan

KPMG AB

Emma Garpenholt
Kommunal verksamhetsrevisor

Ida Brorsson
Kommunal certifierad revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.