

Barnkonventionens implementering i Lunds kommun

- en aktörsanalys

Sara Mattisson

Abstract

In 2002 the local council of Lund, Sweden, decides to implement the UN Convention of the Rights of the Child. A number of actors, such as the state, the civil society, the political society and the bureaucracy, participate in the political process with different authority and points of departure. This thesis studies the actors' interactions from an inside perspective by applying concepts such as political power, democracy and implementation. The methodological departure is action research from within, a local NGO, the local board of Save the Children Sweden. The results of the study indicate that governance and steering of the implementation process at the communal level is weak. Political society has access to direct political power, bureaucracy has access to both direct and indirect political power, and civil society is granted participation without real political power. Participation and conversations proves to be important tools of the civil society work in the implementation process which in consequence broadens the narrow definition of democracy to encompass a communicative form of democracy. As civil society is not participating in any decision-making, it is neither participating democracy nor deliberative democracy.

Nyckelord: barnkonventionen, implementering, det civila samhället, politiskt inflytande, kommunikativ demokrati, aktionsforskning

Innehållsförteckning

1	Inledning	2
1.1	Syfte och frågeställning.....	3
1.2	Metod	4
1.3	Material	6
1.4	Avgränsningar	6
2	Teori	7
2.1	Civila samhället och andra sfärer	7
2.2	Det civila samhället, staten och politiskt inflytande	7
2.3	Civila samhället som demokratibefrämjande.....	9
2.4	Politisk makt och politiskt inflytande.....	10
2.5	Liberal demokrati vs deltagardemokrati och deliberativ demokrati	10
2.5.1	Inkludering	12
2.6	Implementering och politiskt inflytande	13
3	Barnkonventionens implementering - en aktörsanalys	16
3.1	Barnkonventionens aktörer	16
3.1.1	Barnkonventionen och myndigheterna.....	16
3.1.2	Barnkonventionen i kommunerna	16
3.1.3	Barnkonventionen och ideella organisationer	17
3.2	Aktörernas interaktioner.....	17
3.2.1	Barnombudsmannen/ Länsstyrelsen Skåne	17
3.2.2	Barnombudsmannen/ Rädda Barnen	18
3.2.3	Länsstyrelsen Skåne/ Rädda Barnen i Lund.....	18
3.2.4	Barnombudsmannen/ Lunds kommun	19
3.2.5	Länsstyrelsen/ Lunds kommun.....	20
3.2.6	Lunds kommun/ Rädda Barnen i Lund	21
4	Slutdiskussion	28
5	Referenser	34

1 Inledning

Konventionen om barnets rättigheter, ofta kallad barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (bilaga 1). Sverige var en av de första staterna i världen att anta konventionen 1990. Genom konventionen skapades en universell definition av de mänskliga rättigheter som kom att gälla barn över hela världen (www.unhchr.ch, www.bo.se).

Stater sanktioneras inte för brott mot konventioner, inte heller barnkonventionen, men uppmärksammas av barnrättskommittén i Genève. Till detta FN-organ lämnas rapporter från konventionsstaterna, men också alternativa rapporter från frivilligrörelsen om hur konventionen efterlevs beaktas (www.bo.se, BO, 1999:40f).

Staten har det övergripande ansvaret och ska se till att barnkonventionens principer införlivas i den nationella lagstiftningen (www.bo.se). Sedan Sverige ratificerade barnkonventionen har flera ändringar gjorts i lagstiftningen med hänvisning till konventionens krav (BO, 1999:43).

Även om FN:s konvention om barnets rättigheter är huvuddokumentet gällande mänskliga rättigheter för barn, så finns det också andra riktlinjer och bestämmelser som är viktiga i sammanhanget. Riksdagen beslutade 1999 om en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen. Denna fastslår vilka åtgärder staten ska vidta samt vad kommuner och landsting bör göra vid implementeringen (Prop.1997/98:182). Denna strategi är ytterligare ett bevis på en politisk vilja att förverkliga konventionen och dess intentioner.

Regeringen är ytterst ansvarig för att barns rättigheter förverkligas. Detta övergripande ansvar omfattar även den kommunala/ lokala nivån, där flertalet beslut fattas som rör barn och där genomförandet av barns rättigheter i huvudsak sker (Rädda Barnen, 2005:8). Det är genom beslutsprocesser och konkret verksamhet på regional och kommunal nivå som barnkonventionen omsätts i praktisk handling. På den nivån har konventionen också störst betydelse för i vilken utsträckning Sverige lever upp till barnkonventionen (BO, 2002:3).

Dock är det så att många aktörer är inblandade i denna process. Dessa aktörers betydelse i form av agerande och befogenheter ligger till grund för undersökningen av uppsatsens fall, implementeringsprocessen av barnkonventionen i Lunds kommun. Den arena där aktörerna interagerar i denna fråga kan kallas ett policy subsystem utifrån implementeringslitteraturen. Under ytan av formella dokument såsom beslut och enkäter fortskrider implementeringsprocessen på ett informellt plan. Där finns också andra dokument, men framförallt en slags samverkan mellan subsystemets aktörer, definierade att tillhöra i staten, det politiska samhället, det civila samhället eller byråkratin. Frågor ställs och kritik riktas mellan aktörerna. Centrala begrepp utifrån implementeringslitteraturen kan hjälpa till och beskriva

implementeringsprocessen och dess problematik. Den gemensamma nämnaren i detta subsystem är barnkonventionsarbetet. Resultatet av interaktionerna, aktörernas beteenden, befogenheter och beslut problematiseras i denna studie dvs i själva aktörsanalysen (kap 3).

Hur det politiska inflytandet ser ut i implementeringsprocessen är i texten en annan grundläggande fråga. Med detta inflytande i fokus kan demokratibegreppet diskuteras utifrån processens erfarenheter. Centrala teoretiska fundament summeras i den avslutande diskussionen (kap.4) som ett resultat av den empiriska analysen.

Den metodmässiga utgångspunkten i implementeringsproblematiken är ett nedifrån- och uppspektiv, då utgångspunkten tas i tillämparnas handlande gällande det politiska beslutet. Dock är den övergripande metoden aktionsforskning, då studien görs från ett innifrånperspektiv. Uppsatsförfattaren är delaktig i Rädda Barnen i Lund, vilket varit en förutsättning för att kunna göra denna studie. Studien sträcker sig mellan 2002 och 2007, med tyngdpunkt på senare händelser i implementeringsprocessen.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att diskutera och problematisera implementeringsprocessen av barnkonventionen i Lunds kommun. Detta gör jag utifrån ett empiriskt material som insamlats genom samtal med studiens aktörer. Kommunfullmäktiges beslut 2002 att implementera barnkonventionen i Lunds kommun är studiens viktigaste dokument, eftersom det är ett demokratiskt bindande beslut som ska verkställas. I analysen används centrala begrepp inom implementeringslitteraturen, definitioner av politiskt inflytande/makt och innebörder i begreppet demokrati, två fundament inom statsvetenskapen.

Mina frågeställningar är:

- 1). Hur kan implementeringsprocessen av barnkonventionen i Lunds kommun förklaras utifrån centrala begrepp i implementeringslitteraturen?
- 2). Vem har inflytande i denna process? Hur ser fördelningen ut av inflytande mellan sfärerna/ aktörerna?
- 3). Vad innebär detta inflytande utifrån en demokratidiskussion?

1.2 Metod

Uppsatsens metod kan kallas aktionsforskning, en slags deltagande observation. Den förutsätter en nära koppling mellan teori och praktik samt förutsätter att forskaren är bekant med forskningsfältet. Forskaren ges tillfälle att studera verksamheten på nära håll, vilket ger möjlighet att ifrågasätta organisationers institutionaliserade handlingsmönster (Berlin, 2004:212).

I artikeln "Action Research from the Inside" problematiseras forskarens förståelse och att vara en del i den process som studeras. Trots utmaningar framförs också fördelarna med aktionsprocessen där personligt och organisatoriskt lärande bidrar till kunskapsutveckling och förändring (Coghlan & Casey, 2001:674).

Metoden aktionsforskning har också kritiserats. Begreppet har även kommit att användas på företeelser med vaga forskningsambitioner. Sigvard Rubenowitz (1980) behandlar denna problematik och belyser nödvändiga krav för att få kalla processen för aktionsforskning och därmed komma till rätta med denna begreppstänjning. För det första ska processen vara systematiskt planerad. Det bör även vara möjligt att knyta resultaten till den teori och de kunskaper man utgått från. Vidare bör det kunna anges vad som anses vara generaliserbart och vad man stödjer sig på empiriskt (Berlin, 2004: 209f).

Forskarens relation till forskningsobjektet präglas inte av distans. Forskningen värderas utifrån dess förmåga att skapa förändring (Lundqvist, 1993:40ff; Neuman, 1994:61f). När det både gäller teori och empiri rör sig om tolkningar. De fakta som föreligger är således inte neutrala utan är ett resultat av en tolkningsprocess (Alvesson & Sköldberg, 1994:130). Forskaren kan utifrån detta kallas en interaktiv subjektivist där iakttagarens värderingar präglar kunskapen. I en interaktiv kunskapsteori bildar forskaren tillsammans med det denne betraktar en enhet. Fakta är ett resultat av samverkan mellan dem. Att inte absolut sanning eller objektivitet kan uppnås betyder dock i inte att vi kan sluta att sträva efter att klargöra alla aspekter av vad vi studerar och av oss själva. Givetvis ska detta sammanställas på ett sammanhållet sätt (Lundqvist 1993:67ff).

Dessutom ska den vetenskapliga framställningen vara tydlig för läsaren. Innebörden i begreppet intersubjektivitet är att läsaren ska kunna förstå hur och varför forskaren nått fram till sina slutsatser och därmed värdera i fall tillvägagångssättet är korrekt och om resultatet verkligen är en produkt av metodologin. I princip ska alla med en vetenskaplig utbildning tolka processen och resultaten på ungefär samma sätt. Även hermeneutiska riktningar ser ett värde i detta (Lundqvist, 1993:52ff). Kraven på reliabilitet och även validitet har en annan innebörd hos hermeneutiken än hos positivismen, som förutsätter långtgående krav på operationaliseringar (Lundqvist, 1993:99). Reliabilitet betyder främst för hermeneutiken att tankegångar kan följas logiskt samt vara begripliga. Validitet innebär i tolkande forskning söks begreppets och problemets idé jämsides med en empirisk prövningsprocess (Helenius, 1990:247, 24; Neuman, 1994:61f).

När Per Gahrton i sin avhandling studerar *Riksdagen inifrån* är han en aktiv deltagare i den verklighet han ska utforska. Hans argument att människan är en del av den värld denne producerar kunskap om, vilket betyder att en samhällsforskare inte kan fjärra sig från studieobjektet (1983:17ff). Hans Hegeland tar en liknande utgångspunkt i sin statsvetenskapliga avhandling *Nationell EU-parlamentarism*, där de metodologiska fördelarna och nackdelarna diskuteras med att ha nära kontakt med det studerade objektet. Hegeland ger en mer kritisk bild av den vetenskapsteoretiska utgångspunkten än Gahrton och framlägger som en nackdel att bedömningen riskerar att bli partisk. En annan nackdel är att forskaren som står nära studieobjektet inte ser förhållanden som är ter sig självklara, men som en annan bedömare utifrån hade sett som intressanta (2006:5ff).

Precis som för Hegeland och Gahrton på riksdagen har mitt arbete på Rädda Barnen i Lund gjort att jag har kunna följa organisationens arbete. Om än viktigare har jag släppts in i diskussioner med andra aktörer och delgivits deras åsikter i frågan. Tillgången på formellt och informellt material varit stor, både i form av dokument och information som framkommit genom de samtal som förts på den arena där barnkonventionsarbetet pågår. Denna studie hade inte kunnat göras utan mycket god kännedom om studieobjektet och dess kontext.

Paralleller kan dras till Hegelands avhandling där begreppen arena, aktörer och kontrollfunktioner i studier förklaras och exemplifieras (2006:7). I mitt fall är arenan ganska abstrakt, ett s.k. policy subsystem. På denna arena interagerar en rad aktörer i samma policyfråga, men från olika utgångspunkt eftersom de tillhör olika sfärer enligt statsvetenskapliga definitioner. Samtal, diskussioner och frågor som ställs av en aktör till en annan kan fylla en kontrollfunktion, men också ha ett syfte att inhämta information. Öppenheten gällande frågan inom subsystemet är stor. Aktörerna är mycket medvetna om övriga aktörer på arenan, men inte hur interaktionen för utvecklingen framåt. Svaren har inte varit på förhand givna, inte heller för uppsatsförfattaren, då resultaten kan sägas ha byggts upp efter hand i takt med implementeringsprocessens händelseförlopp och aktörernas möten. Processen har pågått under en femårsperiod.

Metodmässigt är uppsatsen även en fallstudie. En fallstudie är enligt Robert Yin en empirisk undersökning som behandlar ett samtida fenomen i sitt sammanhang där gränsen mellan det studerade fenomenet och dess sammanhang inte är knivskarp. Fallstudier kan genomföras i många syften (2003, s.1ff). Denna studie syftar till att beskriva och förklara en empirisk verklighet som inte är observerbar från ett utifrån- eller ett ovanifrånperspektiv utifrån centrala begrepp inom samhällsvetenskapen. För att förstå ett socialt system är det nödvändigt att se till de aktörer som finns inom systemet och deras agerande. Detta betyder att inför en studie måste signifikanta aktörer identifieras dvs de aktörer som är betydelsefulla i förhållande till den problemformulering som studien har. Detta kan sammanfattas med att verkligheten och problemen måste försöka förstås utifrån hur systemets aktörer uppfattar situationen. Aktörsorienterade systemstudier genomförs ofta som fallstudier (Lundahl & Skärvad, 1999:186f).

Mitt fall kan sägas bestå av en fas i policyprocessen, implementeringen av barnkonventionen i en svensk kommun, Lund. Detta betyder att resultatet i sin

helhet inte är generaliserbart på andra kommuner i landet. Hegeland poängterar att inte sällan underskattas värdet av studier av enskilda fall. Om kontextberoende kunskap kan produceras genom en studie är mycket vunnet. De faktorer som förklarar en företeelse har ett element av förutsägelse i sig, vilket betyder att sannolikheten att kunna bidra till en bedömning av framtida utveckling finns (Hegeland, 2006:8ff).

1.3 Material

Studiens material består av två huvudgrupper. Formella och informella dokument, såsom politiska beslut, tjänsteskrivelser och utvärdering har förvärvats från någon av studiens aktörer eller i offentliga bibliotek. Flera av dessa är bifogade som bilagor. Mitt huvudsakliga empiriska material är dock primärmaterial producerat utifrån en samtalsintervju med någon av studiens aktörer. Detta har skett under ett ganska brett tidsintervall. Min gestalt har då varit som representant från Rädda Barnen. Jag har informerat om att jag kan komma att använda det insamlade materialet i någon rapport eller liknande. Därför har jag valt att anonymisera de politiska tjänstemännen.

Under de intervjuer som jag utfört tog mer form som samtal kring ämnet. Med mig hade jag på förhand uppställda frågor som skulle kunna kallas en intervjuguide. För den halvstrukturerade typen av intervju kan guiden innehålla de ämnen som ska täckas eller formulerade frågor med öppna svar (Kvale, 1997: 121). De planerade frågor att ställa som under intervjuens samtal kunde vissa frågor beröras och besvaras av den andre parten innan jag ställt dem. Ofta tog intervjuerna form av ett samtal, där mina frågor kunde bockas av en och en trots att jag inte alltid explicit ställt dem. Ofta om inte alltid gavs svar eller annan information om implementeringsprocessen under samtalen, som för mig var oförutsägbar, vilken kunde föra processen framåt och användas vid kommande interaktioner aktörer emellan.

1.4 Avgränsningar

Mitt fall är en fas av policyprocessen, implementering. Dock tangeras policyprocessens sista steg utvärdering, men i liten omfattning. Implementeringen studeras i en av landets kommuner, Lunds kommun. Studien gäller en fråga, barnkonventionsarbetet. Gällande barnkonventionsarbetet har jag fått välja ut några frågor som illustrerar processen rättvisande. På grund av utrymmesskäl diskuteras inte omständigheter runt samtliga attsatser i Kommunfullmäktiges beslut, utan materialet har begränsats att gälla attsats ett, fem, sex, sju och åtta.

2 Teori

2.1 Civila samhället och andra sfärer

Det civila samhället kan definieras på olika sätt, likaså kan olika betydelser inkluderas i begreppet. Vad de flesta teoretiker tycks vara överens om är att det *civila samhället* är en sfär eller ett offentligt utrymme, som är relativt autonomt från *staten*. I det civila samhället inkluderas komponenter som någon form av nätverk för rättsligt skydd, frivilliga associationer och självständiga offentliga uttrycksformer (Stubbergaard, 1998:4; Cohen & Arato, 1995:81). Det civila samhället skiljer sig från samhället i stort eftersom det förstnämnda involverar medborgarnas kollektiva handlande i den offentliga sfären. Det civila samhället är inte bara autonomt och särskilt från staten och samhället i stort, utan också från en fjärde arena av socialt handlande, det politiska samhället som främst består av de politiska partierna (1994:5, 7). Även Warren Magnusson talar om det *politiska samhället* som befinner sig mellan staten och det civila samhället eller mellan formaliserad politik och social handling (1990:45). Begreppet det politiska samhället är något jag tar fasta på i min studie enligt ovanstående definitioner, eftersom en av uppsatsens aktörsgrupper, politikerna inte kan placeras in varken i det civila samhället eller sorteras under staten.

En intressant klassificering för uppsatsen, gäller s.k. politiskt -administrativa processer. Dessa sätts i relation till civila samhällets inflytande och det politiska samhällets förmedlande roll dvs mellan sociala rörelser och byråkratin (Cohen & Arato, 1993:11). I studien översätts de politiskt -administrativa processerna till att gälla *byråkratin* som egen sfär.

2.2 Det civila samhället, staten och politiskt inflytande

Dikotomin mellan staten och det civila samhället utgör det maktperspektiv som dominerar inom den politiska forskningen, trots att flertalet forskare tydligt tar avstånd från detta synsätt (Stubbergaard, 1998:12). Paul Hirst pekar på att en kontinuerlig interaktion mellan stat och civilt samhälle är en nödvändig förutsättning för ett demokratiskt system. Även samhället måste ses som något politiskt. Folklig kontroll krävs över de styrande och över viktiga beslut om politik inte bara ska bli något för den styrande eliten (1997:119f, 125).

Hirst menar att den relation staten har till samhället i bredare betydelse har under de senaste åren omvandlats till följd av sociala förändringar. De gamla politiska doktrinerna som klassisk liberalism, demokratisk socialism och korporatism är inte längre gångbara, då förhållandet mellan stat och samhälle ses som något definitivt. Som lösning på detta framlägger Hirst en modell mellan staten och det civila samhället, där de båda sfärerna överbryggas. Denna överbrygning är nödvändig enligt Hirst i ett demokratiskt system, för att hantera den komplexitet som råder i ett organisationssamhälle, som tenderar att sudda ut gränsen mellan de båda sfärerna. Om inte det demokratiska styret omkonstrueras kommer det representativa styrets formella institutioner att undermineras, eftersom det gjort intrång i samhällsliga angelägenheter (1997:115f, 124f). Överbrygning i denna mening kan tolkas som en interaktion mellan stat och civilt samhälle, grundat på ömsesidighet.

Staten och det civila samhället är ömsesidigt beroende av varandra i demokratier. Det civila samhället behöver staten för beskydd och för att tillgodose grundläggande sociala tryggheter. Staten i sin tur behöver legitimitet för sitt styre från medborgarna. En demokratisk stat anses inte vara möjlig utan ett demokratiskt samhälle. Staten tillskrivs inte styrka om den sitter autonomt över det civila samhället, skilt från dess nyckelgrupper (Hall, 1995:16; Hirst, 1997: 115). Autonoma och oberoende medborgarsammanslutningar hjälper till att förhindra statlig dominans över medborgarna. Dessa samarbetar med staten och andra organisationer. Uttryckligen försöker det civila samhällets organisationer att fördjupa demokratin genom att formulera och artikulera grupperns intressen och föra ut dem i offentlighetens ljus. Interaktionen mellan det civila samhällets organisationer och staten går till så att de förstnämnda förser politiker och statstjänstemän med information i sakfrågor så att de kan förstå folket bättre gällande samhällsproblematik (Micheletti, 1994:22). I det civila samhällets relation till demokrati framhålls vikten av den politik som förs av de sociala rörelserna som den absoluta kärnan i demokratisk politik, eftersom det är folkets politik (Magnusson, 1990:52).

Jean Cohen och Andrew Arato menar att det civila samhällets politiska roll inte är direkt kopplad till makterövring, utan snarare går ut på att skapa inflytande genom de demokratiska sammanslutningarnas agerande. Detta inflytande nås genom en obehindrad diskussion inom den offentliga sfären. Dessa teoretiker menar också att en politisk roll av denna karaktär är vag och ineffektiv. Därför är det politiska samhällets förmedlande roll mellan det civila samhället och staten ytterst väsentlig. Ur en demokratiaspekt är det politiska samhällets rotfäste i det civila samhället lika väsentligt (1995:11).

Young skriver om det civila samhället och dess drivkrafter att åstadkomma förändring av samhället i stort. I denna process kommunicerar det civila samhället om dess behov och problem samt hur dessa ska kunna lösas. Den offentliga policyn och dess legitimitet i demokratiska termer är i sin tur beroende av de statliga (även kommunala) institutionernas lyhörddhet i kommunikationsprocessen. Alternativa processer har satts igång av och i det civila samhället genom att medborgarna utövar inflytande genom att utveckla nya

idéer eller kritisera rådande ordning dvs att förändra samhället genom samhället (Young, 2000:178ff).

2.3 Civila samhället som demokratibefrämjande

I redan etablerade demokratier handlar diskussionen om det civila samhällets möjligheter att stärka demokratin (Stubbergaard, 1998:5). Så är också fallet i uppsatsen, där det civila samhället definieras som demokratibefrämjande. Inflytande diskuteras utifrån bland annat aktörers agerande i en process där en breddning av det liberala demokratibegreppet förespråkas. Även Caroline Boussard definierar det civila samhället som demokratiskt och medborgerligt. Detta skapar enligt henne ett skarpare analytiskt begrepp. Detta betyder att organisationer och sociala rörelser som förkastar demokratin, idén om pluralism eller rättsstaten inte är en del av det civila samhället (Boussard, 1998:169).

Ylva Stubbergaard uppmärksammar den strategi som politiska forskare använder sig av för att kunna upprätthålla bilden av det civila samhället som en "god sfär". Genom att utdefiniera icke-demokratiska organisationer från det civila samhället kan de positiva effekterna som det civila samhället anses ha för demokratin teoretiskt upprätthållas (1998:7). Frågan kvarstår var dessa sammanslutningar som teoretiskt sett nekas inträde till det civila samhället ska placeras in? Stubbergaard menar att med en sådan avgränsning av det civila samhället måste ännu en sfär skapas som hon kallar det 'icke-demokratiska civila samhället' (Stubbergaard, 1998:7).

En analytisk åtskillnad bör göras mellan de organisationer som är relaterade till offentliga angelägenheter och de vilkas verksamhet inte är det. Organisationer kan med andra ord inte jämföras med alla andra, när det civila samhället och demokrati diskuteras (Boussard, 1998:156). Detta kan aldrig på något sätt jämföras med de organisationer i det civila samhället som exempelvis arbetar för mänskliga rättigheter. I den statliga demokratiutredningen betonas att det civila samhället måste analyseras i termer av ett institutionellt maktpolitiskt sammanhang (Trädgårdh, 1999:32f). Dessa hävdar att den demokratiska karaktären hos de sociala och politiska institutionerna inte kan upprätthållas, utan samhällsinvånarnas aktiva deltagande i jämlika institutioner, civila sammanslutningar och i politiskt relevanta organisationer (Cohen & Arato, 1995: 35). I en analys inkluderande det civila samhället bör fokus läggas på det civila samhällets politiska funktion. Mobilisering, argumentation och institutionalisering är i detta nyckelord. Med fokus på det civila samhällets politiska funktion kan en klarare bild fås av det civila samhällets betydelse för fördjupning av demokrati (Brysk, 2000:154).

2.4 Politisk makt och politiskt inflytande

Anthony Birch avgränsar politisk makt i sin definition att gälla inom den moderna statens politiska system. I detta komplexa system sprids den politiska makten genom ett stort antal kanaler genom en stor variation av aktörer på många direkta och indirekta sätt. En del politisk makt är tydlig, men den kanske mest intressanta formen är den makt eller politiskt inflytande som påverkar beslut tagna av politiska beslutsfattare (1993:137f).

Begreppen makt och inflytande är omdiskuterade inom samhällsvetenskapen. Det finns en rad åtskillnader och klassificeringar. En välkänd definition är den som finns i pluralisternas diskussion, främst hos Robert A Dahl (1971). Här är makt i korthet att med framgång ge order eller förbjuda något. Till skillnad från övertalning när B överväger A:s kommunikation och eventuellt tar till sig det efter att innehållet övervägts och accepterats, är det inte innehållet av kommunikationen utan källan som är det centrala. A:s auktoritet, dennes status eller personliga attribut får B att göra något som han inte annars skulle gjort (Wrong, 1979:35; Lukes, 1984:11f). Denna maktdimension har inte klarat sig undan okritiserad. Peter Bachrach och Morton S. Baratz kritiserade Dahl och pluralisterna för att enbart tittat på öppet beslutsfattande. Dessa forskare pekade på behovet att studera de frågor som inte kommer upp till beslut och vem som avgör detta. Begrepp som "icke-frågor" och "icke-beslut" är viktiga i denna ansats för att synliggöra maktens andra ansikte (1972:34f). Enligt denna definition utövas makt när A deltar i ett beslut som påverkar B. Makt utövas också när A skapar eller underbygger sociala och politiska värderingar och institutionella praktiker, vilka begränsar omfattningen av den politiska processen t.ex när endast de frågor som är oviktiga för A tas upp till offentligt övervägande (Bachrach och Baratz, 1962:149). Detta andra sätt att se på makt som 'icke-beslutsfattande' beskriver den process där vissa frågor hindras fråga att komma upp för diskussion. Denna aspekt av politiskt inflytande ser till processen hur ett samhälle i praktiken styrs (Birch, 1993:143f). Politiskt inflytande rör sig i ett brett spektrum, men kan avgränsas från politisk auktoritet där utövande av politisk makt sker från individer och institutioner som innehar någon slags rättslig legitim makt (Birch, 1993:139f).

Den definition av politisk makt jag använder i denna studie är grundad i definitionen hos Barach och Baratz med tillägg av Anthony Birchs beskrivning av det politiska inflytandet. I båda verken betonas det politiska inflytandets informella karaktär, vilket passar uppsatsens syfte väl.

2.5 Liberal demokrati vs deltagardemokrati och deliberativ demokrati

I den moderna demokratiforskningen går det en skiljelinje mellan de som förespråkar omröstningsförfaranden och de som lägger vikt vid deltagande och

diskussion. Majoritetsstyret sätts på så sätt mot demokrati genom deltagande (Eriksen & Weigård, 2000:141).

Den liberala minimalistiska demokratidefinitionen förknippas med Joseph Schumpeter, där demokrati är en metod som ”ett institutionellt arrangemang för politiska beslut, där individerna får makt att besluta genom en fri tävlan om folkets röster” (1994:163f). Denna definition ser inte demokratin i sig som ett mål, medborgarens begränsade inflytande eller valdemokratins karaktäristika (Lewin, 1970, kap. 5). Deltagardemokrati och deliberativ demokrati har stora likheter men också skillnader. I en renodlad modell av deltagardemokrati är medborgarna aktiva, besluten äger offentlighet och möjlighet finns att fatta autonoma och förnuftiga beslut samt att hantera konflikter. Deltagardemokrati utan deliberation kan vara folkomröstningar, demonstrationer eller namninsamlingar. Deliberation är en process som kan kombineras med ett deltagande, där samtalet är ett medel (Theodorsson, 2003:13ff). Deliberativt deltagande är något demokratiutredningen uppmärksammar och talar för bland demokratiteorier. I texten förespråkas medborgaren och dennes möjligheter till inflytande genom deltagande, varigenom medborgarens möjlighet till deltagande, inflytande och delaktighet uppmuntras (SOU 2000:1:23, 243).

Habermas representerar en annan väg, teorin om kommunikativt handlande. Genom denna vill han skapa ett alternativ till liberalismen och republikanismen som han kallar en diskursteoretisk deliberativ demokratimodell (Eriksen & Weigård, 2000:143, 153). Legitim politisk makt uppstår enligt Habermas i samspelet mellan legalt institutionaliserade diskursiva arrangemang och kulturellt mobiliserade offentligheter i vilka medborgarna har frihet att delta eller låta bli. Både den liberala och republikanska modellen har ett statscentrerat samhälle som grund. Den deliberativa demokratimodellen betonar ett decentraliserat och avhierarkiserat samhälle med flera centra och flera sätt att göra sin stämma hörd på. Folkviljan kan inte utläsas av överläggande församlingars beslutsfattande, utan måste lokaliseras till det fria kommunikationsflödet i det civila samhället. Detta kan vara olika kanaler för politiskt inflytande som organisationsanslutning och påtryckningsgruppers verksamhet, men också procedurer och arrangemang för information och förhandling både inom och utanför den formella maktapparaten (Eriksen & Weigård, 2000:159f).

En viktig utgångspunkt här är att majoritetsprincipen inte kan stå ensam. Tesen är att offentlig debatt och kritik förbättrar kunskapsbasen, höjer reflektionsnivån och ökar beslutsfattarnas ansvarstagande. Vid sidan av konkurrensen mellan de politiska partierna och de periodiska valen är det den deliberativa processen som tvingar politikerna att ta hänsyn till samhällliga intressen och värden (Eriksen & Weigård, 2000:142).

Iris Marion Young har utvecklat den deliberativa demokratimodeller till något hon kallar kommunikativ demokrati. Skillnaden är att den kommunikativa demokratin inte fokuserar på ett konsensus som ett resultat av samtalet/argumentationen. Den politiska processen utifrån ett perspektiv av deliberativ demokrati är inte enbart ett sätt för medborgarna att uttrycka sina åsikter och kontrollera de vid makten, utan också kollektiv problemlösning, kommunikation, demokratisk diskussion och beslutsfattande (Young, 2000:7).

Kommunikationsprocesser förekommer inte bara i institutionaliserade parlamentariska församlingar utan också i den politiska offentlighetens informella nätverk (Habermas, 1995:81,88f). Den deliberativa demokratimodellen kan kritiserats för att kräva ett idealsamhälle för att fungera, vilket en del av modellens förespråkare sätter sig emot (Lundqvist, 2001, s. 124ff).

2.5.1 Inkludering

Samhällen kan variera både när det gäller utsträckning och djup av demokrati i realiteten. Nyckelbegreppet inkludering kan ses som en norm för de som vill bredda och fördjupa den demokratiska praktiken. Denna norm härstammar från dåliga erfarenheter exkludering innebär, dvs. exkludering från grundläggande politiska rättigheter och från möjligheter att delta politiskt samt erfarenheter av en ensidig och vinklad debatt (Young, 2000:5f).

De mest framgångsrika sociala rörelserna har under förra århundradet mobiliserats runt krav för marginaliserade grupper och deras talan för att inkluderas som jämlika medborgare. Idag har dock de flesta vuxna rösträtt, om än ett minimalt villkor för politisk jämlikhet. Att inkluderas politiskt breddar begreppet till att också röra demokratisk kommunikation, sociala skillnader, samhällelig organisering och den politiska lagstiftningens gränser (Young, 2000:6). Iris Marion Youngs idé om grupprepresentativitet och den kritik hon framför mot det liberala universella medborgarskapsbegreppet kan sägas ta sin utgångspunkt i Habermas diskursetik. Fokus här är att alla berörda av ett beslut måste få delta på reellt lika villkor för att detta ska vara giltigt (Stubbergaard, 2000:46). Young trycker på att när den politiska diskussionen är inkluderande tillåter den uttryck av alla intressen (Young, 2000:24).

Detta resonemang motiverar uppsatsens val av ämne dvs barnkonventionens implementering på kommunal nivå. Barn och unga är en marginaliserad grupp i den politiska beslutsprocessen. Av det skäl att denna grupp inte har samma rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare har barnkonventionen ratificerats i Sverige. Dock är det viktigt att hänsyn tas till barn och unga och deras särskilda behov beaktas. Ett empiriskt fokus är i denna studie en barnrättsorganisation som försöker föra barnens talan via deltagande i den politiska processen.

Iris Marion Young (1995) har uppfört ett begrepp kallat ett ”differentierat medborgarskap”, där marginaliserade grupper i samhället bör representeras på ett mer framträdande sätt. Detta begrepp tar sin utgångspunkt i den kritik Young framför mot det universella medborgarskapets förespråkande av lika behandling av medborgarna. Kanske är det så att positiv särbehandling kan gynna marginaliserade grupper. Det differentierade medborgarskapet är en anpassning efter den samhälleliga realitet där inte alla har samma förutsättningar och en kritik av den norm som förespråkar jämlikhet i alla situationer (Stubbergaard, 2000: 27). FN har skapat en konvention specifikt för barn, som kan vara ett sätt för barn att inkluderas i beslutsprocesser och på så sätt vara en del i samhället.

2.6 Implementering och politiskt inflytande

Habermas pekar på att det endast är det politiska systemet som kan styra genom att fatta kollektivt bindande beslut. De offentliga kommunikationsstrukturerna utgör ett nätverk av organisationer som reagerar på tryck från samhällsproblem och väcker då inflytelserika opinioner. Administrationen i sin tur har makt så länge en handling kan återkopplas till den demokratiska åsikts och viljebildningen, som i efterhand kan kontrollera utövandet av politisk makt (Habermas, 1995:90). Om dessa aktörers betydelse säger Habermas nedan;

”Den allmänna opinion som via demokratiska procedurer tar form av kommunikativ makt kan inte själv ´styra´, utan endast leda den administrativa makten i bestämda banor.” (Habermas, 1995:90).

Först när en viss form av politik nått implementeringen och dess effekter kan studeras vet vi vilken politikform som bedrivits. Politiken är inte instrumentell. Därför bör förvaltningen ägnas uppmärksamhet. Implementeringssidan ger det slutgiltiga måttet på de reella maktförhållanden som råder inom det politiska systemet. Lennart Lundqvist säger krasst att utan kännedom om denna sida av politiken förstår man egentligen ingenting av vad som sker (1993:160). Peter Bogason visar dessutom på att gränsen mellan politik och förvaltning kan vara hårfin. Utvecklingen av mindre politikerinblandning i konkreta beslut har stärkt byråkratins roll i den politiska processen (2000:84).

Implementering är knappast bara en teknisk fråga visar studier. Nyare förhållningssätt än de som fanns fram till 1970-talet delar den uppfattningen att en implementering är så mycket mer än att bara verkställande av beslut. Implementering av en policy kan endast förstås och utvärderas med kunskap om institutioner och aktörer som grund. Centralt vid detta förhållningssätt är att implementeringen är en process som formas av politiska faktorer relaterade till statens kapacitet och subsystemens komplexitet. (Howlett & Ramesh, 2003:203). Den betydelse implementeringen tillskrivs här där olika aktörer och deras roller i processen diskuteras kan klargöra relationer inom subsystemet i en given fråga. Likaså är de politiska faktorerna avgörande som formar implementeringsprocessen. I denna text kan dessa faktorer gälla ansvarsfördelning eller befogenheter mellan aktörerna som inneboende problem i det system där implementeringen äger rum.

Olika typer av aktörer påverkar policyprocesser och dess utfall. Aktörerna interagerar med varandra för att föra fram sina intressen. Resultatet av deras interaktion är vad public policy handlar om. Aktörerna är dock inte oberoende och självbestämmande, eftersom de agerar inom en uppsättning av sociala relationer och en kontext som begränsar aktörernas beteende (Howlett & Ramesh, 2003:16). Detta är som Lundqvist påpekar inte möjligt att förstå eller studera *aktörer* utan att beakta den ram inom vilken de handlar dvs *strukturerna*. Det grundläggande studieobjektet är aktören i strukturen (Lundqvist, 1993:159; Lundqvist, 1987:

passim). Begreppet *implementation steering* kan definieras som en aktörs försök att påverka andra aktörer, här gällande implementering av ett politiskt beslut. Att påverka är inte i fallet ett självändamål, utan snarare försöker aktören som försöker styra åstadkomma ett visst resultat utifrån reaktionerna på styrningen (Lundqvist, 1987:35).

Policy subsystem är ett viktigt begrepp inom policyanalysen. Ett sådant system består av ett antal aktörer som interagerar i en fråga. Dessa statliga eller samhällseliga aktörer kan variera i antal beroende på vilken fas av policyprocessen som diskuteras. Likaså kan effekterna av aktörernas interaktion vara varierande på den policy som är aktuell. Dessa nyckelgrupper kan spela en direkt eller indirekt roll i implementeringsprocessen (Howlett & Ramesh, 2003:188f, 148ff). Att känna till rådande policy subsystem i en specifik fråga och titta på aktörernas inflytande är centralt i denna uppsats. Aktörernas befogenheter, men också deras kapacitet att *förstå, vilja och kunna* (Lundqvist, 1987:42f) är av största betydelse när implementeringsprocessen studeras. Resultatet är inte enbart beroende av vilka aktörer som deltar i subsystemet utan även hur.

Angående tolkningar av det politiskt tagna beslutet innebär delegering av implementering att beslutsfattaren överlåter tolkningar av beslutet inom vissa ramar till de verkställande aktörerna. Detta ger ett visst spelrum för implementörerna, där kompromisser och förhandlingar kan förekomma. Implementeringsprocessens aktörer kan se det som en fördel att ett beslut kan tolkas på olika sätt, då oklarheter kan ge större påverkansmöjligheter. (Christensen & Daugaard Jensen, 2001:53f).

Det traditionella sättet att se på implementering är att beslutsfattaren styr och tjänstemannen verkställer. Förvaltningen blir då ett instrument för beslutsfattarna. Det bör vara så att politikerna tar beslut som sedan verkställs av förvaltningen, men det s.k. *implementeringsproblemet* innebär att politiska beslut inte genomförs enligt beslutsfattarnas intentioner. Förvaltningens roll som den instans vilken rakt av verkställer besluten är ifrågasatt. Styrning och kontroll blir här två nyckelord (Sannerstedt, 1991:13ff).

Christensen och Daugaard Jensen har skapat en modell utifrån maktens andra dimension där indirekt makt blir ett begrepp i centrum. Med detta menar de båda författarna att två steg är avgörande i beslutsprocessen där *informella maktfaktorer* spelar en stor roll. Ett första filter kallar författarna för problemreglering, där inflytande avgör om en fråga ska träda in på arenan för beslutsfattande (2001: 51). I policylitteraturen skulle detta kallas för fas ett, agendasättande. Givetvis är maktperspektivet intressant i denna fas, men denna studie begränsas till att handla om implementeringen, det som i modellen kallas för filter två. Christensen och Daugaard Jensen menar att endast i en direkt maktmodell förutsätts att politiska beslut genomförs instrumentellt. Därför betonar de båda författarna den indirekta maktens karaktär och problematiserar implementeringsprocessen utifrån det (2001:50f). Implementeringen, i modellen kallad filter två, är en möjlig källa till inflytande då tagna beslut i genomförelsefasen kan ges ett innehåll eller få konsekvenser som är till fördel för A på bekostnad av B. Politiska beslut är sällan i en form som visar på hur det ska genomföras på ett entydigt sätt. Beslutet ger ofta tolkningsmöjligheter som sker i

implementeringsfasen (Christensen & Daugaard Jensen, 2001:50ff). Mycket av detta kan kännas igen från policystudiernas resonemang kring implementering av politiska beslut.

Implementeringsprocessen och dess problematik kan angripas från olika perspektiv. *Uppifrån- och nedperspektivet* tar sin utgångspunkt i det auktorativa politiska beslutet. I detta perspektiv är beslutsfattarnas avsikter det centrala i analysen, medan i *nedifrån- och uppspektivet* ser man till tillämparnas handlande. Det sistnämnda perspektivet är mer en empirisk fråga om det politiska beslutet har någon styrande verkan eller inte. Inte sällan använd en syntes mellan dessa perspektiv, då det ena perspektivet inte tycks vara det andra överlägset teoretiskt. Istället kan de båda perspektiven användas som en metodmässig utgångspunkt. Båda är styrningsperspektiv, men det första tar sin utgångspunkt i det politiska beslutet medan i det andra ser forskaren till en början hur den bedrivna verksamheten ser ut (Sannerstedt, 1991:18ff; Howlett & Ramesh, 2003:185, 189f). I denna text anammas främst nedifrån- och uppspektivet då aktörerna och deras inblandning i implementeringsprocessen diskuteras. Någon fördjupad avsikt med det politiska beslutet problematiseras inte här. Dock förhåller jag mig till det demokratiska beslutet i Lunds kommunfullmäktige angående barnkonventionens implementering i kommunen som en bindande omständighet som på något sätt ska verkställas. Endast på detta sätt är det politiska beslutet en utgångspunkt i studien.

Implementering av policy är den del av policyprocessen som är i fokus för denna text. Dock är det så att de erfarenheter aktörerna får genererar nya frågor eller ett nytt angreppssätt till samma policy. Genom detta tangerar också uppsatsen policyprocessens sista stadium utvärdering.

Det är vid utvärdering av policy syftar till en bred definition av policyprocessens sista steg, där det avgörs hur den offentliga policyn har fungerat när de omsatts i handling. (Howlett & Ramesh, 2003:207). En policy eller ett politiskt program kan anses lyckas eller misslyckas. Detta är förstås svårt att definiera. Relativt konkret blir det dock i substantiva termer, då det kan undersökas huruvida något levererats eller inte. (Howlett & Ramesh, 2003:208).

3 Barnkonventionens implementering - en aktörsanalys

3.1 Barnkonventionens aktörer

3.1.1 Barnkonventionen och myndigheterna

Myndigheterna har en avgörande roll när det gäller implementeringen av barnkonventionen. De olika myndigheterna ska enligt statliga direktiv tillämpa konventionen i det egna beslutsfattandet, dels kan myndigheter genom sitt tillsynsansvar påverka olika samhällsområden att föra in ett systematiskt barnperspektiv (BO, 1999:48). Relevant för uppsatsen är myndigheternas uppdrag gällande tillsyn och införande av ett barnperspektiv i den kommunala praktiken. Myndigheterna Barnombudsmannen och Länsstyrelsen är så att säga statens förlängda arm i implementeringen av barnkonventionen.

Regeringens nationella strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter (1997/98: 182) uppmanar statliga myndigheter att vidta en rad åtgärder. Kommunerna uppmanas här att inrätta system för att tydliggöra barnperspektivet i det kommunala arbetet, i beslutsprocesser vid alla åtgärder som rör barn. (Länsstyrelsen, 2006:1).

Barnombudsmannens uppdrag fastställs i de regleringsbrev som författas av Socialdepartementet. Här beskrivs myndighetens verksamhetsgren att gälla ”strategiska insatser för att genomföra FN:s barnkonvention samt företräda barns och ungas rättigheter.” Politikområdets fokus läggs på barns och ungas delaktighet och inflytande. Vidare står det i denna reglering (2006/10212/SK:1) att ” barnombudsmannen skall bedöma utveckling i myndigheter, kommuner och landsting avseende barns och ungas inflytande i beslutsprocesser” (se även bilaga 3).

3.1.2 Barnkonventionen i kommunerna

Trots att Sverige ratificerat barnkonventionen och därmed sagt att den ska följas, har det blivit brukligt att kommunerna också diskuterar och fattar ett beslut för implementeringen på kommunal nivå (BO, 2002:7,10).

Att förverkliga barnkonventionen i samhället måste ses som en långsiktig process. Mycket arbete återstår när det gäller att följa upp hur konventionen följs i praktiken. Det saknas praxis runt tolkningar och tillämpningar av konventionens olika artiklar. Barnombudsmannen har här en självklar roll att fylla tillsammans

med rättstillämpare, forskare och barnrättsorganisationer (BO, 1999:44). Idag vilar stora delar av det samhällsliga ansvaret för barn och ungdomar på kommuner och landsting. Skillnaderna är stora mellan kommuner hur långt implementeringen av barnkonventionen kommit, men det är av yttersta vikt att den används som ett praktiskt verktyg i beslutsprocesser samt i det generella och individuella arbetet med barn och unga (BO, 1999:46).

3.1.3 Barnkonventionen och ideella organisationer

Flera ideella organisationer har haft en stor betydelse vid barnkonventionens tillkomst. Likaså har dessa organisationer gjort den känd och dessutom övervakat att den efterföljs. Rädda Barnen, BRIS, svenska Unicef-kommittén med flera ingår i 'nätverket för barnkonventionen', med syfte att stärka konventionen i Sverige (BO, 1999:45f).

Dessa frivilligorganisationer arbetar delvis med att påverka beslutsfattare. Några organisationer fungerar som pådrivande i olika frågor, medan andra är mer inriktade på att sprida information till barn och ungdomar (BO, 1999, s. 46). Rädda barnen är ett exempel på det förstnämnda och kommer fortsättningsvis i studien representera frivilligrörelsen inom barnkonventionsarbetet.

I Rädda Barnens nationella verksamhetsinriktning för hela riket tydliggörs att denna organisation ska påverka och samverka med viktiga aktörer i barnrättsarbetet (Rädda Barnen, 2005:4).

3.2 Aktörernas interaktioner

3.2.1 Barnombudsmannen/ Länsstyrelsen Skåne

Gällande Länsstyrelsen Skåne ställer jag frågan om regeringens direktiv från den nationella strategin och dess praktiska gångbarhet. Då får jag svaret att direktivet innehåller ett "bör" istället för att "skall" och blir då ett svagt instrument. Tjänstemannen säger också att myndigheter är skyldiga att följa lagen eller snarare att göra tillsyn så att lagen följs. Barnkonventionen är ingen lag utan bara en konvention. Den faller på så sätt lite utanför Länsstyrelsens tillsynsområde (Tjänsteman C, 070510).

Länsstyrelsen har alltså inte skyldighet att bevaka så att den nationella strategin efterföljs på kommunal nivå. Denna uppgift ligger på Barnombudsmannen, hädanefter kallad BO, som undersöker situationen genom kommunala enkäter. Under samtalet på Länsstyrelsen får jag också veta att i de rapporter som BO producerar, riktas ingen kritik mot kommuner och landsting. Barnperspektivutredare på Länsstyrelsen menar att BO:s verktyg är svagt. Tjänstemannen på Länsstyrelsen menar att i BO:s rapporter tillrättavisas inte kommuner som inte följer konventionen (Tjänsteman C, 070508).

Kenneth Ljung på BO får bemöta detta påstående. Han ser till myndighetens ansvar och svarar att det står i lagen gällande detta tillsynsansvar, men att BO inte kan sanktionera överträdelser. På frågan om BO har några andra verktyg att kontrollera kommunernas implementering av barnkonventionen svarar Ljung ja och menar att BO följer upp sakfrågor som indirekt berör kommunerna. Dock har BO inga lagliga verktyg utan jobbar ”generellt med påverkan” (BO, 070514).

Vi kan se i ovanstående resonemang att BO är de myndighet som har det statliga tillsynsansvaret för att barnkonventionen efterföljs i kommunerna. Länsstyrelsen uppfattar BO:s verktyg för tillsyn som svaga, men säger samtidigt att statusen som konvention och inte lag gör att Länsstyrelsen inte har som ansvar att kontrollera att den efterföljs.

3.2.2 Barnombudsmannen/ Rädda Barnen

Denna relation bygger på sätt och vis på en delad målsättning. Myndigheten BO och frivilligorganisationen arbetar båda med att barnkonventionen ska få större genomslag i samhället. Dock har de båda aktörerna olika infallsvinklar och olika metoder hur man arbetar med barnkonventionen. En myndighet har förstås befogenheter att agera, men också begränsningar i sina statliga direktiv. Rädda Barnen har inget officiellt mandat att agera, men kan ändå göra det inom ramen av landets lagar. Frivilligrörelsen grundar sig på att medborgare går samman och använder detta deltagande till möjligheter till politiskt inflytande över den politiska processen. Samarbetet mellan dessa båda aktörer är inte omfattande (se www.bo.se; www.rb.se). På lokal nivå kan Rädda Barnen vända sig till BO för att ställa frågor eller diskutera omständigheter runt barnkonventionen på kommunal nivå (se ovan Ljung, 070514).

Vid ett uttalande från Rädda Barnens riksstyrelse angående BOs agerande och befogenheter pekar Linus Bengtsson på att han är kritisk till att BO:s rapporter och utredningar inte används i större utsträckning av riksdag och regering. Detta har synliggjorts av FN:s barnkommitté när denna har kritiserat Sverige för att det finns för stora skillnader mellan kommunerna och att man inte ser till att ha medel att följa upp kommunerna från statens sida. Detta beskrivs i s.k. alternativrapporterna till barnrättskommittén i Genève (Bengtsson, 070502).

Vi kan även se i denna relation att BO:s befogenheter anses som otillräckliga. Visserligen är det upp till riksdag och regering att dels använda det material BO producerar om barnrättsperspektivet i Sverige och att ge BO ett verktyg som är tillräckligt.

3.2.3 Länsstyrelsen Skåne/ Rädda Barnen i Lund

Mellan dessa aktörer sker inte bara en dialog utan också en problematisering av barnkonventionens implementering på kommunal nivå. Med ett års mellanrum

träffas representant för Rädda Barnen och en barnperspektivutredare från Länsstyrelsen.

Tjänsteman C frågar Rädda Barnens representant efter idéer och undersökningsresultat liksom observationer på kommunal nivå, som denne kan använda i sitt myndighetsarbete. Tjänsteman C betonar också vikten av att någon utanför kommunen ställer besvärliga frågor till tjänstemännen. ”Någon som har fria händer att driva på processen och ställa krav. Inte som Länsstyrelsen och Barnombudsmannen. Någon som säger; varför gör ni inte mer?”(070508).

Barnperspektivutredaren på Länsstyrelsen är kritisk mot den egna myndigheten eller snarare mot de befogenheter som ges Länsstyrelsens tjänstemän. Utifrån detta myndighetsperspektiv handlar det endast om att kommunerna ”bör” följa den konvention som Sverige ratificerat. Det är utanför Länsstyrelsens område för kontroll att följa upp implementeringen.

Länsstyrelsen i Skåne och Rädda Barnen i Lund för en dialog om den kommunala praktiken. Länsstyrelsen kan få kunskap om det kommunala arbetet och Rädda Barnen detsamma om regler och metoder som kan hämtas från myndighetsnivå. information som sedan kan användas i det fortsatta samtalet med Lunds kommun samt kunskap om myndighetsutövning, dess befogenheter och begränsningar i direktiv gällande även BO.

3.2.4 Barnombudsmannen/ Lunds kommun

Barnombudsmannens tillsynsansvar konkretiseras genom de kommunala enkäter som kommunerna med något års mellanrum måste skicka in. Frågorna är fasta och svaren publicerats offentligt på BO:s hemsida. Utifrån detta kan både BO:s metoder granskas och de svar som getts från Lunds kommun användas. Den senaste kommunala enkätundersökningen gjordes av BO år 2005. Här redovisar Lunds kommun redovisat sina ”strategier för barnkonventionens genomförande” och ”kommunens metoder” för den samma (www.bo.se).

Utifrån BO:s senaste enkätundersökning från 2005 gällande kommunernas genomförande av barnkonventionen ges viktig information om denna process i Lunds kommun. Utöver det faktum att kommunen antagit konventionen i kommunfullmäktige besvaras många av frågorna nekande. Kommunen har ingen handlingsplan eller policy för genomförandet av barnkonventionen, ingen barnbilaga till budget eller barnbokslut knutet till revisionen. Dock kan man utläsa att en gång under konventionens femårsperiod i Lunds kommun har arbetet uppföljts i årsredovisning för 2003 (www.bo.se, www.lund.se).

Ansvarig tjänsteman på Lunds kommun är kritisk till det sätt BO utför sin uppföljning via enkäter. När BO följer upp situationen i landets kommuner angående barnkonventionsarbetet anser tjänsteman B att BO försöker mäta läget genom att ställa en viss sorts frågor. Kritiken består av att uppföljningen är normstyrd och att situationen är mer komplicerad än så än att kunna mätas på ett sådant sätt enligt tjänsteman på Kommunkontoret (Tjänsteman B, 060117). Vid en fortsatt diskussion om hur enkätundersökningen kan ses som normstyrd säger tjänsteman B att BO har skapt sig en bild av hur implementeringen ska gå till.

BO:s processtänkande att bestämda saker ska införas såsom av barnchecklista, ungdomsting etc. kritiseras med att BO inte ser till effekterna i en kommun dvs output. Tjänsteman B vill gärna visa på vad som satsas i Lund på barn och unga (070508).

Denna kritik bemöts på följande sätt av BO. Kenneth Ljung pekar på att BO tror på ett processorienterat arbetssätt. Argumentet är att enkäterna har utformats utifrån framgångsfaktorer, som framtagits efter forskning i ämnet. BO är medveten om att kritik riktats tidigare mot enskilda metoder som förespråkas av myndigheten. Ljung menar att det är då viktigt att sätta in metoden i ett sammanhang, i rätt sammanhang (070514). Värt att notera är att BO:s modell för barnkonsekvensanalys uppfattas som komplicerad även på Länsstyrelsen (Tjänsteman C, 060208).

Från Rädda Barnens perspektiv har BO:s enkäter varit ett redskap att kunna se hur läget är i kommunen. Men BO:s roll kan förstärkas ytterligare och framförallt borde inte staten kunna frånsäga sig sitt ansvar när det gäller kommunernas implementering av barnkonventionen (Bengtsson, Rädda Barnen, 070502).

BO själv beskriver sina enkäter som omfattande i en rapport, medan andra aktörer tycker att verktygen är svaga eller otillräckliga. Likaså uppfattar både Lunds kommun och Länsstyrelsen Skåne BO:s modell för barnkonsekvensanalys som komplicerade. Detta är en del av det normstyrda arbetssättet som tagits fram åt BO genom forskning. På ett praktiskt plan mottages inte denna modell med större tilltro. Rädda Barnen i Lund använder dock de kommunala enkäterna som underlag för att få kunskap om implementeringsprocessen och uppslag hur frågor kan ställas till Lunds kommun. BO ger inget svar på frågan genom vilken forskning myndighetens modeller eller normer tagits fram (Ljung, 070514).

3.2.5 Länsstyrelsen/ Lunds kommun

Länsstyrelsen har nyligen undersökt hur barnkonventionsarbetet fortskrider på regional nivå utifrån BO:s enkät år 2005. Vid denna undersökning är skillnaderna stora mellan kommunerna (tjänsteman C, 070510). Viktigt att uppmärksamma är att undersökningen utförts på ett mycket övergripande plan, då enbart BO:s kommunala enkät för 2005 har använts som underlag. Barnperspektivutredare på Länsstyrelsen gör en värdering de skånska kommunerna och barnkonventionsarbetet. Omdömen delas ut. Undersökningen har alltså en källa och blir väldigt övergripande, vilket tjänsteman C är medveten om (se bilaga 6).

Länsstyrelsen kan ta en stödjande roll gentemot kommunerna säger tjänsteman C. Dock görs få satsningar. När kommunerna själva tar kontakt med Länsstyrelsen sker ett samarbete. Länsstyrelsen kan tillsammans med någon från Barnombudsmannen hålla utbildningar eller stöd genom samtal om barnkonventionsarbetet i kommunen. Detta har skett i Trelleborg som är en s.k. föregångskommun i barnkonventionsarbetet, men Lunds kommun har inte frågat Länsstyrelsen om råd eller utbildningsinsats gällande barnkonventionens implementering (Tjänsteman C, 070510). När Lunds kommun på

tjänstemannanivå inte själva tagit kontakt med Länsstyrelsen har inte Länsstyrelsen heller gjort det. Kommunikationen har varit obefintlig under flera år (Tjänsteman B, 060117).

Länsstyrelsen i Skåne är inte bara riksdagens och regeringens talesman till Skånes kommuner, utan samtidigt verkar Länsstyrelsen som kommunernas språkrör gentemot riksdag och regering (Granberger, 2004:1). Tjänsteman C visar på att det skett någon form av kommunikation mellan kommunledningen och Länsledningen i form av en träff våren 2007 (070510).

Utifrån uttalandet ovan kan vikten betonas av att Länsstyrelsen och de skånska kommunerna har en dialog gällande barnkonventionsarbetet. Eftersom detta arbete i huvudsak utförs på den kommunala nivån, men riksdag och regering har ett huvudansvar att konventionen följs måste ett interagerande mellan kommun och Länsstyrelse vara väsentligt. Länsstyrelsen som mellanaktör kan tänkas ha det yttersta ansvaret för att kommunikationen mellan olika nivåer fungerar. Denna brist på samverkan på tjänstemannanivå är påtaglig.

3.2.6 Lunds kommun/ Rädda Barnen i Lund

Den 25 april 2002 beslutade Lunds kommunfullmäktige att FN:s konvention om barnets rättigheter skulle implementeras i kommunen. Beslutet innebar att barnkonventionen och dess grundläggande principer ska gälla i Lunds kommun (bilaga 2). Dokument är det mest centrala beslutet i denna studie. Sedan barnkonventionen blev bindande i Lunds kommun har studiens aktörer interagerat flitigt. Nedan följer ett urval.

Rädda Barnen i Lund försöker delta i implementeringsprocessen av konventionen på kommunal nivå genom att kommunicera med kommunens tjänstemän och politiker på både specifik och generell nivå. Det specifika kan gälla sakfrågor från ett barnrättsperspektiv utifrån de tolkningar frivilligrörelsen gör av det kommunala beslutet. Mer generella diskussioner kring barnkonventionens implementering kan gälla beslutet i sin helhet eller från frivilligorganisationshåll att processen inte avstannar och konventionen ”glöms bort”. Vad som är grundläggande i dessa samtal är övriga relationer och dess betydelse som diskuterats ovan. Rädda Barnen i Lund har med sig kunskap, dokument eller annan information som genererats i processer mellan det politiska subsystemets aktörer dvs den grupp av människor som arbetar med barnkonventionens implementering från olika perspektiv. Lunds kommun har givetvis också liknande erfarenheter i ryggen.

Barnchecklistan

Barnkonsekvensanalys är ett samlingsnamn för de verktyg som används vid beslutsprocesser som utgår från barnets bästa och vad beslutet kan komma att innebära utifrån ett barnperspektiv. Förhandsprövningen innebär inte att barnets intresse alltid kan gå före andra gruppers intressen, men att barnets rättigheter vägs in innan beslut fattas (BO, 1998:53).

I Rädde Barnen i Lunds måldokument, verksamhetsplanen för 2003-2005 nämns övergripande att en barnchecklista upprättats i kommunen och styrelsen har som ambition att fortsätta undersöka implementeringen av barnkonventionen under perioden (Rädde Barnen i Lund, 2004:3)

I Lunds kommun arbetades en barnchecklista fram av tjänsteman A och en kommunal projektgrupp under hösten 2002. Denna ingick som underlag för samtliga beslut i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och bolagsstyrelser i ärende som kunde komma att beröra barn och ungdomar under 18 år. Om barnchecklistan bedömdes relevant skulle ett antal frågor ställas innan beslut fattas. Om någon fråga besvarades med nej borde orsakerna anges samt eventuella konsekvenser för barn och ungdomar beskrivas. En fråga var ”om barn och ungdomar fått uttrycka sin mening i ärendet. Om ja, på vilket sätt? Om nej, ange orsak” (Lindholm, 2002: 17).

Enligt tjänsteman A på Lunds kommun krävde barnchecklistan mycket av tjänstemännen och var på så sätt effektiv (Lindholm, 2002, s. 17). På frågan om barnkonsekvensanalys görs i Lunds kommun, svarar tjänsteman A att det ingår en analys i checklistan och på så sätt tillämpar kommunen barnkonsekvensanalyser (Lindholm, 2002:17).

Rädde Barnen i Lund samarbetade med BO vid ett tillfälle under denna fas av barnkonventionens implementering. Vid en utbildning av Lunds kommuns politiker och tjänstemän 2003-03-05 föreläste Kenneth Ljung från Barnombudsmannen om barnkonventionens bakgrund och innehåll. Rädde barnen i Lund presenterades som en part i implementeringsarbetet. Barnchecklistan var då huvudfråga (Tjänsteman A, 030305).

Den nya tjänstemannen (B) på Lunds kommun som ansvarar barnkonventionsarbetet besöker Rädde barnens diskussionsforum som gäst. Barnchecklistans tillämpning i kommunen problematiseras. Tjänsteman B frågar hur Lunds kommun kan arbeta med Rädde Barnen i dessa frågor. Angående implementeringen av barnkonventionen pekar tjänsteman B på att det behövs en metodutveckling. Tankemässigt anses kommunen hålla med BO, men redskap för att arbeta med barnchecklistan behövs i Lunds kommun. De kommunala nämnderna är enligt tjänsteman B inte till något stöd för analysen (Tjänsteman B, 030220).

Efter detta samtal initierar Rädde Barnen i Lund en undersökning om politiker och tjänstemäns attityder till och tillämpning av barnkonsekvensanalyser i Lunds kommun. Rapporten hade tre huvudfrågor. Den första frågan gäller hur arbetet med barnchecklistan fungerade. Den andra frågan gäller vilka attityder politiker och tjänstemän i Lunds kommun har gällande arbetet med barnchecklistan och barnkonsekvensanalyser. Den tredje frågan gäller hur arbetet med barnkonsekvensanalyser kan förbättras. För att besvara de ställda frågorna har politiker och tjänstemän från nämnder med respektive förvaltning, ordföranden från kommunfullmäktige och nyckelpersoner från kommunkontoret intervjuats (se Linder, 2005). Denna rapport hann dock inte bli färdig innan Lunds kommun utvärderat barnchecklistan i den kommunala årsredovisningen 2003 och kan därför inte tillskrivas någon avgörande betydelse i de policyförändringar som beskrivs nedan. Dock kan det betonas att undersökningen nådde ett stort antal

strategiska personer inom kommunen såsom nämndeordförande och förvaltningschefer. Dessa fick förhålla sig till frågeställningarna.

Knappt två år efter att Lunds kommunfullmäktige tagit det avgörande beslutet (bilaga 2) att barnkonventionen skulle implementeras i Lunds kommun lägger Lars Hansson (fp) fram en motion kallad "Det slarvas med tillämpningen av barnkonventionen i Lunds kommun" (2004-01-29, Dnr KF 60/03). Denne politiker yrkade på att kommunfullmäktige skulle ge kommunstyrelsen i uppdrag att "upprätta nya eller förtydligande anvisningar för hur kommunfullmäktiges beslut ska tillämpas" samt att tillämpningen "senast den 30 juni 2005 följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen i Lunds kommun". Motionen avslogs dock i kommunfullmäktige med motiveringen att den ansågs vara besvarad med hänvisning till kommunkontorets tjänsteskrivelse (Dnr KF 60/03, 2003-12-04, se även bilaga 5). I denna hänvisas till Kommunfullmäktiges tidigare beslut om implementering år 2002 (bilaga 2) och de två i frågan aktuella attsatser med följande svar:

- **att konsekvenserna för barn tydligt ska framgå vid alla kommunala beslut**

Enligt tjänsteskrivelsen (Dnr KF 60/03, 2003-12-04:1) har Kommunstyrelsen fastställt kommunkontorets förslag till barnchecklista och rekommenderat samtliga nämnder, styrelser och kommunala bolag att använda barnchecklistan i enlighet med kommunfullmäktiges beslut (se även bilaga 5). Nytt verktyg för barnkonsekvensanalys blir från 050101 en ny s.k. handledning.

- **att uppdra åt kommunkontoret att utarbeta förslag på barnchecklistor**

Enligt tjänsteskrivelsen (Dnr KF 60/03, 2003-12-04, s.1) har Kommunstyrelsen gett kommunkontoret i uppdrag att vid årsredovisningen år 2003 redovisa uppföljningen av arbetet med barnkonventionen i Lunds kommun (se bilaga 5). Efter denna utvärdering ersätts barnchecklistan med en handledning.

I efterföljande årsredovisning för Lunds kommun (2003) framläggs det att nämnder och förvaltning arbetat med barnkonvention och barnkonsekvensanalys i form av barnchecklistan, men ingen av nämnderna har arbetat konsekvent med kommunfullmäktiges beslut gällande barnkonventionens implementering. I den sammanfattande bedömningen nämns också att avsikten med Kommunfullmäktiges beslut om implementering år 2002 skulle leda till ett nytt förhållningssätt och handlande i kommunen. För detta krävs attitydförändringar och rutiner för beslutsfattande och ständiga omprövningar av de arbetssätt och prioriteringar som råder (Lunds kommun, 2003:24ff).

Användandet av barnchecklista innebär inte per automatik att en barnkonsekvensanalys har genomförts. Vidare står det att det tyvärr inte kan tolkas som att ett nytt förhållningssätt vuxit fram eller att barnperspektivet anammats av nämnderna. Ingen nämnd har följt kommunfullmäktiges beslut konsekvent. I denna redovisning kan man utläsa att arbetet med barnchecklistan

listan varit bristfällig. Kommunfullmäktiges beslut kan inte enligt årsredovisningen anses vara tillräckligt för att föra utvecklingen framåt. Kunskaps- och metodutveckling efterfrågas (Lunds kommun, 2003:24ff).

Efter denna nedslående utvärdering som Kommunkontoret gjort på uppdrag av Kommunstyrelsen kom *Uppföljning av tillämpningen av barnkonventionen i Lunds kommun* (Dnr KF 86/99, se bilaga 7a, 7b). Kommunstyrelsen föreslår genom denna att som ersättning för tidigare beslutad barnchecklista anta förslag till "Barnkonventionen - handledning för politiker och tjänstemän" att användas av samtliga nämnder och styrelser från och med 2005-01-01. Vidare står det att kommunstyrelsen beslutar att ge kommunkontoret i uppdrag att följa upp arbetet med barnkonventionen i Lunds kommun (Kommunstyrelsen 2004:3).

Lars Hanssons motion *Det slarvas med tillämpningen av barnkonventionen i Lunds kommun* (Dnr KF 60/03) visar på att ett behov finns att förstå hur barnkonventionen ska tillämpas praktiskt (se bilaga 5). Den visar också på att det finns en politisk vilja att förbättra och förtydliga användandet av konventionen. I kölvattnet av motionen och Kommunstyrelsens efterföljande tjänsteskrivelse fick att-sats fem och sex i Kommunfullmäktiges beslut år 2002 (bilaga 2) en förfinad praktisk innebörd. Den nya handledningen vid beslutsfattande innebär samtidigt som barnchecklistan blir ersatt att konsekvenserna för barn tydligt ska framgå vid kommunala beslut. Den nya handledningen började gälla 2005-01-01. Kvalitetsskillnaden med handledningen innebär att i denna barnkonsekvensanalys måste beslutsfattaren motivera sina svar skriftligen (se Dnr KF 86/99, bilaga 7a,7b).

Barnbilaga och barnbokslut

Syftet med en barnbilaga är att kunna redovisa till kommunfullmäktige samlade åtgärder och konsekvenser för de olika nämndernas verksamheter för barn och ungdomar. Barnbilagan ska innehålla en sammanställning och redovisning av mål och åtgärder som direkt eller indirekt är riktade till barn och unga samt en konsekvensbeskrivning av hur dessa åtgärder berör barns och ungas situation. Denna är knuten till budgeten. Ett s.k. barnbokslut är knutet till kommunens revision och går ut på att varje förvaltning i samband med bokslut gör en särskild utvärdering av hur fattade beslut påverkar barnens villkor i kommunen. I samband med detta kan också en handlingsplan upprättas för hur barns och ungas behov och resurser ska tillvaratas i den kommunala beslutsprocessen (BO, 1998:79, 83f). Själv säger Kenneth Ljung hos BO att på kommunal nivå märker BO en positiv tendens. Begreppen börjar sätta sig, såsom barnkonsekvensanalys, ett samlingsnamn för olika metoder (Ljung 070514).

Rädda Barnen i Lund har i sina verksamhetsplaner dvs. måldokument formulerat i vilken riktning organisationen ska arbeta gentemot kommunen, samt vilka frågor som ska vara prioriterade. I detta måldokument ska Rädda Barnen i Lund arbeta för att Lunds kommunfullmäktigt ska låta en barnbilaga följa med budgeten och ett barnbokslut i samband med revisionen (Rädda Barnen, 2006:3).

Dessa begrepp härstammar från BO:s metoder hur barnkonventionen kan användas i den kommunala praktiken (se BO, 1998:79,83f). Vid ett samtal på

Kommunkontoret i Lund mellan ansvarig tjänsteman (B) för implementeringen av barnkonventionen och Rädda Barnens representant får tjänsteman B frågan om begreppen barnbilaga och barnbokslut. Begreppen får tjänsteman B att associera till BO:s och dennes processororienterade arbetssätt, där ”bara specifika moment i anses räknas vid implementering av barnkonventionen i kommunerna”. På Rädda barnens fråga om arbetet med barnbilaga/ barnbokslut påbörjats är svaret nej. Detta motiveras av tjänsteman B med att de kommuner som införlivar dessa frågor i kommunens revision har ofta ett tunt innehåll, mer en sammanfattning av de sammanhang som nämner ordet barn t.ex. antal skolor. ”Denna bristande kvalité hos andra kommuners barnbilaga/barnbokslut gör att de inte är värda namnet ”(Tjänsteman B, 060117). Tjänsteman B är mycket kritisk till utformningen av BO:s enkät och likaså begreppen barnbilaga och barnbokslut som förknippas med BO och de begrepp som via enkäten kan bockas av och på så sätt godkänna kommunen. Tjänsteman B säger sig vara kritisk till BO:s processororienterade arbetssätt (Lunds kommun, 060117).

Vid ett samtal mellan Länsstyrelsen Skåne och Rädda Barnen i Lund tre veckor senare diskuteras barnkonventionens implementering i Lunds kommun. Barnbilaga och barnbokslut problematiseras. Regeringens egen barnbilaga till budgeten presenteras (se Regeringens skrivelse 2004/05:93; Regeringens skrivelse 2003/04:143). Tjänsteman C ser till Lunds kommun och funderar på verktyg som Rädda Barnen kan använda sig av. Organisationen får rådet att trycka på det kommunala beslutet som man i Lunds kommun själva har företagit sig dvs de åtta att-satserna (Tjänsteman C, 060208). Denna metod att använda kommunens eget beslut och sedan tjänstemannens tolkningar av beslutet kan vara något för RB att använda för att driva diskussionen vidare. Denna metod kan klassificeras som *implementation steering* dvs inte bara en aktörs försök att påverka andra aktörer, utan snarare försöker aktören styra genom att åstadkomma ett visst resultat utifrån reaktionerna på styrningen. Med andra ord ställer frivilligrörelsen frågan för att styra och använder svaret från byråkratin för att visa på något utöver svaret som getts.

Nästa möte mellan Lunds kommun och Rädda Barnens (070508) representant utgår diskussionen från kommunfullmäktiges beslut och de åtta attsatserna. Tjänsteman B får gå in på var och en och förklara hur implementeringen av barnkonventionen fortskridit. Detta tillvägagångssätt har rekommenderats av tjänsteman C på Länsstyrelsen för att kommunens ansvarige tjänsteman måste tänka efter och formulera sig och eventuellt motivera varför vissa saker inte gjorts (060208). Nedan följer Tjänstemans Bs svar på frågor om att-satser 7 och 8 i tur och ordning, vilka kan knytas till diskussionen om barnbilaga och barnbokslut.

- **att uppmana nämnderna att komplettera sina måldokument efter intentionerna i barnkonventionen**

Nämnderna har gjort måldokument. Hänvisningar till barn görs istället i befintliga dokument istället för att skriva nya ”ogenomträngliga dokument” för varje ämne.

T.ex. i kulturpolitisk strategi används benämningen ”alla lundabor” ej specifikt barn (Tjänsteman B, 070508).

- **att uppmana nämnderna att ta fram metoder för uppföljning och utvärdering av verksamheten utifrån barnkonventionen**

Barnbokslut är tänkbart. Har varit uppe på agendan i Kommunstyrelsen under det senaste året (Tjänsteman B, 070508).

Vid det senaste tillfället när Rädda Barnen träffar tjänsteman B på Lunds kommun märks en stor skillnad i inställning till barnbilaga och barnbokslut. Tjänsteman B kan tänka sig att utföra detta, kanske inte varje år, men någon gång emellanåt. Kanske en utvärdering kan göras för hela perioden år 2002-2007 (070508).

Intern kontroll

I den *Handlingsplan för intern kontroll för kommunkontoret* (Tjänsteskrivelse 060220) omskrivs barnkonsekvensanalys i beslut som en del (se bilaga 8). Intern kontroll innebär en process där politik och professionell ledning samverkar för att bl.a. uppnå att lagar, bestämmelser och policys efterlevs. I detta fall granskas om ”samtliga beslut som fattas av kommunstyrelsen ska omfattas av en barnkonsekvensanalys”. Detta mål anses inte var uppfyllt då ”rutiner för uppföljning saknas”, vilket innebär att kontrollmålet inte kunnat genomföras under 2005 (bilaga 8:4).

Under det senaste samtalet mellan ansvarig tjänsteman på Lunds kommun (B) (070508) presenteras också handlingsplan för intern kontroll (bilaga 8), ett styrmedel som kommunstyrelsen använder sig av, som nu har använts. I den kontrolleras om barnkonventionen följts enligt Kommunfullmäktiges beslut. Svaret blev att beslutet inte har följts. I *Granskningsrapport internkontroll för kommunkontoret 2006* (Bilaga 9, 061122:4f) konstateras att tillämpningen av barnkonsekvensanalys uppvisat uppenbara brister och frågan är nu uppe för alla nämnder.

Bakgrunden är att Kommunstyrelsen inte är nöjd med att utvärdering inte gjorts av barnkonventionen årligen sedan beslutet år 2002. Granskningen som sätts igång kommer att publiceras under 2007 (Tjänsteman B, 070508). Tjänsteman B förklarar att barnkonventionsarbetet som inleddes i Lunds kommun år 2002 diskuterades i årsredovisningen år 2003. Då hade man nått en acceptabel nivå på barnkonventionsarbetet. Sedan dess har inte mycket hänt förrän nu när Kommunstyrelsen åter aktualiserat detta arbete (070508).

Efter att barnkonventionen i Lunds kommun hamnade under intern kontroll och resultatet visade på att rutiner för uppföljning saknades. Detta innebar att kontrollmålen inte kunde uppfyllas. Då utreddes ärendet vidare. I *Granskningsrapport för intern kontroll för kommunkontoret 2006* (Bilaga 9 061122:4f) observeras även att varje granskning av tillämpningen av barnkonsekvensanalys har uppvisat uppenbara brister. Kontrollmålet kommer inte att tas upp i följande handlingsplan, utan förvaltningen får i uppdrag att göra en utvärdering av barnkonsekvensanalys i beslutsfattandet. I åtgärdsplanen som

följer för intern kontroll är ska bristerna i tillämpningen åtgärdas och tidigare beslut från kommunfullmäktige år 2002 ska utvärderas.

När granskning visade att kommunkontoret under flera år haft med barnkonsekvensanalys som kontrollmål i sina handlingsplaner och brister uppvisats gång på gång utan åtgärd, tillsattes en utvärdering. Märk väl att utvärderingen inte bara gäller att se till barnkonsekvensanalys i beslutsfattandet, utan den åtgärd som också nämns är att utvärdering ska göras av Kommunfullmäktiges beslut i sin helhet (Bilaga 9, 061122:4f).

På Lunds kommun motiverar tjänsteman B denna åtgärd med att beslutets första att-sats kan ifrågasättas. Kommunkontorets jurister säger att kommunfullmäktige inte kan anta att man ska "följa lagen". Denna sats och resten av beslutet ska utvärderas under 2007 tillsammans med bristerna i tillämpningen. Argumentet från tjänsteman B till att granskningsrapporten ska utvärdera innehållet i beslutet grundar sig i frågan om beslutet fått den effekt man trodde (Tjänsteman B, 070508).

- **att barnkonventionen och dess grundläggande principer ska gälla i Lunds kommun**

I den första satsen i kommunfullmäktiges beslut åtar sig kommunen ovanstående. Barnkonventionens grundläggande principer är art. 2,3,6 och 12. I korthet innebär dessa barns och ungas rätt till ickediskriminering, barnets bästa i främsta rummet, rätt till liv samt den s.k. demokratiartikeln om åsiktsfrihet och rätten att bli hörd (Regeringskansliet, 1990: 1).

4 Slutdiskussion

Enligt Paul Hirst krävs en överbrygning mellan staten och det civila samhället. På detta sätt kan det demokratiska styret omkonstrueras för att möta krav på en demokratiform bakom en strikt representativ demokratimodell. Interaktionen mellan staten och det civila samhället där ömsesidigt utbyte sker kan ses som en fördjupning av innebörden i begreppet demokrati. Utan det civila samhällets legitimitet kan inte staten föra sin politik. Likaså kan inte det civila samhället fungera utan statens grundläggande sociala tryggheter och beskydd. Vi kan se i texten ovan hur de båda myndigheterna BO och Länsstyrelsen Skåne inte bara kommunicerar med varandra och arbetar tillsammans, utan hur dessa både ger och tar när det gäller frivilligrörelsen. Det kan gälla utbyte av kunskaper eller material, men likaväl muntliga diskussion om myndigheternas befogenheter eller barnkonventionens implementering på kommunal nivå. I detta fall finns ingen dikotomi, möjligen olika åsikter gällande vad som i praktiken ska utföras av ansvarig myndighet eller kommunal tjänsteman. Staten och det civila samhället har återföljts i denna studie av ytterligare två sfärer, det politiska samhället och byråkratin.

Utifrån de empiriska erfarenheterna i texten ovan kan vi se exempel på när det politiska samhället har en förmedlande roll mellan sociala rörelser politiskt administrativa processer, som Jean Cohen och Andrew Arato beskriver. Detta kan illustreras enkelt med de erfarenheter då det politiska samhället, här Lunds kommunpolitiker reagerat formellt på brister i tillämpningen av barnkonventionen. Den första gången det skedde var det en enskild politiker som genom en motion efterfrågade nya eller förtydligande anvisningar hur Kommunfullmäktiges beslut skulle tillämpas. Den andra gången var det Kommunstyrelsen som utsatte implementeringen av barnkonventionen för en granskningskontroll. Denna typ av konkret påverkan på implementeringsprocessen ligger långt utanför det civila samhällets handlingsutrymme. Dessa formella dokument från det politiska samhället är ett uttryck för direkt politiskt inflytande.

Staten har det yttersta ansvaret för implementeringen av barnkonventionen, men har genom den nationella strategin (prop.1997/98:182) lagt ut ansvaret på dels BO, dels Länsstyrelsen regionalt som har regeringens skrivelse i sina riktlinjer (bilaga 4). I praktiken kan vi se att Länsstyrelsens ansvars- och kontrollfunktion är obefintlig. Vi kan också utläsa att den speciellt utnämnda myndighet för barnrättsfrågor, BO fått ett specifikt mandat att agera genom ett regleringsbrev (S2006/10212/SK). Utifrån den praktiska realiteten kan slutsatser dras angående dessa myndigheters politiska inflytande utifrån nyckelorden styrning och kontroll.

Det mandat BO fått från regeringshåll att agera gentemot landets kommuner i implementeringsprocessen av barnkonventionen bedöms av Länsstyrelsens barnperspektivhandläggare för att vara svagt, då BO inte kan tillrättavisa kommuner som bryter mot konventionen. De verktyg för styrning och kontroll som BO besitter består av de kommunala enkäter som används med något års mellanrum. BO beskriver under en intervju hur dennes befogenheter ser ut i praktiken och den informativa roll myndigheten har. Jag kan inte annat än att hålla med BO utifrån uttalandet att denne arbetar med "generell påverkan". Befogenheterna kan knappast sägas innefatta varken styrning eller egentlig kontroll. Det direkta politiska inflytandet myndigheterna eller den statliga sfären kan sägas ha i barnkonventionsarbetet på kommunal nivå är förvånansvärt litet. BO:s indirekta inflytande i implementeringsprocessen handlar om den norm som skapats, hur processen bör gå till i kommunerna och vad som bör inkluderas i en framgångsfull implementering. BO:s begrepp har nöts in genom flitigt användande av detta i rapporter, enkäter och av frivilligrörelsens diskussioner på kommunal nivå. Myndigheternas inflytande kan i sammanhanget sägas bestå av en påverkan på övriga aktörer som anammat detta koncept. Detta andrahandsmaterial används flitigt av både Länsstyrelsen Skåne och Rädda Barnen i Lund.

I analysen kan vi se hur en frivilligorganisation, Rädda Barnen i Lund för ut barns och ungas intressen i den politiska processen. Denna organisation skulle kunna kallas för en politiskt relevant organisation dvs den har en politisk funktion då dess frågor är relaterade till offentliga problem. Deltagande av denna karaktär syftar till att förändra samhället genom samhället, eller mer specifikt att inkludera en marginaliserad grupp i beslutsfattandet - barn och unga. Begreppet inkludering utgör enligt Iris Marion Young en norm för de som vill bredda och fördjupa den demokratiska praktiken och låta alla berörda av ett politiskt beslut också inbegripas i den politiska processen. Givetvis måste man vid ett uttalande som detta göra en analytisk åtskillnad vid definitioner av det civila samhället som demokratibefrämjande och utdefiniera de sociala rörelser som är antidemokratiska. Utifrån denna definition av det civila samhället har interaktionen till styrande instanser gått till som Michelle Micheletti föreslår. Det civila samhällets rörelser, här Rädda Barnen i Lund kommer till kommunala politiker och tjänstemän med information i sakfrågor. På så sätt har de styrande större möjlighet att förstå samhällsproblematiken kring barnrättsfrågor. Detta är främst en teoretisk utgångspunkt. I realiteten är vägen inte rak. Visst finns det en interaktion mellan frivilligrörelsen i fallet och byråkratin eller det politiska samhället. Det s.k. implementeringsproblemet och andra centrala begrepp från implementeringslitteraturen kan vara till stöd när fortsättningen illustreras.

Lunds kommunfullmäktiges beslut att implementera barnkonventionen har sedan april 2002 legat på Kommunkontorets bord. Hos Kommunstyrelsen ligger dock det yttersta ansvaret att beslutet verkställs. Det demokratiskt tagna beslutet har varit uppe till diskussion under ett antal tillfällen under barnkonventionens femåriga historia i Lund. Vi kan se i analysen att det politiska samhället ingripit två gånger i processen. Om detta säger Jurgen Habermas att "leda den administrativa makten i bestämda banor". Först när beslutet har nått

implementeringen kan den politik som bedrivits utvärderas. Visserligen kan det vara svårt att bedöma om policyn kan anses vara lyckad eller inte. Konkret blir det dock när man tittar på huruvida någonting levererats eller inte.

I Lunds kommun visar styrmedlet för intern kontroll och efterföljande granskningsrapport på att kontrollmålen angående barnkonventionen inte gjorts på något sätt, trots att kontrollmålen envist dykt upp i påminnelser år efter år sedan 2002. Undantaget är ovan nämnda årsredovisningen för 2003 där en utvärdering visar på omfattande brister.

Med detta i bakhuvudet kan vi se till byråkratins roll i implementeringen. Vid den senaste träffen mellan Rädda Barnen och tjänsteman B på Kommunkontoret läggs villkoren på bordet inför kommande granskning av den bristande tillämpningen av barnkonventionen i Lunds kommun. Förklaringen till att granskningen nu aktiverats säger ansvarig tjänsteman att ” sedan 2003 har ingenting hänt i frågan och tar Kommunstyrelsen ett krafttag och aktualiserar frågan 2007. År 2003 hade kommunen nått en acceptabel nivå på barnkonventionsarbetet tyckte man” (Tjänsteman B, 070508).

För att förstå implementeringsprocessen och dess huvudaktörer på Kommunkontoret är det viktigt att se till den struktur aktörerna arbetar inom. Någon form av tröghet tycks finnas i systemet som begränsar omfattningen av den politiska processen. Detta är visserligen allmänt känt att politiska processer kan vara mycket långsamma och att förändringsarbete tar tid innan en ny policy får genomslag.

Om så skulle vara fallet handlar det om en ledningsfråga utifrån Kommunkontorets struktur som kan ha med resurser eller prioriteringar att göra. På aktörsnivå kan vi ändå konstatera att det inte tas tag i barnkonventionsproblematiken på ett internt plan. Frågorna tycks inte komma upp till diskussion och inte heller till beslut, utan då i undantagsfall vid konkreta politiska påtryckningar. Detta skulle kunna kategoriseras som ”icke-frågor” eller ”icke-beslut”. Trots att bristerna med tillämpningen av barnkonventionen uppmärksammas genom Kommunstyrelsens interna kontroll varje år sedan 2002, görs ingenting förrän en utvärdering beordras 2007. Det skulle lika gärna vara så att verkställande tjänstemän ignorerat anmärkningarna i dokumentet för intern kontroll. Lennart Lundqvists begrepp från implementeringslitteraturen gällande aktörernas kapacitet att förstå, kunna och vilja känns väsentligt i detta sammanhang. Att förstå kommunfullmäktiges beslut och hur detta kan omsättas i praktiken kan vara ett problem.

Detta skulle kunna vara en förklaring som externa bedömare skulle kunna tro var möjligt, men internt på kommunkontoret verkar inte detta vara fallet. I en tjänsteskrivelse (bilaga 5) från denna instans, vilken kom att bli beslutsunderlag för den motion som avslogs, ansågs motionen besvarad på den punkt som efterfrågade förtydligande av anvisningar krävdes hur konventionen skulle tillämpas. Vad gäller viljan hos tjänstemännen att implementera kommunfullmäktiges beslut är det svårt att fastställa något. Ovilja har funnits mot BO och dennes enkäter samt de begrepp som blivit norm i kommunala sammanhang, ända fram till senaste interna kontrollen. Därifrån är det långt att säga att det finns en ovilja hos verkställaren att inte se sin betydelse som byråkrat

och ta tag i den uppgift som delegerats till en. Det går dock att konstatera att beslutet kan tolkas på olika sätt och även bedömningar av dess resultat. Tjänsteman C på Länsstyrelsen ger Lunds kommun fina omdömen utifrån några övergripande påståenden.

Utifrån analysen och de empiriska exempel denna ger finns ett klassiskt implementeringsproblem. Vi kan se att politiken är långt ifrån instrumentell och att Kommunstyrelsen tillslut reagerar över att Kommunfullmäktiges beslut inte har följts. Tillämpningen av barnkonsekvensanalys har uppvisat uppenbara brister och ingenting har gjorts åt detta. Beslutsfattarnas intentioner vet vi lite om, men vi kan ana att hur än beslutet kan tolkas av verkställande makt, kan inte avsikten med detta vara att det inte skulle tas på större allvar. Rent krasst har beslutet vilat under flera år för att sedan ifrågasättas till sitt innehåll. Byråkratin eller verkställande organ är den aktör som i studien som besitter mest politiskt inflytande. Genom sitt mandat att implementera beslutet har byråkratin direkt inflytande, men också ett indirekt inflytande att inte göra det. Maktens andra dimension grundad av Peter Bachrach och Morton S Baratz talar just om detta. Byråkratins institutionella praktiker oavsett om det ligger på ledningsnivå eller tjänstemannanivå begränsar omfattningen av den politiska processen gällande barnkonventionen. I implementeringen finns de informella maktfaktorer som i Sören Christensen och Poul-Erik Daugaard Jensen kallar för filter två. Dessa menar att endast i en direkt maktmodell förutsätts att politiska beslut genomförs instrumentellt. Vi kan se i analysen att den indirekta makten gör sitt i implementeringen. Implementeringsproblematiken kan sägas förenas med maktens andra dimension dvs indirekt makt, något mindre greppbart då det är informellt, men dock så avgörande.

Det civila samhällets politiska roll går ut på att skapa politiskt inflytande genom frivilligrörelsens agerande. Graden av detta inflytande kan jag inte värdera, men det faktum att det civila samhället släpps in som aktör i policyprocessen kring barnkonventionen är värt något. Gällande demokrati fördjupas den per definition genom att kärnan i demokratisk politik är den som kan framföras av de sociala rörelserna, om vi ska tro Warren Magnusson. Det är det civila samhällets organisationer som artikulerar olika gruppers intressen. Utöver detta antagande måste vi givetvis titta på om det finns någon substans i demokratin. Annars kan vi inte anta att den ska kunna breddas eller fördjupas.

Utgångspunkten i fallet med barnkonventionens implementering i Lunds kommun är dock den att en rörelse från det civila samhället agerar och tillåts agera visar på en vilja och en öppenhet i det politiska systemet som inte per definition nämns i en proceduriell demokrati. Det faktum att Rädde Barnen i Lund tom tillåts att delta i diskussioner i den politiska processen med Lunds kommun tyder på någon slags kommunikativ demokrati. Vi kan se ovan att de statliga myndigheterna också är öppna i kommunikationen och med informationen inte bara emellan utan också gentemot frivilligrörelsen. Detta är i sig någonting mer per definition än en strikt proceduriell demokrati. En bred politisk vilja inkluderar frivilligrörelsen i sina processer. Dock är steget långt för att kunna kalla detta för en fördjupad demokratimodell.

Hur ser då realiteten ut när vi tittar på studiens empiriska exempel? Även om frivilligrörelsen ges tillträde och insyn i den politiska processen handlar det inte i något fall om att beslut ska fattas. Rädda Barnen frågas om råd gällande metod eller presenteras som part vid implementeringen av barnkonventionen i kommunen, men mer än så blir det aldrig. Frivilligrörelsen tillåts delta och betrakta, men när det kommer till direkt inflytande i beslutsprocessen är det stopp.

För att knyta an detta till teoriavsnittets demokratidefinitioner så kan vi konstatera att samtliga modeller som sätts mot den smala liberala demokratidefinitionen hellre betonar deltagande istället för enbart omröstningsförfaranden. Dessa modeller ser demokratin som ett mål i sig och det begränsade inflytande medborgaren har genom den proceduriella demokratin. Demokratiutredningens ”deliberativa deltagande” ser till medborgarens möjlighet till inflytande genom deltagande. Jurgen Habermas och Iris Marion Young går lite längre och betonar det kommunikativa handlandet, där det decentraliserade samhället har flera vägar att göra ”folkviljan” hörd på. När det kommer till demokrati kommer vi inte längre än att det går att tala om drag av kommunikativ demokrati. Studiens empiriska exempel har en bit kvar för att närma sig deltagardemokrati och deliberativ demokrati, trots det civila samhällets deltagande och samtal aktörerna emellan.

En av studiens mest intressanta aspekter gäller den demokratidiskussion som kan föras utifrån Kommunfullmäktiges beslut och den granskning kommunkontoret utsatts för kallad intern kontroll.

Vi kan se i texten ovan att den juridiska avdelningen på kommunkontoret säger att att-sats 1 i kommunfullmäktiges beslut är felformulerad (bilaga 9). På Kommunkontoret är argumentet för denna slutsats att frågan måste ställas för att se om beslutet fått den effekt man trodde (Tjänsteman B, 070508). Då hamnar vi i en diskussion om det politiska systemets output. Tjänsteman B menar att Kommunfullmäktiges beslut inte fått de effekter man önskat i kommunen. Problemet med detta tycks ligga i implementeringen av beslutet, då tjänstemannen ansvarig för implementeringen inte ifrågasätter de metoder eller tillvägagångssätt som använts för att beslutet skulle fått goda effekter. Genom att inte se till input i implementeringen uteblir därmed all tänkbar självkritik i processen. Varför ställs då inte frågan på Kommunkontoret hur beslutet ska omsättas eller i en granskning om beslutet har omsatts på ett ändamålsenligt sätt? Effekterna är givetvis ett resultat av vad som matats in.

När Kommunfullmäktiges beslut att implementera barnkonventionen i Lunds kommun och dess åtta uppsatser ifrågasätts ställs vi inför ett demokratiskt problem. Det intressanta vore att granska varför inte Kommunfullmäktiges beslut inte följts eller implementerats på ett tillfredsställande sätt, men nu ställs vi inför en helt annan problematik. Vi kan se att nya villkor skapats på arenan för implementeringen av beslutet, då Kommunstyrelsens granskningsrapport kom som ett resultat av att verktyget intern kontroll använts. För det politiska samhället har bristerna varit uppenbara. Byråkratin visste redan tidigt att det fanns brister i tillämpningen av barnkonventionen. Redan år 2003 efterlyser tjänsteman B metodutveckling på Rädda Barnens diskussionsforum. När resultatet kom genom årsredovisningen 2003 kunde ingen undgå att uppmärksamma bristerna i

kommunen. Uttalandet att barnkonventionsarbetet var på en acceptabel nivå efter år 2003 användes som en förklaring. Det kan vi läsa i årsredovisningen, att nivån låg på en lägre nivå än acceptabel. Att krafttag tagits först år 2007 kan kräva en förklaring inför övriga aktörer, beslutsfattarna eller allra mest för medborgarna.

5 Referenser

- Alvesson, Mats – Kaj Sköldberg. 1994. *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Bengt Erik. 1994. *Som man frågar får man svar. En introduktion till intervju- och enkätteknik*. 2: upplagan. Stockholm: Rabén Prisma.
- Bachrach, Peter - Baratz, Morton S. 1972. *Makt och fattigdom: teori och praktik*. Stockholm: Wahlström och Widstrand.
- Barnombudsmannen 1998. *Ett steg framåt! En handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting*. Stockholm: Kommentus förlag.
- Barnombudsmannen, 1999. *Mänskliga rättigheter för barn. Ett informationsmaterial om FN:s konvention om barnets rättigheter*. Stockholm: Barnombudsmannen och Förlagshuset Gothia AB.
- Barnombudsmannen, 2001. *Med barnkonventionen som karta och kompass i kommuner och landsting*. Stockholm: Barnombudsmannen och Kommentus förlag.
- Barnombudsmannen, 2002. *Barnkonventionen i kommunerna - ett steg till*. Stockholm: Barnombudsmannen.
- Baylis, John - Smith, Steve. (Red.). 1997. *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Berlin, Johan. 2004. "Aktionsforskning - en problematisering", s 209-220. I Rönnermann, Karin (red). *Aktionsforskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Birch, Anthony H. 1993. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.
- Bogason, Peter. 2000. "Medborgarnas roll i nya maktsystem", s 69-88 i Neergaard, Anders - Ylva Stubbergaard (red). *Politiskt inflytande*. Lund: Studentlitteratur.
- Boussard, Caroline. 1998. "Civilsamhälle och demokratisering", s 148-169 I Hydén, Göran (red). *Demokratisering i tredje världen*. Lund: Studentlitteratur.
- Brysk, Alison. 2000. "Democratizing Civil Society in Central America", *Journal of Democracy*, vol 11, nr 3, s 151-165.
- Christensen, Sören – Poul Erik Daugaard 2001. *Kontroll i det stille – om makt och deltagelse*. 2:a utgåvan. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Coghlan, David - Mary Casey. 2001. "Action research from the inside: issues and challenges in doing action research in your own hospital", *Journal of Advanced Nursing*, vol 35, nr 5, s. 674-682.
- Coghlan, David - A.B. Shani. 2005. "Roles, Politics, and Ethics in Action Research Design", *Systemic Practice and Action Research* vol. 18, nr. 6, s 533-546.

- Cohen, Jean, L – Andrew Arato. 1993. *Det civila samhället & den politiska teorin*. Göteborg: Daidalos.
- Dahl, Robert.A 1971. *Polyarchy Participation and Opposition*. New Haven; London: Yale University Press.
- Eriksen, Odvar Erik - Jarle Weigård. 2000. *Habermas politiska teori*. Lund: Studentlitteratur.
- Gahrton, Per. 1983. *Riksdagen inifrån: En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris*. Akademisk avhandling. Stockholm: Prisma.
- Gutmann, Amy- Thompson, Dennis. 1996. *Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics and what should be done about it*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press
- Granberger, Tyko, 2004. *Barnkonventionen i Skånes kommuner*. Malmö: Rädda Barnen.
- Habermas, Jurgen, 1995. *Diskurs, rätt och demokrati. Politisk-filosofiska texter i urval av Erik Oddvar Eriksen och Anders Molander*. Daidalos: Göteborg.
- Hansson, Lars 2004. *Det slarvas med tillämpningen av barnkonventionen i Lunds kommun*. Motion. Lunds Kommunfullmäktige, 2004-01-29, Dnr KF 60/03.
- Hall, John A. 1995. *Civil society: Theory, History, Comparison*. Policy Press
- Hedlund, Malin. 2002. *Demokrati för politiker. Om medborgerligt deltagande och kommunpolitikerroller i Skåne och Kalmar län*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds Universitet.
- Hegeland, Hans. 2006. *Nationell EU-parlamentarism: Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Akademisk avhandling. Stockholm: Santerus Academic Press Sweden.
- Helenius, Ralf, 1990. *Förstå och bättre veta. Om hermeneutiken i samhällsvetenskaperna*. Stockholm: Carlsson.
- Hirst, Paul Q 1997. *From Statism to Pluralism: Democracy, Civil Society and Global Politics*. London UCL Press
- Howlett, Michael - M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy. Policy cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hydén, Göran. (Red.). 1998. *Demokratisering av tredje världen*. Lund: Studentlitteratur.
- Kvale, Steinar. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindholm, Anna. 2002. *Ungdomar och politiskt inflytande: Hur efterlevs barnkonventionens demokratiartikel i Lunds kommun*. Lund: Rädda Barnen.
- Lundahl, Ulf – Per-Hugo Skärvad. 1999. *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. 3:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Lukes, Steven. 1984. *Power. A Radical View*. London: MacMillan Press.
- Lewin, Leif. 1970. *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Linder, Fredrik. 2005. *Utsikter till förändring*. Lund: Rädda Barnen
- Lunds kommun, 2003, Årsredovisning. Lund: kommunstyrelsen.
- Lundqvist, Lennart, 1987. *Implementation Steering. An Actor- Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

- Lundqvist, Lennart. 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen i Skåne 2006. *Projektplan 2006. Utvecklingsprogram för Länsstyrelsens arbete med FN: s konvention om barnets rättigheter 2007-2010*.
- Magnusson, Warren 1990."The Reinfivation of Political Community", in Walker R.B.J.-Mendlovitz, Saul (ed)., *Contending Sovereignties- Redefining Political Community*. London: Lynne Rienner Publishers.
- March, David & Stoker, Gerry. (Red.). 1995. *Theory and Methods in Political Science*. London: MacMillan Press.
- Micheletti, Michele 1994. *Det civila samhället och staten : medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Neuman, Lawrence, W. 1994. *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*. 2: a utgåvan. Boston: Allyn and Bacon.
- Page, Edward C. 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. 2: a utgåvan. New York Harvester Wheatsheaf.
- Petersson, Olof- Hernes Gudmund- Holmberg, Sören- Togeby, Lise- Wängnerud, Lena. 2000. *Demokratirådets rapport 2000. Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS Förlag.
- Prop.1997/98:182. *Strategi för att förverkliga FN: s konvention om barnets rättigheter i Sverige*. Socialdepartementet.
- Regeringens skrivelse 2003/04:143. Redovisning av regeringens insatser för barn och unga i statsbudgeten för 2004.
- Regeringens skrivelse 2004/05:93. Redovisning av regeringens insatser för barn och unga för barn och unga i statsbudgeten för år 2005.
- Regeringskansliet, 1990. *Konventionen om barnets rättigheter*. Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral.
- Roth, Klas.2000. *Democracy, Education and Citizenship. Towards a Theory on the Education of Deliberative Democratic Citizens*. Studies in Educational Sciences 32. Stockholm: Stockholm Institute of Education Press.
- Rädda Barnen, 2001. *Kompassen - ramar och riktlinjer för Rädda barnens verksamhet*.
- Rädda Barnen, 2005. *Rädda Barnens verksamhetsinriktning 2005-2007*.
- Rädda Barnen i Lund, 2004. *Verksamhetsplan 2003-2005*. Lund: Skånes Arkivförbund.
- Rädda Barnen i Lund 2006. *Verksamhetsplan 2004-2007*. Lund: Skånes Arkivförbund.
- Rönnerman, Karin, 2004. "Vad är aktionsforskning?", s 13-30 i Rönnerman, Karin (red). *Aktionsforskning i praktiken – erfarenheter och reflektioner*. Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, Anders, 1997. "Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken", s 12-41 i Rothstein, Bo (red). *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

- Schumpeter, Joseph A. 1994. Schumpeter: om skapande förstörelse och entreprenörskap. Joseph Schumpeter i urval och med inledning av Richard Swedberg. Stockholm: Ratio.
- Stubbergaard, Ylva 1998. "Civilt samhälle och demokrati" *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 101, nr 1, s. 3-14.
- Stubbergaard, Ylva, 2000. "Politiskt deltagande relaterat till medborgarskap och medlemskap", s 19-51 i Neergaard, Anders & Ylva Stubbergaard (red). *Politiskt inflytande*. Lund: Studentlitteratur.
- SOU 1999: 84. *Civilsamhället*. Stockholm: Fritzes förlag.
- SOU 1999: 112. *Civilsamhället som demokratins arena*. Stockholm: Fritzes förlag.
- SOU, 2000:1. *En uthållig demokrati. Demokratiutredningens slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes förlag.
- Sztompka, Piotr. 1993. *The Sociology of Social Change*. Oxford: Blackwell.
- Theodorsson, Annika. 2003. *Samtala både länge och väl: Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Akademisk avhandling*. Göteborg: Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Trädgårdh, Lars 1999. "Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan", s 13-59 i Amnå, Erik (red). *Civilsamhället*, SOU 1999:84. Stockholm.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Method*. 3:e upplagan. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Wrong, Dennis H. 1979. *Power. Its forms, Bases and Uses*. Oxford: Blackwell publishers.

Muntliga källor

- Kenneth Ljung, Barnombudsmannen, föreläsning 030305, intervju 070514
- Bengtsson, Linus, Rädda Barnen, riksförbundets styrelse, intervju 070502
- Tjänsteman A, Lunds kommun, intervju 030305
- Tjänsteman B, Lunds kommun, intervjuer 030220, 060117, 070508
- Tjänsteman C, Länsstyrelsen i Skåne, intervjuer 060208, 070510

Elektroniska källor

- www.bo.se, läst 2007-04-10
- www.lund.se, läst 2007-04-15
- www.rb.se, läst 2007-04-10
- www.unhchr.ch, läst 2007-04-10

FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) består av 54 artiklar. Nedan presenteras en kortversion som är hämtad från Rädda Barnens hemsida (<http://www.rb.se/sv/Barnkonventionen/KortaVersionen/>, 2007-04-30).

Artikel 1

Ett barn-det är varje människa under 18 år.

Artikel 2

Alla barn har samma rättigheter och lika värde. Ingen får diskrimineras.

Artikel 3

Barnets bästa ska alltid komma i första rummet

Artikel 4

Konventionsstaterna ska sträva efter att till det yttersta av sina tillgängliga resurser söka förverkliga barnets sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. När resurserna inte räcker till bör man söka lösningar genom internationellt samarbete.

Artikel 6

Varje barn har rätt att överleva och att utvecklas

Artikel 7

Barnet har rätt till ett namn och en nationalitet. Barnet har rätt, så långt det är möjligt, att få veta vilka föräldrarna är.

Artikel 9

Barnet ska inte hållas åtskilt från sina föräldrar mot sin vilja, utom när det är för barnets bästa. Barn som inte bor med båda föräldrarna ska ha rätt att träffa båda två regelbundet.

Artikel 10

Ansökningar från familjer som vill återförenas över statsgränser ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.

Artikel 12-15

Barnet har rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som berör det. När domstolar och myndigheter behandlar fall som rör barnet ska barnet höras och barnets intresse komma i första rummet. Barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet ska respekteras.

Artikel 18

Båda föräldrarna har gemensamt det primära ansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Barnets bästa ska för dem komma i första rummet.

Artikel 19

Barnet har rätt att skyddas mot fysiskt eller psykiskt våld och mot vanvård eller utnyttjande av föräldrar eller andra vårdnadshavare.

Artikel 20-21

Barnet, som berövats sin familjemiljö, ska ha rätt till alternativ omvårdnad. Vid adoption ska staterna säkerställa barnets bästa i enlighet med gällande lagar.

Artikel 22

Flyktingbarnet har rätt till skydd och hjälp om det kommer ensamt eller tillsammans med föräldrar eller annan person.

Artikel 23

Varje barn med fysiskt eller psykiskt handikapp har rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv som möjliggör dess aktiva deltagande i samhället.

Artikel 24

Barnet har rätt till hälso- och sjukvård. Alla länder ska arbeta för att minska spädbarnsdödligheten och bekämpa sjukdomar och undernäring och avskaffa traditionella, hälsofarliga sedvänjor. Gravida och nyblivna mammor har rätt till hälsovård.

Artikel 28-29

Barnet har rätt till gratis grundskoleutbildning. Undervisningen bör förbereda barnet för livet, utveckla respekt för mänskliga rättigheter och fostra i en anda av förståelse, fred, tolerans och vänskap mellan folken.

Artikel 30

Barnet, som tillhör minoritetsgrupper eller ursprungsbefolkningar, har rätt till sitt språk, sin kultur och religion.

Artikel 31

Barnet har rätt till lek, vila och fritid.

Artikel 32

Barnet har rätt att skyddas mot ekonomiskt utnyttjande samt mot hårt arbete som skadar eller hindrar barnets skolgång och äventyrar barnets hälsa.

Artikel 33

Barnet har rätt att skyddas från olaglig användning av narkotika.

Artikel 34

Barnet har rätt att skyddas mot alla former av sexuella övergrepp och mot att utnyttjas i prostitution och pornografi.

Artikel 35

Bortförande, försäljning eller handel med barn ska förhindras.

Artikel 37

Inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling och bestraffning. Inget barn får olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Barnet får inte bestraffas med livstids fängelse eller dödsstraff. Varje frihetsberövat barn ska behandlas human och med respekt. Barnet har rätt att snarast möjligt få juridisk hjälp. Barnet i fängelse har rätt till kontakt med och besök av sin familj.

Artikel 38

Konventionsstater skall vidta alla lämpliga åtgärder för att tillförsäkra att barn under 18 år inte deltar i väpnade konflikter. Barn får inte heller användas eller rekryteras av gerillarörelser m fl.

Artikel 39

Barnet som blivit offer för vanvård, utnyttjande, försummelse, tortyr, väpnade konflikter eller annan omänsklig behandling har rätt till rehabilitering och social återanpassning.

Artikel 40

Barnet, som är anklagat för brott eller blivit dömt för straffbara handlingar, har rätt till en behandling som främjar barnets känsla för värdighet och för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

Artikel 41

Rättigheterna i konventionen gäller inte om andra nationella lagar ger barnet större möjligheter att förverkliga rättigheterna.

Artikel 42

De stater som anslutit sig till konventionen åtar sig att göra konventionens bestämmelser och principer allmänt kända bland vuxna och barn.

Artikel 43-45

Bestämmelser om hur alla länder som anslutit sig till konventionen ska arbeta för att förverkliga den. En övervakningskommitté inom FN granskar konventionsstaternas rapporter. FN-organ och frivilligorganisationer kan också delta med information till FN.

Artikel 46-54

Regler om hur stater kan ansluta sig till konventionen och när dessa börjar gälla. En reservation som strider mot denna konventions ändamål och syfte skall inte tillåtas.

§ 95

Implementering av barnkonventionen i Lunds kommun

Dnr KF 86/99, Bilaga 35

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har den 28 september 2000 gett kommunkontoret i uppdrag att utreda hur en implementering av barnkonventionen kunde genomföras i Lund.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens beslut den 7 september 2000, § 294
Kommunfullmäktiges beslut den 28 september 2000, § 148
Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 13 februari 2002
Kommunstyrelsens beslut den 7 mars 2002, § 85

Anföranden

Tove Klette (fp), Katrine Arvidsson (mp), Lars Bergwall (c), Margareta Dovsjö (s), Mari Fransson (v), Gunnar Pehrsson (m) och Ljubomir Mladenovic (mp) yttrar sig.

Kommunfullmäktiges beslut

att barnkonventionen och dess grundläggande principer ska gälla i Lunds kommun

att uppdra åt kommunkontoret att bjuda in Barnombudsmannen till Lunds kommun

att uppdra åt personalförvaltningen att genomföra utbildning om barnkonventionen för politiker, förvaltningschefer och övriga berörda

att uppmana nämnderna att utveckla metoder för barns och ungdomars inflytande

att konsekvenserna för barn tydligt ska framgå vid alla kommunala beslut

att uppdra åt kommunkontoret att utarbeta förslag på barnchecklistor

att uppmana nämnderna att komplettera sina måldokument efter intentionerna i barnkonventionen

att uppmana nämnderna att ta fram metoder för uppföljning och utvärdering av verksamheten utifrån barnkonventionen.

Beslut expedieras till:

Drätselkontoret
Personalförvaltningen
Samtliga nämnder och styrelser



REGERINGEN

Regeringsbeslut 1

2005-S2005/10221/
12-20SK (delvis)

Socialdepartementet

Barnombudsmannen
Box 22106
104 22 STOCKHOLM**Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Barnombudsmannen**

Riksdagen har beslutat om Barnombudsmannens verksamhet för budgetåret 2006 (prop. 2005/06: 1, utg.omr. 09, bet. 2005/06: SoU1, rskr. 2005/06: 111).

Regeringen beslutar att följande skall gälla under budgetåret 2006 för Barnombudsmannen och nedan angivna anslag.

VERKSAMHET

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Barnpolitik	FN:s barnkonvention och dess tillämpning	Strategiska insatser för att genomföra FN:s barnkonvention
		Företräda barns och ungas rättigheter

1 Verksamhetsstyrning**1.1 Politikområde Barnpolitik****Mål**

Barn och unga skall respekteras, ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande.

1.1.1 Verksamhetsområde FN:s barnkonvention och dess tillämpning**Mål**

Barnkonventionens anda och intentioner skall återspeglas i allt beslutsfattande och alla verksamheter som rör barn och unga.

Återrapportering

Barnombudsmannen skall kortfattat redovisa hur myndigheten har bidragit till att uppfylla målet.

1.1.1.1 Verksamhetsgren Strategiska insatser för att genomföra FN:s barnkonvention**Mål 1****Arbetsmetoder och kunskapsutveckling**

Barnombudsmannen skall utveckla och fördjupa kunskapen om användbara metoder och arbetssätt för att genomföra barnkonventionen i myndigheter, kommuner och landsting, med beaktande av könsperspektivet.

Återrapportering

Barnombudsmannen skall

- redovisa hur myndigheten utvecklar och sprider sina arbetsmetoder för att stödja myndigheters, kommuners och landstings barnkonventionsarbete samt hur dessa metoder kvalitetssäkras och följs upp,
- redovisa hur de prioriterade målgrupperna bedömer myndighetens verksamhet avseende kunskapsöverföring och metodstöd, samt
- redovisa myndighetens deltagande i internationellt samarbete och göra en bedömning av resultaten.

Mål 2

Strategiskt arbete i statliga myndigheter

Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn. Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar skall erbjudas fortbildning för att stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen.

Åtterrapporering

Barnombudsmannen skall

- redovisa förväntade och uppnådda resultat (kvantitativa och kvalitativa) av myndighetens genomförda insatser för att bidra till att uppfylla målet samt vilka målgrupper som har nåtts,
- redovisa vilka myndigheter som bedriver ett systematiskt barnkonventionsarbete, inklusive i vilken omfattning barnkonsekvensanalyser används. I redovisningen skall ingå en bedömning av utvecklingen och kvaliteten i myndigheternas barnkonventionsarbete, innefattande en bedömning av vilka effekter användningen av barnkonsekvensanalyser har fått i myndigheternas verksamheter, samt
- redovisa vad för stöd länsstyrelserna efterfrågar i sitt barnkonventionsarbete, särskilt avseende användningen av metoder för att integrera ett barnperspektiv i berörda verksamheter, samt Barnombudsmannens insatser.

Mål 3

Strategiskt arbete i kommuner och landsting

Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. Kommuner och landsting bör erbjuda sin personal fortbildning för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen.

Åtterrapporering

Barnombudsmannen skall

- redovisa förväntade och uppnådda resultat (kvantitativa och kvalitativa) av myndighetens genomförda insatser för att bidra till att uppfylla målet samt vilka målgrupper som har nåtts,
- redovisa vilka kommuner och landsting som bedriver ett systematiskt barnkonventionsarbete, inklusive i vilken omfattning barnkonsekvensanalyser används. I redovisningen skall ingå en bedömning av utvecklingen och kvaliteten i kommuners och landstings barnkonventionsarbete, innefattande en bedömning av vilka effekter användningen av barnkonsekvensanalyser har fått i kommuners och landstings verksamheter,
- redovisa på vilket sätt metoder och rutiner som används i kommuner och landsting för att ta tillvara barns och ungas synpunkter får genomslag i beslutsfattandet, samt
- redovisa hur och i vilka frågor myndigheten samarbetat och utbytt erfarenheter med Ungdomsstyrelsen, avseende bl.a. metodutveckling i kommuner.

1.1.1.2 Verksamhetsgren Företräda barns och ungas rättigheter

Mål

Barnombudsmannen har till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt FN:s barnkonvention.

Åtterrapporering

Ingen återrapporering mot målet.

2 Övriga mål och återrapportering

Barnombudsmannen skall uppskatta hur myndighetens personalresurser beräknad som arbetad tid fördelas mellan målområdena Arbetsmetoder och kunskapsutveckling, Strategiskt arbete i statliga myndigheter samt Strategiskt arbete i kommuner och landsting.

Barnombudsmannen skall redovisa utgiftsprognoser för 2006-2009 vid nedanstående prognostillfällen. Prognoserna skall kommenteras både i förhållande till föregående prognostillfälle och i förhållande till budgeten. Prognoserna lämnas i Hermes enligt instruktion från ESV.

19 januari

8 mars

2 maj

21 augusti

2 november

3 Organisationsstyrning

Barnombudsmannen skall redovisa vilka aktiviteter som har genomförts inom de prioriterade områdena för kompetensförsörjning som redovisats i årsredovisningen för 2004, samt de insatser som myndigheten har genomfört i projektet Satsa Friskt.

4 Uppdrag

1. Riksrevisionen har genomfört en granskning av det nationella arbetet med att förverkliga FN:s barnkonvention (RIR 2004: 30). Med anledning av Riksrevisionens rapport skall Barnombudsmannen utarbeta en kommunikationsstrategi för sitt strategiska arbete utifrån Riksrevisionens slutsatser av kommunikationsinsatserna. I redovisningen skall ingå hur kommunikationsstrategin och dess olika delar skall följas upp och utvärderas. Uppdraget skall redovisas till Socialdepartementet senast den 1 augusti 2006.

2. Barnombudsmannen skall lämna en rapport till Socialdepartementet med en sammanställning av de redovisningar som lämnats av myndigheter som haft återrapporteringskrav rörande barnperspektivet i regleringsbrev för 2005. Vidare skall Barnombudsmannen göra en samlad bedömning och analys av myndigheternas redovisningar samt redovisa behovet av stöd- och utbildningsinsatser. En delrapport med en sammanställning av myndigheternas redovisningar skall lämnas senast den 31 mars 2006. En slutrapport skall lämnas senast den 2 maj 2006.

FINANSIERING

5 Anslag

5.1 Tilldelade anslag/anslagsposter (belopp angivna i tkr)

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

15:1 Barnombudsmannen (Ramanslag)

Disponeras av Barnombudsmannen

16 962

ap.1 Barnombudsmannen (ram)

16 962

Villkor för anslag 15:1

ap.1 Barnombudsmannen

5.3 Finansiella villkor**5.3.1 Finansiella villkor för anslag/anslagsposter****Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg**

Anslag/ap	Anslagskredit	Anslagsbehållning som disponeras 2006	Indrag av anslagsbelopp
15:1 Barnombudsmannen			
ap.1	509	3 %	0

Belopp angivna i tkr

5.3.2 Omfördelning av anslagssparande**Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg**

Omfördelning från anslag/ap ¹	Omfördelning till anslag/ap ²	Belopp (tkr)	Belopp andel (%)
15:1 Barnombudsmannen			
15:1 ap.2	15:1 ap.1		100 %

¹ Anslag och anslagsposter är angivna med 2005 års nomenklatur² Anslag och anslagsposter är angivna med 2006 års nomenklatur**5.3.3 Avslutade anslagsposter****Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg**

Anslag/ap	År	Anslagstyp
15:1 Barnombudsmannen		
ap.2		ram

6 Övriga villkor**6.1 Låneram och krediter**

Låneram (enl 20 § budgetlagen)	1 400
Räntekontokredit (enl 21 § budgetlagen)	1 695
Övriga kreditramar (enl 23 § budgetlagen)	

Belopp angivna i tkr

6.2 Utbetalningsplan

Till Barnombudsmannens räntekonto i Riksgäldskontoret överförs enligt detta regleringsbrev medel enligt följande tabell:

Utbetalningsdatum	Belopp
2006-01-25	1 413
2006-02-25	1 413
2006-03-25	1 413
2006-04-25	1 413
2006-05-25	1 413
2006-06-25	1 413
2006-07-25	1 413
2006-08-25	1 413
2006-09-25	1 413
2006-10-25	1 413
2006-11-25	1 413
2006-12-25	1 419

Belopp angivna i tkr

Räntebärande anslag/anslagsposter som står till Barnombudsmannens disposition enligt detta regleringsbrev är:

15:1 ap.1 Barnombudsmannen

7 Avgifter och bidrag**7.1 Beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet där intäkterna disponeras**

Verksamhet	+/- t.o. m. 2004	+/- 2005	Int. 2006	Kost. 2006	+/- 2006	Ack. +/- utgå. 2006
Avgiftsbelagd verksamhet						
Barnkonventionen och dess tillämpning	-185	185	2 200	2 200	0	0

Belopp angivna i tkr

7.4 Villkor för avgiftsbelagd verksamhet

Projektet Lekpolitik och svenskt lekarkiv samt projektet Alla barns rätt till kultur och fritid skall ske inom ramen för full kostnadstäckning.

7.5 Villkor för bidragsfinansierad verksamhet

Bidragsintäkter får uppgå till högst 3 300 tkr och skall avse de projekt som Barnombudsmannen under 2005 har lämnat information om, exklusive eventuella uppdrag från regeringen.

UNDANTAG FRÅN EKONOMIADMINISTRATIVA REGELVERKET

Barnombudsmannen medges undantag från 2kap. 4§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag avseende upprättande av finansieringsanalys.

På regeringens vägnar

Berit Andnor

Anna Holmqvist

Kopia till

Socialutskottet
Riksrevisionen
Finansdepartementets budgetavdelning
Regeringskansliets förvaltningsavdelning, RK Ekonomi
Regeringskansliets internrevision
Finansdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik
Ekonomistyrningsverket
Riksgäldskontoret
Finansdepartementets enhet för förvaltningsutveckling

2006-01-30

Projektplan 2006

1. Sektion / avdelning

Strategiavdelningen

2. Projektnamn

Utvecklingsprogram för Länsstyrelsens arbete med FN: s konvention om barnets rättigheter 2007 – 2010.

3. Direktiv

Regeringens *nationella strategi för att förverkliga FN: s konvention om barnets rättigheter* (1997/98:182) uppmanar statliga myndigheter att:

- Göra barnkonsekvensanalyser vid statliga beslut som rör barn.
- Utveckla barns och ungas inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplaneringen.
- Erbjudna personal fortbildning för att stärka barnkompetensen och öka kunskapen om barnkonventionen.
- Kommunerna bör inrätta system för att tydliggöra barnperspektivet i det kommunala arbetet, i beslutsprocesser vid alla åtgärder som rör barn.
- Statliga myndigheters tillsynsansvar bör förstärkas och statistik som gäller barn och ungdomar behöver utvecklas och förnyas.

Utöver ovan nämnda uppmaningar anger Regeringens *skrivelse* 2003/04:47, som är en utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN: s konvention om barnets rättigheter att:

- Såväl kommuner, landsting, myndigheter som domstolar skall ta hänsyn till de rättigheter som fastslås i barnkonventionen.
- Barnombudsmannen skall driva utvecklingsarbetet framåt i kommuner, landsting och myndigheter.
- Länsstyrelserna skall integrera ett barnperspektiv i hela verksamheten.
- Kommuner och landsting behöver utveckla metoder för uppföljning och utvärdering.
- Former för inflytande och delaktighet som ger samtliga grupper möjlighet att komma till tals behöver utvecklas i såväl kommuner och landsting.
- En utökad samverkan är också nödvändig för att förverkliga barnkonventionen.



2006-01-30

- Kommuner och landsting behöver arbeta mer processinriktat. De beslut som fattas och de metoder som används behöver följas upp och utvärderas.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Länsstyrelserna. Regleringsbrevet framhäver att:

- Länsstyrelserna skall redovisa hur arbetet med att systematiskt integrera ett barnperspektiv i de verksamheter som rör barn fortskrider, med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter.
- Länsstyrelserna skall även visa på i vilken omfattning som barnkonsekvensanalyser används samt eventuella utvecklingsmöjligheter inom området.

Kartläggningar?

Länsstyrelsens *verksamhetsplan* för 2006 § 3.1.1 anger att:

- Ett av Länsstyrelsens övergripande mål är att vara en drivande och samordnande aktör i länet som främjar en hållbar utveckling och en god livsmiljö. Hållbar utveckling innefattar en miljömässig, ekonomisk samt en social dimension. Barnfrågorna ingår tydligast under den sociala dimensionen. Att ha hållbar utveckling som ett övergripande mål inom Länsstyrelsens arbete betyder att barnperspektivet skall belysas på ett tydligt sätt inom Länsstyrelsens alla politiska sakområden.

Tjänstebeskrivningen för barnperspektivutredaren anger att:

- Bidra till att utveckla ett systematiskt barnperspektiv på Länsstyrelsen.
- Ge stöd i det lokala arbetet med barnkonventionen.
- Bedriva ett aktivt utåtriktat barnperspektivarbete genom nätverksbyggande, utbildningsinsatser och kommunikation.
- Utveckla dialogen med andra aktörer i Skåne och föra fram skånska perspektiv till nationella myndigheter.

4. Projektbeskrivning (syfte, insatser, målgrupp)

4.1 Problembeskrivning

4.1.1 Länsstyrelsen

FN:s konvention om barnets rättigheter har ännu inte blivit ett självklart redskap i planeringen och vid beslut inom något av Länsstyrelsens verksamhetsområden.



2003-12-04

Projektledare Britt Steiner

Tfn: 046-35 63 98

E-post britt.steiner@lund.se

Kommunstyrelsen

Det slarvas med tillämpningen av barnkonventionen i Lunds kommun

Dnr KF 60/03

Sammanfattning

Lars Hansson, folkpartiet Liberalerna, har lämnat en motion till kommunfullmäktige. I motionen hävdas att kommunfullmäktiges beslut den 25 april 2002 om att konsekvenserna för barn tydligt ska framgå vid alla kommunala beslut inte har fått genomslag i kommunala nämnder och förvaltningar. Lars Hansson yrkar att kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag

att med beaktande av det som anförs i motionen upprätta nya eller förtydligade anvisningar för hur kommunfullmäktiges beslut den 25 april 2002 ska tillämpas

att senast den 30 juni 2005 följa upp och utvärdera tillämpningen av barnkonventionen inom Lunds kommun.

Beslutsunderlag

Lars Hansson (fp) motion "det slarvas med barnkonventionen i Lunds kommun"

Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 4 december 2003

Ifyllande av barnchecklista har inte bedömts vara relevant i ärendet.

Ärendet

Kommunfullmäktige har beslutat att

- konsekvenserna för barn tydligt ska framgå vid alla kommunala beslut
- uppdra åt kommunkontoret att utarbeta förslag på barnchecklistor.

Kommunstyrelsen har

- fastställt kommunkontorets förslag till barnchecklista och rekommenderat samtliga nämnder, styrelser och kommunala bolag att använda barnchecklistan i enlighet med kommunfullmäktiges beslut
- gett kommunkontoret i uppdrag att vid årsredovisningen år 2003 redovisa uppföljningen av arbetet med barnkonventionen i Lunds kommun.

Barnkonventionen är en bindande överenskommelse mellan stater. Staterna har tagit på sig att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra konventionen. Själva idén om barnets rättigheter är att barn har rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda, att få skydd mot utnyttjande och diskriminering, att få uttrycka sin mening och bli respekterade. För att säkerställa barnets rättigheter krävs en kombination av åtgärder genom lagstiftning, effektiva styrmedel, opinionsbildning och upplysning. Kommunen har ett stort ansvar för att barnkonventionen ska bli praktisk verklighet.

Lunds kommunfullmäktige har beslutat att konsekvenserna för barn tydligt ska framgå vid alla kommunala beslut. För att lyckas med detta är det viktigt att den politiska ledningen och chefer på alla nivåer stöder arbetet. För att arbetet ska bli genomgripande krävs attitydförändringar, rutiner för beslutsfattandet och ständiga omprövningar av våra arbetssätt och de prioriteringar vi gör.

Vid en tolkning av kommunfullmäktiges beslut bör utgångspunkten vara att nämnder och styrelser fattar beslut i ärende av i huvudsak två olika karaktärer.

För det första fattar nämnder och styrelser beslut i ärende av administrativ och löpande karaktär. Dessa har nämnderna i många fall delegerat beslutsrätten till förvaltningschefen eller annan tjänstman, som exempel kan nämnas beslut om semester eller inköp av förbrukningsmaterial.

För det andra fattar nämnder och styrelser beslut i ärende av omfattande karaktär med principiell betydelse för kommunen och dess invånare. Det är naturligtvis dessa ärenden som kommunfullmäktiges beslut i första hand avser ska föregås av en barnkonsekvensanalys.

En barnkonsekvensanalys är en förhandsprövning av de konsekvenser som ett beslut kan få för barn som berörs av beslutet. Barnkonsekvensanalysen ska säkerställa att beslutsfattaren sätter barnens/barnets bästa i första rummet. Denna bedömning gör nämnder och förvaltningar i sin handläggning. Som ett stöd i arbetet att göra en barnkonsekvensanalys har kommunstyrelsen tagit fram en barnchecklista. Det står däremot nämnderna fritt att använda de metoder och hjälpmedel som de finner passa respektive verksamhet bäst.

Uppföljningen av arbetet med barnkonventionen pågår och ingår som en del av nämndernas kvalitetsredovisning i årsredovisning för år 2003. En samlad bedömning av nämndernas arbete kommer att presenteras för kommunstyrelsen (18 mars) och kommunfullmäktige (29 april) i årsredovisningens del 1 under våren 2004. Denna bedömning kan leda fram till nya förslag på åtgärder för att föra utvecklingen av arbetet med att stärka barnets rättigheter framåt.

Följande frågor ska besvaras av samtliga nämnder:

- *hur många ärenden behandlade nämnden under år 2003?*
- *vid hur många av dessa ärenden gjordes en barnkonsekvensanalys?*
- *har nämnden använt den checklista som KS utarbetat?*
- *har nämnden utarbetat egna metoder för barnkonsekvensanalys? Beskriv i så fall arbetet.*
- *hur har nämnden arbetat för att utveckla barn och ungdomars möjligheter till inflytande och engagemang?*
- *anser nämnden att KS bör vidta åtgärder inom området?*

Kommunens revisorer har, drygt ett år efter kommunfullmäktiges beslut, granskat "Implementeringen av FN:s barnkonvention" i augusti 2003. I granskningsrapporten konstaterar revisorerna bland annat att "*samtliga nämnder i olika utsträckning, tar hänsyn till konsekvenserna för barn och ungdomar vid beslut*"

Revisionen konstaterar vidare "*att kommunstyrelsens barnchecklista används eller att man har egna listor/rutiner. Oavsett om nämnderna använder den av kommunstyrelsen fastställda barnchecklistan som underlag vid beslut eller inte, är det viktigt att nämnden har rutiner som säkerställer att hänsyn tas till barnkonventionen i aktuella ärenden. Revisionen rekommenderar att goda exempel och rutiner i framöver sprids i kommunen.*"

Det är av vikt att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen inväntar resultatet av beslutade insatser innan nya åtgärder vidtas. Kommunkontoret anser vidare att den pågående uppföljningen av kommunfullmäktiges beslut täcker de yrkande som framförs i motionen.

KOMMUNKONTORET

Jan-Inge Ahlfridh

Kommundirektör

Matts Hansson
vik. Projektchef

Bilaga 5

Utdrag ur Länsstyrelsen utlåtande om barnkonventionsarbetet som bedrivs i Lunds kommun (070424)

- Kommunen har fattat beslut (i kommunfullmäktige) om barnkonventionens tillämpning. Har anvisningar om barnkonventionens tillämpning i kommunens inriktnings-/verksamhetsmål och tjänsteskrivelse. Har dessutom en särskild strategi för barnkonventionsarbetet. *Detta är mycket positivt.*
- Kommunen anger att de har ganska goda erfarenheter av ungdomsinflytande. Kommunen anger att de alltid inhämtar barns/ungas synpunkter i socialtjänstfrågor, ofta i skol-/förskolefrågor och kultur-/fritidsfrågor. Synpunkter inhämtas ibland i gatu-/trafikfrågor samt sällan i planeringsfrågor. Kommunen tilldelades år 2004 Ungdomsstyrelsens utmärkelse "Årets ungdomskommun". *Positivt!*
- Kommunen anger att de använder sig av bl a följande metoder för att implementera barnkonventionen: barnkonsekvensanalys, barnchecklista, ungdomssamordnare och ungdomsting. *Positivt!*



KOMMUNKONTORET
Staben

TJÄNSTESKRIVELSE

2004-08-20

Projektledare Britt Steiner
Tel: 046- 35 63 98
E-post: britt.steiner@lund.se

Kommunstyrelsen

Uppföljning av tillämpningen av Barnkonventionen i Lunds kommun Dnr KF 86/99

Sammanfattning

Kommunfullmäktige i Lund beslutade den 25 april 2002 att barnkonventionen och dess grundläggande principer ska gälla i Lunds kommun samt att konsekvenserna för barn tydligt skall framgå vid alla kommunala beslut. Kommunstyrelsen har givit kommunkontoret i uppdrag att vid årsredovisningen år 2003 redovisa uppföljningen av arbetet med barnkonventionen i Lunds kommun.

Uppföljningen visar att nämnderna har kommit olika långt i sitt arbete men ingen nämnd har följt kommunfullmäktiges beslut konsekvent. Kommunkontoret föreslår att alla tjänsteskrivelser regelmässigt tillförs en rubrik som besvarar frågan huruvida en barnkonsekvensanalys bedömts relevant för ärendet. Kommunkontoret föreslår även att den tidigare beslutade barnchecklistan ersätts med "Barnkonventionen-handledning för politiker och tjänstemän". Kommunstyrelsen beslutade den 18 mars 2004 att remittera ärendet till samtliga nämnder och styrelser för yttrande.

Beslutsunderlag

Kommunfullmäktiges beslut den 25 april 2002, § 95
Kommunkontoret tjänsteskrivelse den 5 mars 2004
Renhållningsstyrelsen yttrande den 17 mars 2004
Räddnings- och beredskapsnämndens yttrande den 18 mars 2004
Barn- och skolnämnds Söders yttrande den 21 april 2004
Kultur- och fritidsnämndens yttrande den 21 april 2004
Miljönämndens yttrande den 11 maj 2004
Socialnämndens yttrande den 12 maj 2004
Vård- och Omsorgsnämndens yttrande den 12 maj 2004
Centrala skolnämndens yttrande den 13 maj 2004
Utbildningsnämndens yttrande den 19 maj 2004
Barn- och skolnämnd Östers yttrande den 26 maj 2004
Byggnadsnämndens yttrande den 10 juni 2004
Tekniska nämndens yttrande den 16 juni 2004
Nämnden för Lundafastigheters yttrande den 22 juni 2004
Barn- och skolnämnd Norrs yttrande den 23 juni 2004
Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 20 augusti 2004

Barnkonsekvensanalys

Innebär beslutet att barn och ungas bästa sätts i främsta rummet?

Motivering: Uppföljningen av i vilken utsträckning barnkonsekvensanalys har genomförts och hur barnchecklistan har använts har satt fokus på barnens bästa i beslutsfattandet. De åtgärder som föreslås kommer ytterligare att förstärka och förtydliga barnens rättigheter för beslutsfattarna.

Ärendet

Alla nämnder utom nämnden för Markentreprenad har yttrat sig över förslaget. Nämnderna är i huvudsak positiva till förslagen. I sina yttranden ger nämnderna förslag på hur arbetet ytterligare kan förbättras.

Renhållningsstyrelsen och Barn- och skolnämnd Söder har redan fört in rubriken Barnkonventionen/barnkonsekvensanalys i sina tjänsteskrivelser.

Socialnämnden, Vård- och Omsorgsnämnden, Barn- och skolnämnd Öster och Räddnings- och beredskapsnämnden ställer sig bakom förslaget och har inga ytterligare förslag.

Barn- och skolnämnd Norr instämmer i förslaget men anser att en motivering även ska anges när en barnkonsekvensanalys inte bedöms vara relevant.

Utbildningsnämnden tycker att förslaget till förändring framstår som en klar förbättring. De föreslår att punkten 2 i förslaget till handledning omformuleras så att den hänvisar till Barnkonventionens artikel 2 i sin helhet.

Centrala skolnämnden tycker att förslaget till förändring framstår som en klar förbättring. De föreslår att den föreslagna handledningen bör vara ett dynamiskt dokument som snabbt kan anpassas efter uppkomna behov och erfarenheter.

Miljönämnden föreslår att förslaget att en fast rubrik införs i alla tjänsteskrivelser ändras till "nämndsbeslut" eller "tjänsteskrivelser till nämnd för beslut" eftersom inte alla tjänsteskrivelser behöver innebära speciella beslut utan även kan vara informativa.

Byggnadsnämnden instämmer i förslaget om en fast rubrik om barnkonventionen i tjänsteskrivelserna, men anser att rubriken bör vara anpassad efter de ärenden som nämnden behandlar.

Kultur- och fritidsnämnden tar inte ställning till förslaget. De menar att det är viktigt att alltid ta hänsyn till Barnkonventionen men att man endast kan genomföra en grundligare barnkonsekvensanalys vid ett fåtal, för barn och ungdomar viktiga ärenden, per år.

Tekniska nämnden är tveksamma till en barnchecklista och anser heller inte att tjänsteskrivelser ska tillföras rubriken barnkonsekvensanalys. Nämnden föreslår istället att nämndens beslut skall följas av en kort redogörelse hur barn, folkhälsa, miljö och tillgänglighet påverkas av beslutet. Detta givetvis under förutsättning att beslutet får konsekvenser inom nämnda områden.

Kommunkontorets förslag

Barn- och skolnämnd Norrs förslag att en motivering ska anges även när en barnkonsekvensanalys inte bedöms vara relevant ökar kraven på att ställningstagandet är välunderbyggt och bör övervägas.

Utbildningsnämndens förslag, att handledningen omformuleras så att den hänvisar till Barnkonventionens artikel 2 i sin helhet, är genomfört i den reviderade versionen som nu föreläggs kommunstyrelsen.

Kommunkontoret föreslår att alla tjänsteskrivelser tillförs rubriken barnkonsekvensanalys enligt följande:

Barnkonsekvensanalys

Innebär beslutet att barn och ungas bästa sätts i främsta rummet? ? ja ? nej

Motivera:

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts vara relevant i ärendet.

Motivera:

KOMMUNKONTORET

Kommunkontorets förslag

Kommunstyrelsen beslutar

att alla tjänsteskrivelser från och med den 1 januari 2005 regelmässigt tillförs en rubrik som besvarar frågan huruvida en barnkonsekvensanalys bedömts relevant för ärendet

att som ersättning för tidigare beslutad barnchecklista anta förslag till "Barnkonventionen- handledning för politiker och tjänstemän" att användas av samtliga nämnder och styrelser från och med 2005-01-01

att ge kommunkontoret i uppdrag att följa upp arbetet med barnkonventionen i Lunds kommun

Jan-Inge Ahlfridh
Kommundirektör

Matts Hansson
planeringschef

Beslut expedieras till:

§ 197

Uppföljning av tillämpningen av Barnkonventionen i Lunds kommun

Dnr KF 86/99

Sammanfattning

Kommunfullmäktige i Lund beslutade den 25 april 2002 att barnkonventionen och dess grundläggande principer skall gälla i Lunds kommun samt att konsekvenserna för barn tydligt skall framgå vid alla kommunala beslut. Kommunstyrelsen har givit kommunkontoret i uppdrag att vid årsredovisningen år 2003 redovisa uppföljningen av arbetet med barnkonventionen i Lunds kommun.

Uppföljningen visar att nämnderna har kommit olika långt i sitt arbete men ingen nämnd har följt kommunfullmäktiges beslut konsekvent. Kommunkontoret föreslår att alla tjänsteskrivelser regelmässigt tillförs en rubrik som besvarar frågan om en barnkonsekvensanalys bedömts relevant för ärendet. Kommunkontoret föreslår även att den tidigare beslutade barnchecklistan ersätts med "Barnkonventionen – handledning för politiker och tjänstemän". Kommunstyrelsen beslutade den 18 mars 2004 att remittera ärendet till samtliga nämnder och styrelser för yttrande.

Beslutsunderlag

Kommunfullmäktiges beslut den 25 april 2002, § 95
Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 5 mars 2004
Renhållningsstyrelsens yttrande den 17 mars 2004
Räddnings- och beredskapsnämndens yttrande den 18 mars 2004
Barn- och skolnämnd Söders yttrande den 21 april 2004
Kultur- och fritidsnämndens yttrande den 21 april 2004
Miljönämndens yttrande den 11 maj 2004
Socialnämndens yttrande den 12 maj 2004
Vård- och omsorgsnämndens yttrande den 12 maj 2004
Centrala skolnämndens yttrande den 13 maj 2004
Utbildningsnämndens yttrande den 19 maj 2004
Barn- och skolnämnd Östers yttrande den 26 maj 2004
Byggnadsnämndens yttrande den 10 juni 2004
Tekniska nämndens yttrande den 16 juni 2004
Nämndens för Lundafastigheter yttrande den 22 juni 2004
Barn- och skolnämnd Norrs yttrande den 23 juni 2004
Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 20 augusti 2004

Kommunstyrelsens beslut

att alla tjänsteskrivelser från och med den 1 januari 2005 regelmässigt tillförs en rubrik som besvarar frågan huruvida en barnkonsekvensanalys bedömts relevant för ärendet

att som ersättning för tidigare beslutad barnchecklista antaga förslag till "Barnkonventionen – handledning för politiker och tjänstemän" att användas av samtliga nämnder och styrelser från och med den 1 januari 2005



2006-02-20

Tjänsteman: Peter Flyckt
Carl-Gustaf Folkesson

Kommunstyrelsen

Handlingsplan intern kontroll för kommunkontoret 2006

Sammanfattning

Kommunkontoret redovisar i detta ärende förslag till kontrollmål för den interna kontrollen inom Kommunkontoret 2006. Dessa kontrollmål bygger dels på de av Kommunstyrelsen beslutade samt nämndens egna.

Barnkonsekvensanalys

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts vara relevant i ärendet.

Ärendet

Inledning

Intern kontroll är en process där politisk och professionell ledning samt övrig personal samverkar för att med rimlig grad av säkerhet uppnå att:

- Kommunens tillgångar tryggas samt att förluster förhindras
- Lagar, bestämmelser, planer, policies mm efterlevs
- Minimera risker samt säkra system och rutiner
- Resurser används i enlighet med fattade beslut
- Redovisningen är rättvisande
- Politiker och personal skyddas från oberättigade misstankar

Organisation av arbetet för intern kontroll inom Kommunkontoret

Inom kommunkontoret finns en arbetsgrupp under ledning av kommundirektören för det interna kontrollarbetet. Arbetsgruppens ansvar är att samordna och att sammanställa den årliga granskningsrapporten och handlingsplanen samt löpande informera kommundirektören om det interna kontrollarbetet.

Varje avdelningschef/motsvarande ansvarar för att de uppgifter som åläggs, i det interna kontrollarbetet, utförs enligt de riktlinjer och tidplaner som gäller och att dessa sedan rapporteras till arbetsgruppen.

Kontrollmål

Kommunstyrelsen har tagit beslut om fyra stycken nämndsövergripande kontrollmål för 2006. Dessa kontrollmål ska sedan kompletteras med nämndens egna kontrollmål. En del av dessa kontrollmål härrör från den åtgärdsplan som

2006-02-20

ligger i granskningsrapporten för 2005. I åtgärdsplanen tas de kontrollmål upp där olika brister har förekommit i granskningen och hur de ska åtgärdas.

Kommungemensamma kontrollmål:

- *Kontrollmål: Medarbetarsamtal - att granska att medarbetarsamtal genomförs*

Beskrivning och avgränsning:

Enligt policy för lärande ska alla chefer och arbetsledare ha minst ett medarbetarsamtal varje år med sina medarbetare. I denna sägs även att skriftliga kompetensutvecklingsplaner ska tas fram.

Risk- och konsekvensanalys:

Medarbetarsamtalen är ett viktigt tillfälle för diskussion för både arbetsgivare och arbetstagare. Om inte samtalen genomförs på ett korrekt sätt innebär detta att möjligheten till avstämning av exempelvis prestationer och genomgång av verksamhetens mål förloras.

Detta innebär försämringar i verksamhetens genomförande. Arbetsgivaren riskerar ökade kostnader genom att inte i tid få signaler om medarbetarnas arbetsförhållanden och därigenom inte kunna ingripa i tid.

- *Kontrollmål: E-faktura (elektroniska fakturor)*

Beskrivning och avgränsning:

Kontrollmålet avser att granska hur elektroniska fakturor med avgränsning till fakturor rörande representation, både intern och extern, hanteras. I samband med övergången från pappersfakturor till e-fakturor försvinner behörighetsattesten vilket medför att ett inbyggt kontrollsystem försvinner. Övergången till e-fakturor innebär att nya rutiner behöver införas, det är då viktigt att säkerställa att de fungerar.

Risk- och konsekvensanalys:

Den nya tekniken att hantera fakturor kan generellt medföra att kommunen exponerar sig för risker. I den avgränsning som gjorts för kontrollmålet finns risk för att attest av egna utlägg sker samt att felaktig momsansats används.

Kommunen kan drabbas av felaktiga kostnader dels beroende på okunskap men även att medarbetare försöker dra nytta av oklarheter i kontrollen. Konsekvensen blir att kommunens resurser inte används på ett ändamålsenligt sätt enligt de regler och riktlinjer som finns. Risk finns även för att medarbetare utsätts för oberättigade anklagelser om det finns oklara rutiner.

2006-02-20

- *Kontrollmål: Upphandling*

Beskrivning och avgränsning:

Kontrollmålet syftar till att granska hur köptroheten gentemot ramavtal utfaller. Köptroheten är en viktig faktor för att hålla kostnaderna nere för kommunen och på sikt bibehålla och/eller få ännu bättre villkor i ramavtalen.

Risk- och konsekvensanalys:

Om kommunen inte följer ingångna avtal innebär detta risk för skadeståndsanspråk från leverantörer på grund av avtalsbrott. Risken finns även att kommunen ådrar sig totalt sett ökade kostnader vid köp av varor och tjänster genom att inte utnyttja de centrala ramavtalen.

Konsekvensen av att inte tillämpa avtalen kan bli att de varor och tjänster som köps in inte uppfyller de krav som ställs kring kvalitet, service mm. Vidare riskerar man att den miljöhänsyn som görs i samband med upphandlingar förloras.

- *Kontrollmål : Strategi för transporter i Lunds kommun*

Beskrivning och avgränsning:

Lunds kommun antog 020210 en strategi för transporter. Av denna framgår vilka regler som gäller för kommunanställda och förtroendevalda för resor i tjänsten. Det är viktigt att välja det i miljöhänsyn lämpligaste alternativet och att i största möjliga utsträckning välja kollektiva transportmedel.

Risk- och konsekvensanalys:

Om strategin för transporter inte tillämpas innebär detta ökade negativa miljöeffekter samt i vissa fall även ökade kostnader i jämförelse med ett mer miljövänligt transportalternativ. Vidare innebär ett åsidosättande av strategin för transporter att Lunds anseende som miljökommun försämras.

Nämndens egna kontrollmål:

- *Tillämpning av kommunikationsplattformen*

Beskrivning och avgränsning:

Kommunstyrelsen antog i oktober 2005 en ny kommunikationsplattform för Lunds kommun. Plattformen består av värdegrund, varumärkesstrategi, profilhandbok samt grafiskmanual. Uppföljningen inriktas på materialproduktion, broschyrer, digitalt informationsmaterial m.m.

2006-02-20

Risk- och konsekvensanalys:

Kommunikationsplattformen har nyligen antagits. Av denna anledning är det viktigt att närmare granska hur förvaltningen följer de riktlinjer och anvisningar som plattformen pekar ut. Om så inte sker finns risk för att ej längre godkända kommunikativa uttryckssätt lever kvar vilket i sin tur påverkar hur förvaltningens kommunikation uppfattas både inom kommunen och till externa intressenter.

- *Inventarieredovisning*

Beskrivning och avgränsning:

Kontrollen avser att granska om inventarier som inköpts av Kommunkontoret registreras i det kommungemensamma inventarieregistret samt att i förekommande fall, att inventarien stöldskyddsmärks.

Risk- och konsekvensanalys:

Kontrollmålet har vid två tidigare granskningar visat ett negativt resultat beroende på att det system som registrering ska ske i inte har fungerat. Detta medför att kontrollmålet åter tas upp för granskning.

- *Barnkonsekvensanalys i beslut*

Beskrivning och syfte:

Samtliga beslut som fattas av kommunstyrelsen ska omfattas av en barnkonsekvensanalys.

Risk- och konsekvensanalys:

Rutiner för uppföljning av kontrollmålet saknas vilket innebar att kontrollmålet inte kunnat genomföras under 2005. Dessa rutiner tas fram under året av ansvarig avdelning.

Kontrollmål	Reglemente	Metod	Ansvarig	Tids- åtgång	Slutfört
Medarbetarsamtal	Personalhandbok/Policy för lärande	Samtliga	Personalavdelningen	2 dagar	Oktober -06
E-faktura	Ekonomihandboken	Stickprov	Ekonomiavdelningen	0,5 dagar	Oktober -06
Upphandling	Policy för upphandling	Stickprov	Ekonomiavdelningen	1 dag	Oktober -06
Strategi för transporter	Dokument Strategi för transporter i Lunds Kommun	Stickprov	Miljöstrategiska enheten	1 dag	Maj -06
Följsamhet mot Kommunikationsplattformen	Dokument Kommunikationsplattformen	Stickprov	Informationsavdelningen	0,5 dagar	September -06
Inventarieredovisning	Ekonomihandboken	Stickprov	Ekonomiavdelningen	0,5 dagar	Maj -06
Barnkonsekvensanalys	-	Stickprov	Kansliet	0,5 dagar	April -06

2006-02-20

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att godkänna förvaltningens förslag till handlingsplan för intern kontroll för år 2006.

Jan-Inge Ahlfridh
Kommundirektör

Matts Hansson
Planeringschef



Carl-Gustaf Folkesson

046-35 82 69

carl-gustaf.folkesson@lund.se

Kommunstyrelsen

Granskningsrapport intern kontroll för kommunkontoret 2006

Sammanfattning

Kommunkontoret redovisar i denna rapport utfallet av det interna kontrollarbetet under 2006. Utgångspunkten för denna granskning har varit de kontrollmål som antogs i handlingsplanen för 2006.

I de fall som brister har framkommit i samband med granskningen av kontrollmålen har dessa samlats i en särskild åtgärdsplan för att tydliggöra vilka åtgärder som behöver genomföras och vilken avdelning som är ansvarig.

Barnkonsekvensanalys

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts vara relevant i ärendet.

Ärendet

Redovisning av genomförd granskning av kommunkontorets kontrollmål

Kontrollmål: Medarbetarsamtal

Beskrivning och avgränsning

Enligt policy för lärande ska alla chefer och arbetsledare ha minst ett medarbetarsamtal varje år med sina medarbetare. I denna sägs även att skriftliga kompetensutvecklingsplaner ska tas fram.

Iakttagelser

Personalavdelningen har genomfört en enkätundersökning bland kommunkontorets chefer. Av dessa chefer har 67% svarat att de genomfört medarbetarsamtal under 2006. Av dessa har ca 50 % skriftligen dokumenterat de individuella kompetensutvecklingsbehoven. En chef har uppgett att kommande medarbetarsamtal ska leda till en övergripande kompetensutvecklingsplan för hela organisationen.

Med tanke på de brister som undersökningen ger vid handen där endast drygt två tredjedelar av kommunkontorets chefer uppger att de har genomfört medarbetarsamtal kommer kontrollmålet att upprepas för 2007. Inför den nya granskningen ska samtliga chefer informeras om det ansvar

som åligger dem kring att genomföra medarbetarsamtal och att upprätta kompetensutvecklingsplaner.

Kontrollmål : E-faktura

Beskrivning och avgränsning

Kontrollmålet avser att granska hur elektroniska fakturor med avgränsning till fakturor rörande representation, både intern och extern, hanteras. I samband med övergången från pappersfakturor till e-fakturor försvinner behörighetsattesten vilket medför att ett inbyggt kontrollered försvinner. Övergången till e-fakturor innebär att nya rutiner behöver införas, det är då viktigt att säkerställa att de fungerar.

Iakttagelser

En del smärre brister har kommit fram i samband med de stickprovskontroller som gjorts där i vissa fall deltagarförteckningar och syfte saknats. Ytterligare brister som upptäckts är att momsavdrag i några fall har blivit felaktiga i samband med representation. Sammantaget är dock bilden god av e-fakturahanteringen inom kommunkontoret. Genom att informera om momsregler i samband med representation samt att deltagarförteckning alltid ska bifogas bör de brister som uppmärksammas kunna förebyggas.

Kontrollmål : Upphandling

Beskrivning och avgränsning

Kontrollmålet syftar till att granska hur köptroheten gentemot ramavtal utfaller. Köptroheten är en viktig faktor för att hålla kostnaderna nere för kommunen och på sikt bibehålla och/eller få ännu bättre villkor i ramavtalen.

Iakttagelser

Stickprovskontroller har genomförts som visar på att köptroheten mot ingångna avtal totalt sett är god inom förvaltningen.

Kontrollmål: Strategi för transporter

Beskrivning och avgränsning

Lunds kommun antog 020210 en strategi för transporter. Av denna framgår vilka regler som gäller för kommunanställda och förtroendevalda för resor i tjänsten. Det är viktigt att välja det i miljöhänseende lämpligaste alternativet och att i största möjliga utsträckning välja kollektiva transportmedel.

Iakttagelser

Miljöstrategiska enheten har följt upp tillämpningen av strategin inom förvaltningen. Av denna framgår att avdelnings- och enhetscheferna är väl medvetna om huvuddragen i strategin för transporter. I samband med de stickprovskontroller som gjorts framkom att längre resor mer än 60 mil inom och utanför Sverige nästan alltid görs med flyg. Undantag är resor till städer som ligger kring brytpunkten 60 mil, som Karlstad, Uppsala, Västerås och Örebro. Resor till dessa orter gjordes med tåg.

När det gäller resor till Stockholm som ligger på 60 mils avstånd från Lund, genomfördes 64 resor tur och retur, varav 42 med flyg och 22 med tåg. Strategin för transporter säger att "flyg bör ej användas för resor understigande 60 mil enkel väg". Med tanke på de goda tågförbindelserna mellan Lund och Stockholm är andelen tågresor låg, enbart 30%! För resterande resor upp till 60 mil användes tåg eller buss som färdmedlet, helt enligt Strategin för transporter.

Kommunkontorets anställda körde 35 900 km med egen bil i tjänsten under 2005. Tjänstebilar användes för resor över 12 800 km. Kommunkontorets bilresor görs till drygt en fjärdedel med tjänstebil och till tre fjärdedelar med egen bil. Enligt Strategin för transporter ska tjänstebil användas före egen bil i tjänsten om bil krävs. I dagsläget finns endast en tjänstebil tillgänglig på IT-avdelningen.

Tydligare information måste ges till alla berörda om att resor kring eller över brytpunkten 60 mil, framför allt till Stockholm, bör göras med tåg. Om det inte är möjligt att åka tåg tur och retur kan det vara ett steg i rätt riktning att flyga en sträcka och åka tåg den andra sträckan.

För att följa upp att efterlevnaden av strategi för transporter förbättras kommer kontrollmålet att upprepas även 2007.

2006-11-22

Bilaga 9

Kontrollmål: Följsamhet mot kommunikationsplattformen*Beskrivning och avgränsning*

Kommunstyrelsen antog i oktober 2005 en ny kommunikationsplattform för Lunds kommun. Plattformen består av värdegrund, varumärkesstrategi, profilhandbok samt grafiskmanual. Uppföljningen inriktas på materialproduktion, broschyrer, digitalt informationsmaterial med mera.

Iakttagelser

Med tanke på den relativt korta tidsperiod som gått sedan kommunikationsplattformen antogs är det svårt att göra alltför omfattande bedömning. Det kan dock konstateras att efterlevanden tenderar att bli bättre och bättre men att det generellt finns stort utrymme till förbättringar. Exempel på brister är att felaktig logotyp används samt att aktuella brevmallar inte används.

I syfte att förbättra efterlevanden av kommunikationsplattformen kommer informationsenheten att kalla medarbetare/chefer till genomgång av regler och rutiner kring kommunikationsplattformen. Av denna anledning tas kontrollmålet med även i 2007 års handlingsplan för intern kontroll.

Kontrollmål: Inventarieredovisning*Beskrivning och avgränsning*

Kontrollen avser att granska om inventarier som inköpts av Kommunkontoret registreras i det kommungemensamma inventarieregistret samt att i förekommande fall, att inventarien stöldskyddsmärks

Iakttagelser

På grund av införandet av Plattform 2005 har införandet av ett inventarieregister inte kunnat prioriteras. Under 2007 uppges dock att ett fungerande system kommer att finnas i drift varför kontrollmålet åter tas upp under nästa år.

Kontrollmål: Barnkonsekvensanalys*Beskrivning och syfte*

Samtliga beslut som fattas av kommunstyrelsen ska omfattas av en barnkonsekvensanalys.

Iakttagelser

Kommunkontoret har under ett par års tid haft med detta kontrollmål i sina handlingsplaner. Utfallet i samband med varje granskning kring tillämpningen av barnkonsekvensanalys har uppvisat uppenbara brister. Istället för att åter ta upp kontrollmålet i kommande handlingsplan ges istället förvaltningen i uppdrag att göra en utvärdering av barnkonsekvensanalys i beslutsfattandet.

Åtgärdsplan för intern kontroll

Kontrollmål	Avvikelse	Åtgärd	Tidplan	Ansvarig
Medarbetarsamtal	Bortfall	Information till samtliga chefer. Kontrollmålet tas åter upp 2007	Oktober 2007	Personalavd.
e-Faktura	Vissa brister vad gäller momshantering samt att deltagarförteckning i vissa fall saknats	Information till beslutsattestanter	Mars 2007	Ekonomiavd.
Strategi för transporter	Strategin tillämpas i alltför liten utsträckning för tjänsteresor på längre sträckor	Informera förvaltningens chefer om vilka regler som gäller. Kontrollmålet tas åter upp 2007	April 2007	Miljöstrategiska enheten
Kommunikationsplattformen	Brister i tillämpningen	Information till medarbetare om gällande regler. Kontrollmålet tas åter upp 2007	April 2007	Informationsavd.
Inventarieredovisning	System för inventarieredovisning har inte varit tillgängligt	System tas i drift under 2007. Kontrollmålet tas åter upp 2007	November 2007	Ekonomiavdelningen
Barnkonsekvensanalys	Brister i tillämpningen	Utvärdering görs av tidigare beslut i KFM	Oktober 2007	Staben

2006-11-22

Bilaga 9

Nämndens sammanvägda bedömning av det interna kontrollarbetet

Helhetsintrycket av den interna kontrollen inom Kommunkontoret visar att det finns utrymme till förbättringar inom detta område. Sett till hur den löpande kontrollen har utförts i det dagliga arbetet är resultatet gott. Om man dock även väger in utfallet av Kommunkontorets kontrollmål för 2006 försämras helhetsbilden.

Flera av de kontrollmål som redovisas ovan har varit med under föregående år men har fått tas upp igen eftersom resultatet i samband med de granskningar som gjorts har varit mindre bra. Kraftfulla åtgärder behöver vidtas för att komma till rätta med dessa återkommande brister.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att anta förslag till granskningsrapport för intern kontroll för kommunkontoret 2006

Kommunkontoret

Jan-Inge Ahlfridh
Kommundirektör

Matts Hansson
Planeringschef