

Barnets rättigheter i budgetprocessen

FÖRVERKLIGA BARNETS RÄTTIGHETER I BUDGET

Förord

Att arbeta in barnets rättigheter i budgetprocessen upplevs som en stor utmaning. Många efterfrågar stöd för hur ett sådant arbete skulle kunna gestalta sig. Den här skriften avser att på ett enkelt och kortfattat sätt resonera kring hur ett budgetarbete som inbegriper barnets rättigheter kan ta form. Syftet är att visa hur det går att tänka kring budget och barnets rättigheter på ett konstruktivt sätt så att budgetprocessen blir rättighetsbaserad och hållbar. Skriften riktar sig främst till förtroendevalda och medarbetare som arbetar med budgetfrågor. Utgångspunkten är FN-kommitténs generella kommentar nummer 19 ”on public budgeting for the realization of children’s rights”. Vi vill tacka alla som bidragit med värdefulla synpunkter på innehållet.

Stockholm i april 2018



Lena Micko

Ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Bakgrund

Artikel 4 i konventionen om barnets rättigheter slår fast att staterna ska lägga stor vikt vid att genomföra de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Med stater menas här även kommuner, landsting och regioner.

ARTIKEL 4

Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder. Vid behov ska sådana åtgärder vidtas inom ramen för det internationella samarbetet. (Ny översättning från mars 2018)

Ett effektivt medel för detta är att se över budgetprocessen och låta barnets rättigheter genomsyra arbetet från början. Skapa inga parallella strukturer utan beakta rättigheterna i de processer som finns i budgetarbetet. Alla nivåer i Sverige har ett gemensamt ansvar för att förverkliga barnets rättigheter i alla organisationer och verksamheter. Det är nödvändigt att skapa strukturer som främjar arbetet med barnets rättigheter.

Barn definierades tidigt som en särskilt sårbar grupp och världssamfundet var enigt om att barn behövde egna mänskliga rättigheter, inte minst för att de har små möjligheter att påverka sina liv. Barn har heller inte rösträtt utan är beroende av att vuxna beslutar om och gör rätt saker.

FN-kommittén för barnets rättigheter (FN-kommittén, kommittén) är tydlig med att få stater kan säga om de uppfyller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna fullt ut eller inte. Vissa stater menar att det inte går medan andra menar att det går och publicerar årliga barnbudgetar. FN-kommittén säger sig behöva få kännedom om vilka åtgärder som genomförs på alla nivåer i samhället för att beslut som rör budget ska väga in barnets bästa och att barn, särskilt barn från det vi brukar benämna sårbara grupper, är skyddade från negativa effekter av politiska beslut och ekonomiska kriser. Den svenska regeringen redovisar barnets rättigheter i statens budget.¹

¹ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/barnets-rattigheter/barnets-rattigheter-i-statens-budget/>

Barn i balans – budget i balans

Forskning visar att ett livslångt utanförskap kostar samhället mellan 10 och 15 miljoner kronor per människa. Minst. Ett sätt att undvika detta är att agera på tidiga signaler i förskolan och skolan.² Erfarenheter visar att det är mer ekonomiskt hållbart att arbeta främjande och förebyggande än att vänta till situationen blir akut och genomföra dyra insatser. Att besluta om generella insatser lönar sig ofta på lång sikt framför att bara arbeta med riktade insatser (även om det också behövs). När barn mår bra och är i balans ökar möjligheterna för en budget i balans.^{3 4}

Stater som har gått med i konventionen har en skyldighet att balansera inkomster och utgifter på ett sådant sätt att det gynnar genomförandet av barnets rättigheter. Kommuner, landsting och regioner ska agera så att verksamheter har god kvalitet och FN-kommittén är mycket tydlig med att korruption, i alla former, ska motverkas aktivt. Skattemedel ska användas på bästa möjliga sätt, för att barnets rättigheter ska få genomslag.

Kommittén betonar att, även om det är en ekonomisk kris får konventionsstaterna inte spara mer på verksamheter för barn än för andra grupper i samhället. Under den svenska ekonomiska krisen i mitten av 1990-talet var det precis det som hände och det finns nationalekonomer som menar att vi får betala länge för de besparingarna.⁵ Staten minskade sina utgifter genom att dra in medel till kommuner och landsting vilket fick till följd att stora besparingar behövde göras i verksamheterna.

Att lägga en budget

Det finns olika sätt att lägga en budget som inkluderar både de fyra grundläggande principerna i konventionen: artikel 2, 3.1, 6 och 12 och budgetprinciperna: effektivitet, verkningsgrad, rättvisa, transparens och hållbarhet.

- De som lägger en budget ska kontinuerligt utvärdera hur den påverkar olika grupper av barn och säkra att beslutad budget leder till bästa

² Nilsson, Wadeskog, Höök & Sanandaji, 2014. Utanförskapets pris: en bok om förebyggande sociala investeringar. Lund: Studentlitteratur

³ <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-010-8.pdf?issuusl=ignore>

⁴ Mörk, Sjögren & Svaleryd (2014). *Hellre rik och frisk: om familjebakgrund och barns hälsa*. Stockholm: SNS förlag.

⁵ De Vylder, Stefan (1997). *Barn och ekonomisk politik*. Stockholm: Rädda Barnen.

möjliga resultat för störst antal barn. Särskild hänsyn ska tas till barn som lever i sårbara situationer.

- Resurser ska fördelas så att jämlikhet uppnås.
- Budgetprocessen ska vara transparent så att det blir synligt vilka prioriteringar som görs.
- Besparingar på verksamheter som inskränker barnets rätt till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter får inte innebära en försämring av den befintliga nivån. I en ekonomisk kris får nedskärningar övervägas endast om barn är den grupp som påverkas minst negativt. Särskilt gäller det barn i sårbara situationer.

KONVENTIONENS GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER

Artikel 2.1 Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

2.2 Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Artikel 3.1 Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Artikel 6.1 Konventionsstaterna erkänner att varje barn har en inneboende rätt till livet.

6.2 Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikel 12.1 Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad.

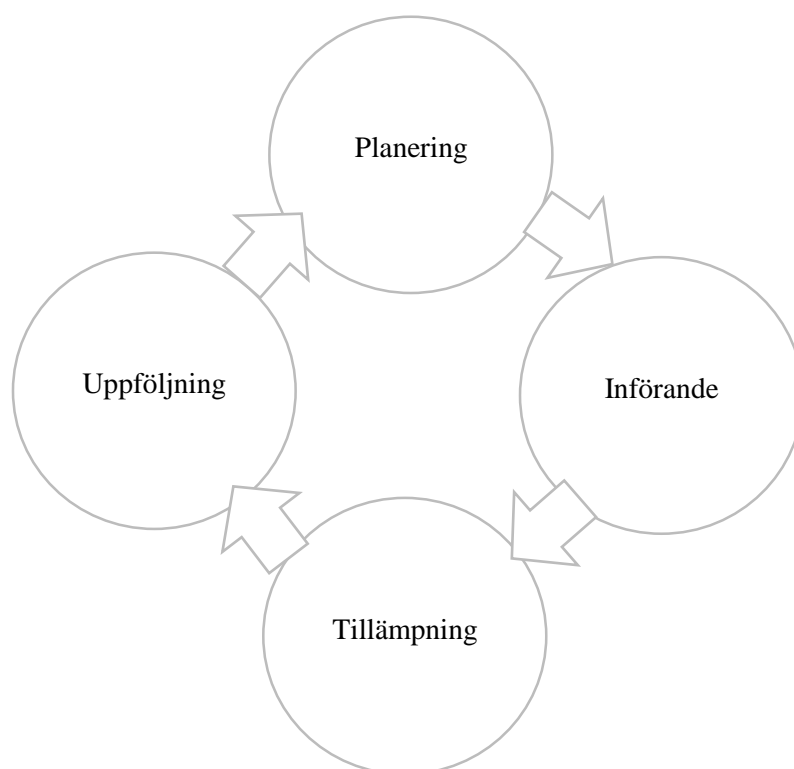
12.2 För detta ändamål ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. (Ny översättning mars 2018)

Barnets rättigheter i budgetprocessen

Arbetet med att ta fram en budget ser olika ut i olika organisationer. En budget är ett viktigt verktyg för att styra organisationens ekonomi och därmed synliggöra barnets rättigheter i siffror. Den här skriften tar inte hänsyn till olika organisationers storlek och uppbyggnad utan för ett resonemang på en mer generell nivå. Budgetprocessen kan beskrivas i fyra steg och hur barnets rättigheter kan synliggöras där:

- Planering
- Införande
- Tillämpning
- Uppföljning

Bilden nedan illustrerar budgetarbetet som en cirkulär process:



Budgetering med utgångspunkt i barnets rättigheter

Nedan följer ett resonemang som tar sin utgångspunkt i de fyra faserna av budgetarbetet.

Planering - bedöm nuläget

För att kunna göra en budgetplanering krävs en bedömning av den ekonomiska situationen i kommunen, landstinget eller regionen. Det behövs tillgängliga och tillförlitliga data som gör det möjligt både att se tillbaka och göra prognoser för framtiden när det gäller barnets rättigheter inom olika områden.

Ställ frågor som:

- Vilken typ av data har vi idag som utgår från rättigheterna?
- Vilken typ av data skulle vi behöva komplettera med för att göra arbetet överblickbart?
- Har vi könsuppdelade data?
- Var kan vi få data ifrån?
- Hur ska data analyseras för att kunna användas i budgetarbetet?

I planeringen av budgeten ska situationen för olika grupper av barn vägas in, särskilt barn i sårbara situationer. Säkra att tillgänglig information om barns situation är uppdelad på ett användbart sätt rörande olika grupper av barn. Hänsyn ska tas till artikel 2 om icke-diskriminering. Barn kan diskrimineras av en mängd olika skäl:

Bostadsort	Socioekonomi	Ålder
Kön	Funktionsnedsättning	
Etnicitet	Språk	

Införande – formulera

I den inledande texten i budgetdokumentet är det viktigt att få med skrivningar om att rättigheterna ska beaktas. Det kan med fördel göras under rubriker som:

Verksamhetsidé

Berätta varför verksamheten finns i stort och vad det kan betyda för olika grupper. För gruppen barn som invånare/medborgare kan det innebära skrivningar som att barn ska växa upp under likvärdiga villkor och få sina rättigheter tillgodosedda.

Kännetecknen

Under den här rubriken är det lämpligt att beskriva hur kommunen, landstinget eller regionen vill uppfattas av invånarna/medborgarna. Det kan till exempel handla om att vilja framstå som en trovärdig, transparent och öppen organisation med kompetenta medarbetare som arbetar för att tillgodose medborgarnas rättigheter, alltså även barnets rättigheter.

Perspektiv

Här är det frågan om vilka perspektiv som ska genomsyra verksamheterna. Fundera över vilka perspektiv som är viktiga för er organisation med utgångspunkt i barnets rättigheter. Exempel på perspektiv är hållbar utveckling, mänskliga rättigheter, barnets rättigheter, agenda 2030, jämställdhet, jämlikhet, folkhälsa och mångfald. Det ser förstås olika ut i olika organisationer. Här är det också viktigt att formulera vad varje perspektiv innebär för organisationen. Många organisationer pratar om ”perspektivträngsel” men här skulle vi vilja införa begreppet ”perspektivumgänge” för att visa att alla perspektiv har bäring på varandra och ska genomsyra allt beslutsfattande och arbete i offentlig verksamhet.

Verksamhetens inriktningsmål

Här finns möjlighet att beskriva vad som ska uppnås på sikt. Att skriva in barnets rättigheter kan till exempel göras genom att ett långsiktigt mål är att samtliga medarbetare ska ha kunskap om barnets rättigheter, att alla barn ska känna till att de har egna rättigheter och vad det innebär. Detta är bara exempel, det finns många olika rättigheter som kan skrivas fram under den här rubriken. Det finns stora möjligheter att vara konkret med inriktningen.

Årets prioriteringar

Vilka frågor är särskilt viktiga att arbeta med under det kommande året? Precis som under tidigare rubriker kommer här några exempel på hur ni kan tänka när det gäller barnets rättigheter:

- ✓ Barnbokslut ska göras inom ramen för ordinarie bokslut (artikel 4).
- ✓ Alla medarbetare ska utbildas om barnets rättigheter (artikel 42).
- ✓ Alla barn ska få kunskap om sina rättigheter (artikel 42).
- ✓ Rutiner för att göra anmälning till socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa ska arbetas fram (artikel 19).
- ✓ Rutinerna ska vara kända av samtliga medarbetare (artikel 19).
- ✓ Varje barn som bor i skyddat boende ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd (artikel 28).

- ✓ Hembesök av barnhälsovården hos nyfödda barn i vissa utsatta områden ska utökas (artikel 24).
- ✓ Karies hos treåringar ska förebyggas (artikel 24).
- ✓ Alla barn ska kunna simma (se kursplaner för idrott och hälsa) (artikel 6).

Det finns andra exempel på prioriteringar som kan göras och det går bra att ta konventionens artiklar till hjälp för att identifiera fler. Det här ska sedan brytas ned till konkreta handlingar av de olika förvaltningarna.

Fördela resurserna



Sist men inte minst ska prioriteringarna förses med en påse pengar. Vid beräkningen av hur mycket pengar som behöver avsättas för de olika prioriteringarna är det viktigt att avsätta medel så att de går att genomföra. Glöm inte att även avsätta medel för både implementering (att formulera rättigheterna i alla styrande dokument till exempel) och kunskapsutveckling (att både barn och vuxna får kunskap om rättigheterna och vad det innebär).

Formulera en budget

- Identifiera vilka budgetposter som direkt har barn som målgrupp.
- Identifiera vilka budgetposter som har indirekt påverkan på barn.
- Titta på resultat från utvärderingar och på revisioner av tidigare budgetar.
- Beskriv detaljerade mått som visar hur barnets rättigheter stärks. Det kan till exempel handla om hur många barn som säger sig känna till att de har rättigheter och vad det innebär. Det kan också vara att genomlys

sin budget för att se hur mycket pengar som satsas på fritidsaktiviteter för flickor och för pojkar

- Beskriv vilka nuvarande och framåtsyftande resurser som är tillgängliga för arbetet med barnets rättigheter.
- I budgetförslaget ska redovisas vilka olika verksamheter för barn som bedrivs i privat regi eller som planeras att säljas ut.
- Konsultera barn, deras vårdnadshavare och dem som arbetar med rättigheterna och ta tillvara deras synpunkter i hela budgetprocessen och inför budgetbeslut.

När det gäller att konsultera barn är det viktigt att tänka på vilka barn som tillfrågas så att det blir olika grupper av barn. Tänk in kön, ålder, funktionsnedsättning, språk, bostadsområde och sådana bakgrundsfaktorer som är aktuella i ert område. I ett sådant arbete är det viktigt att alla olika parter samverkar för att få ett så brett underlag som möjligt.

Tillämpning – ett exempel

En fråga som ibland lyfts rör fördelningen av resurser mellan flickor och pojkar, till exempel medel till idrott och fritidsaktiviteter. Barn har rätt att växa upp under likvärdiga villkor och inget barn får diskrimineras på någon grund (artikel 2). Även Regeringsformen slår fast att ingen får diskrimineras på grund av kön eller ålder och att barns rätt ska tas tillvara (1 kap. § 2).

Med utgångspunkt i detta är det möjligt att granska sin budget och undersöka hur mycket pengar som går till fritidsaktiviteter för flickor respektive pojkar. En bra idé är att börja med att se över föreningsbidragen och hur de fördelas mellan flickor och pojkar. Det är vanligt att mest pengar går till föreningar som bedriver verksamhet som lockar pojkar och att flickor får stå för sina aktiviteter med egna medel.⁶ Detta kan innebära att flickor från socioekonomiskt svagare familjer inte kan delta i aktiviteter eftersom det blir för dyrt.

Ställ frågor som:

- hur många flickor och hur många pojkar (upp till 18 år) bor i kommunen?
- hur fördelas föreningsbidragen?
- vad gör flickor på fritiden?
- vad gör pojkar på fritiden?
- vad vill flickor göra på fritiden?

⁶ <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/jamstallldhet/Kartlaggning-resursfordelning-utifran-kon.pdf>

- vad vill pojkar göra på fritiden?
- hur stor del av den totala budgeten satsas på flickor respektive pojkar?
Det kan röra sig om lokaler, utrustning, arvoden, bidrag till föreningar och en rad andra utgiftsposter.

Uppföljning och utvärdering

Att få kännedom om dålig kvalitet på verksamheter och service och avslöja densamma är centralt för att få ut så mycket som möjligt av tillgängliga resurser. Effekten av satsningarna ska följas upp regelbundet så att det är möjligt att snabbt göra en omfördelning om det skulle behövas.

Inhämta barns synpunkter regelbundet under budgetåret för att följa upp budgetbeslut. Revision betyder oberoende granskning. Att revisionen arbetar med ett barnrättsperspektiv spelar stor roll för utfallet av barnrättsarbetet.

Analysera vilket utfall de olika satsningarna fick och ta hjälp av barnen för att göra mer djupgående analyser av om det blev bättre. Även vuxna i civilsamhället kan bidra till utvärdering och analys genom att till exempel göra barnkonsekvensanalyser. Syftet med att göra barnkonsekvensanalyser är att synliggöra vilka konsekvenser beslut som rör barn direkt och indirekt kan få. För att se vilka effekter gjorda satsningar har haft på barnrättsarbetet är det viktigt att som förtroendevald efterfråga vilka resultat som faktiskt uppnåtts. Här räcker det inte att räkna upp vilka aktiviteter som genomförts utan det är resultaten av aktiviteterna som ska redovisas.

Lästips:

<https://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/publikationer/genomf-ora-barnkonventionen/>

<https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/allmanna-kommentarer/gc-no-19.pdf>

<http://barnrattskonsulterna.se/bocker/>

BARNETS RÄTTIGHETER I BUDGETPROCESSEN

Att arbeta in barnets rättigheter i budgetprocessen upplevs som en stor utmaning. Många efterfrågar stöd för hur ett sådant arbete skulle kunna gestalta sig. Den här skriften avser att på ett enkelt och kortfattat sätt resonera kring hur ett budgetarbete som inbegriper barnets rättigheter kan ta form. Syftet är att visa hur det går att tänka kring budget och barnets rättigheter på ett konstruktivt sätt så att budgetprocessen blir rättighetsbaserad och hållbar. Skriften riktar sig främst till förtroendevalda och medarbetare som arbetar med budgetfrågor. Utgångspunkten är FN-kommitténs generella kommentar nummer 19 ”on public budgeting for the realization of children’s rights”.

Upplysningar om innehållet
Elizabeth Englundh elizabeth.englundh@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018
Bestnr: 5568
Illustration/foto: Maja Larsson