

Uppnå kvalitet i beslut som rör barn och unga

Att analysera och bedöma konsekvenser för barn och unga är en komplex process. När och hur ska analyserna göras och vilken omfattning de ska ha? Genom ett systematiskt arbetssätt ökar möjligheterna att barnets bästa finns med i besluten vilket medverkar till en högre kvalitet i verksamheter som berör barn och unga.

Barnkonsekvensanalyser är ett verktyg för att omsätta barnkonventionen i handling och synliggöra barnets bästa. Med hjälp av barnkonsekvensanalyser kan lokala och regionala beslutsfattare arbeta systematiskt och vara försäkrade om att ett barnperspektiv finns med i besluten. Syftet är att både på kort och lång sikt förbättra barns och ungas levnadsvillkor.

Ett arbetssätt för barnets bästa

Redan 2001 tog Barnombudsmannen fram en modell för barnkonsekvensanalyser som skulle vara till stöd för kommuner, landsting och statliga myndigheter i arbetet med att föra in barnets bästa i besluten. Vi har med tiden sett ett behov av att förtydliga och utveckla modellen så att den beskriver ett arbetssätt för att systematiskt synliggöra barnets bästa.

Arbetssättet kan användas för att göra bedömningar av ett barns bästa, en grupp barns bästa eller barns bästa i allmänhet med utgångspunkt i en specifik åtgärd eller frågeställning. Sättet att arbeta går att använda inom olika slags verksamheter och på alla nivåer i samhället. Det är viktigt att det som görs anpassas till verksamhetens specifika roll och ansvar och till den frågeställning som ska prövas.

Vi vill understryka att barnkonsekvensanalyser inte ska göras vid sidan av det ordinarie arbetet. Det handlar om att identifiera vilka beslutsprocesser som berör barn och unga och ta reda på vilka tillägg eller förändringar som kan behöva göras i det ordinarie arbetet.

I det här avsnittet beskriver vi ett arbetssätt som innehåller ett antal steg. Innehållet i de olika stegen kan skilja sig åt beroende på vilken typ av beslut eller ärende det handlar om. Det finns dock några aspekter som vi anser bör finnas med och dokumenteras i flera av de olika stegen.

Följ barnkonventionens grundprinciper

Trots att barnkonventionens artiklar inte beskriver det enskilda barnets bästa innebär grundprinciperna i artiklarna 2, 3, 6 och 12 en generell vägledning och ett nödvändigt underlag vid en barnkonsekvensanalys.

Artikel 3 om principen om barnets bästa ska ses som en etisk och moralisk grundregel i förverkligandet av barnkonventionens alla rättigheter. En annan viktig vägledning finns i artikel 12, om respekten för barnets åsikter, som är intimt förknippad med artikel 3.

För att man ska kunna bedöma barnets bästa måste barnet själv ges möjlighet att framföra sina synpunkter. För att barnets bästa ska kunna tillgodoses måste barnets åsikter tillmätas betydelse. Först när barnet själv fått uttrycka sina åsikter och de tas med i besluten, kan barnets bästa i egentlig mening lyftas fram och sättas i främsta rummet.

Konventionens övriga grundprinciper om diskrimineringsförbud och rätten till liv och utveckling, artiklarna 2 och 6, är också nödvändiga vid bedömningen av vad som är barnets bästa. Dessutom

Ordet analys betyder "djupgående och noggrann undersökning av abstrakt företeelses beståndsdelar". Ordet konsekvens betyder "oundviklig följd av en viss handling som måste beaktas".¹

definierar konventionens övriga artiklar en rad rättigheter som gäller barns behov och intressen. På så sätt definierar den vad som bör ses som barnets bästa i olika situationer som gäller till exempel hälsovård, utbildning, fritid och barn i utsatta situationer. Även andra konventioner om mänskliga rättigheter kan i vissa fall ge vägledning.

Förutsättningarna ges av lagregler, föreskrifter och riktlinjer

Att göra barnkonsekvensanalyser ställer krav på ett professionellt förhållningssätt till de beslutsprocesser som rör barn och unga. Professionalismen handlar om att den som gör barnkonsekvensanalyser måste ha grundläggande kunskap om hur barns intressen eller rättigheter är formulerade i nationell lagstiftning, förarbeten, riktlinjer, föreskrifter eller policy i förhållande till den frågeställning som ska bedömas.

Kunskapsgrunden ges av forskning, kartläggningar och studier

Det är också nödvändigt att barnkonsekvensanalysen grundas på kunskap om barns behov, utveckling och intressen inom det aktuella området. Tidigare forskning byggde i hög grad på föreställningen att det var möjligt att fastställa bestämda kriterier för barns behov. De senaste decenniernas barnforskning har visat att barns behov och barnets bästa är föränderliga och inte givna en gång för alla.

Det är svårt att förutsäga ett barns utveckling, eftersom den är föränderlig. Barns alla förutsättningar är inte kända eller definierbara. Oförutsedda händelser inträffar och andra faktorer kan förändra utvecklingen och driva den i oväntad riktning. Några av de mest centrala begreppen är relativa och svåra att relatera till i praktiken.

Samtidigt fortsätter forskarna att söka efter tydliga orsakssammanhang. Numera ställer vi högre krav på att analysera miljö- och hälsorisker och kraven på olika verksamheter ökar när det gäller att kunna påvisa nyttan av insatser i skolan, sjukvården, socialtjänsten och andra liknande organisationer. Det är därför väsentligt att metoder prövas och att diskussionerna om innebörden i centrala begrepp sker samtidigt på många arenor. Men framför allt behöver praktiker och forskare utveckla nya former för att mötas kring dessa komplicerade frågeställningar.

Gör barnets perspektiv synligt

Barnkonventionens artikel 12, som säger att barn och unga har rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet, är ett av barnkonventionens mest framsynta och angelägna budskap. Artikeln uttrycker ett barnperspektiv där barnet är en egen individ med ett fullvärdigt människovärde och med en egen mening som måste respekteras.

I och med att barnkonventionens artikel 12 så tydligt uttrycker att barnet har rätt att höras menar Barnombudsmannen att dessa

röster ska vara en del av det beslutsunderlag som ligger till grund för en analys för att komma fram till barnets bästa i besluten. Bedömningen av vad som anses vara ett barns eller en grupp barns bästa i en viss situation ska alltid göras av den vuxne som har ansvaret för beslutet.

En central fråga är om insatsen eller beslutet rör ett enskilt barn, barn i allmänhet eller en bestämd, särskilt definierad grupp av barn. Artikel 3 innehåller både en kollektiv och en individuell aspekt. I artikelns första del talas om barn i pluralis, medan det i sista delen talas om barnet i singularis: "vid alla åtgärder som rör barn... skall barnets bästa komma i främsta rummet". De två nivåer som omfattas av artikeln kan i vissa situationer vara ett dilemma. Ett beslut kan ju påverka såväl en individ, en viss grupp barn som alla barn i ett land. Det individuella barnets bästa kan också komma i konflikt med det bästa för ett kollektiv av barn. Här behöver vi belysa vilka beslut som kan komma att påverka en individ, alla barn i en kommun eller ett landsting, eller vilka beslut som påverkar barn i allmänhet.

I bedömningen är det också viktigt att komma ihåg att barn inte är någon homogen grupp. Barn har olika förutsättningar och behov beroende på bland annat kön, ålder, socioekonomiska förhållanden, kulturell och etnisk bakgrund och eventuella funktionshinder. Det som är det bästa för ett barn i en given situation är inte nödvändigtvis det bästa för ett annat barn. Det som gynnar en grupp barn kan missgynna en annan och så vidare. Det gäller alltså att finna sätt att hantera dessa olika perspektiv på såväl individ- som gruppnivå med utgångspunkt i varje enskild situation.

Det kan också finnas motsättningar mellan ett eller flera barns bästa och andra samhällsintressen. I de fall då barnets eller barnens bästa har fått ge vika för något annat intresse är det särskilt viktigt att analysen och besluten finns dokumenterade så att det framgår vad som har legat till grund för prioriteringen. Det är också av största vikt att barnets eller barnens egna åsikter och önskemål förs fram och dokumenteras.

Att utgå från befintliga arbetsprocesser

Barnombudsmannen ger inte några fullständiga svar på vilka moment och detaljer som bör ingå i en arbets- och beslutsprocess som tar hänsyn till barnets bästa. Både innehåll, form och arbetsprocess måste anpassas till verksamheten och frågeställningen.

Enligt Riksrevisionens rekommendationer bör konsekvensanalyser göras på ett särskilt sätt inom varje verksamhet och följa rutiner för dokumentation. Analysen bör vara kortfattad, gärna illustrerad med figurer och tabeller, innehålla lättöverskådliga sammanfattningar och redigeras så att det väsentliga i den lyfts fram. Analysen ska vara lätt att förstå för dem som berörs av beslutet.

Syftet är att barnkonsekvensanalysen ska bidra till att beslutet får den avsedda effekten. I följande avsnitt beskriver vi en tänkbar arbets- och beslutsprocess för en barnkonsekvensanalys där följande moment bör finnas med: kartläggning, beskrivning, analys, prövning med beslut och utvärdering.



Steg 1: Kartläggning

Den första delen av arbetsprocessen bör innehålla en kartläggning och planering för hur och var man ska inhämta nödvändig kunskap och information. Här måste man också bedöma om det finns en tillräcklig faktagrund eller om ytterligare kartläggningar, statistik eller forskningsunderlag behövs för att fatta beslut. Kunskapsunderlaget ska ge svar på vilka grupper av barn frågeställningen berör och kan ha konsekvenser för, samt vilka grupper av barn som kan undantas. Det är viktigt att uppmärksamma livsvillkoren för barn med till exempel särskilda behov eller psykisk eller fysisk ohälsa med mera. Barnets eller barnens egna åsikter måste också komma fram.

Steg 2: Beskrivning

Nästa steg i arbetsprocessen handlar om att göra en beskrivning utifrån det inhämtade materialet. Det är viktigt att den aktuella frågeställningen, förslaget, budgeten eller policybeslutet sätts in i sitt sammanhang och att syftet framgår tydligt. Man bör beskriva hur det nuvarande regelverket på området ser ut samt hur det aktuella förslaget förhåller sig till barnkonventionens artiklar.

Det bör framgå av beskrivningen vilket eller vilka barn som berörs direkt eller indirekt av åtgärden, på vilket sätt de berörs och hur de har identifierats. Det kan ibland vara bra att belysa frågeställningen utifrån barnets eller barnens kön, ålder, utvecklingsnivå och egna förutsättningar, i sin familj, i sin miljö, i sitt nätverk där till exempel förskola, skola, fritid och kompisar ingår.

Beskriv vad de berörda barnen har haft för synpunkter, på vilket sätt de har fått tillfälle att yttra sig och vilken information de har fått för att kunna yttra sig i frågan. Ge alternativa förslag till den aktuella frågeställningen och skriv ner vilka kompenserande, skadeförebyggande eller förbättrande insatser som kan göras. Det är också viktigt att beskriva vilka kostnader den aktuella frågeställningen medför, för vem och för vilka grupper samt vilket underlag som har använts för kostnadsberäkningarna.

Steg 3: Analys

Tredje steget i arbetsprocessen bör bestå av en problemanalys, där man beskriver motiven till förslaget och dess konsekvenser mer ingående. En förutsättning för att ett förslag ska få gehör är ju att de positiva konsekvenserna är fler än de negativa. Vilka faktorer, problem eller behov ligger bakom förslaget? Vad är målet och syftet med förslaget? Har utgångspunkterna för förslaget förändrats till följd av de synpunkter som har kommit fram i dialogen med barnen? En viktig del av analysfasen handlar förstås om att bedöma hur förslaget förhåller sig till barnkonventionens bestämmelser. Det handlar om att analysera faktaunderlaget och försöka förutse effekterna av olika beslut. Här är det viktigt att särskilt se över hur förslaget förhåller sig till de grupper av barn med särskilda behov som eventuellt identifierats i kartläggningsfasen.

Belys intressekonflikter

I analysen ska också de intressekonflikter som gäller barnets bästa i förhållande till andra intressen föras fram, till exempel vårdnadshavarens eller samhällsekonomins intressen, samt hur tungt dessa ska väga i förhållande till barnets bästa. Analysen bör dessutom innehålla uppgifter om barnets eller barnens behov, intressen eller rättigheter och hur de kan tillgodoses med kompenserande åtgärder eller insatser. Analysen ska visa om barnets eller barnens bästa måste ge vika för andra intressen.

Analysera även de kostnadsmässiga konsekvenserna. Det är lika viktigt att försöka analysera de vinster som kan finnas som att analysera kostnaderna. Det kan handla om samhällsekonomiska vinster i form av förbättrad hälsa och utbildning för barn i allmänhet men det kan också vara vinster ur ett individuellt barns perspektiv som frånvaro av framtida psykiska problem.²

Vi är ofta bra på att redovisa kostnader för samhällets insatser för barn och unga. Men vi är mindre vana vid att systematiskt redovisa nyttan och vinsterna. Genom att beskriva resonemang om vilka konsekvenser olika handlingsalternativ kan få kan vi också visa på vinster. Vinsterna kan till exempel vara: ökat inflytande och delaktighet, ökad tillgänglighet för barn med funktionshinder, minskad ohälsa eller ökad säkerhet i trafiken. Låt barnkonventionen hjälpa till att konkretisera vinsterna.

Effektkedjan som stöd

För att förutse effekter av olika handlingsalternativ kan man göra så kallade effektkedjor.³ En effektkedja kan fungera som en vägledning när man strukturerar analysen och visar om det finns förutsättningar att åtgärden leder till målet. Effektkedjan kan ge vägledning om förslaget är det rätta och lyfta fram vilka positiva och negativa bieffekter som kan följa av åtgärden.

Steg 4: Prövning med beslut

Det fjärde momentet i arbetsprocessen handlar om själva syftet med en barnkonsekvensanalys, nämligen att pröva och besluta. Prövningen av barnets bästa, som ska ligga till grund för beslutet, måste utgå ifrån den kunskap som har inhämtats.

Prövningen innebär att man gör en sammantagen helhetsbedömning av alla relevanta faktorer utifrån kartläggningen, beskrivningen och analysen. Här är det viktigt att man tar hänsyn till allt som rör barnets eller barnens fysiska och psykiska välbefinnande

och utveckling i bedömningen, till exempel rätten till skydd och omvårdnad och rätten till lek och fritid.

Så långt som möjligt ska man också ta hänsyn till både kortsiktiga och långsiktiga effekter för barnet eller barnen. Allmänna kunskaper om barns behov och utveckling är nödvändiga ingredienser i en barnkonsekvensanalys, men det som är bäst för barn och unga generellt kan inte alltid överföras på ett enskilt barn eller en specifik grupp barn. Barnets bästa måste därför tolkas som den bästa tänkbara lösningen för varje enskilt barn eller grupp med barn.

I detta moment är det viktigt att vi verkligen vågar ta ställning när vi hamnar i intressekonflikter och att vi motiverar våra ställningstaganden.

Låt barnets bästa väga tungt

FN:s barnrättskommitté ansåg i sitt uttalande om artikel 3 och barnets bästa att principen alltid ska beaktas och väga mycket tungt. I situationer då barnets eller barnens bästa står i konflikt med vuxnas intressen är det barnets bästa som så gott som alltid ska ha företräde. ”The best interest of the child shall be a primary consideration.”

Ett exempel på när barnets bästa fått väga tyngre är från utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer (SOU 2005:88), där följande citat är hämtat.

”Förslag: Socialtjänstförordningen kompletteras med en bestämmelse om att när socialnämnden får ett meddelande från hyresvärden om att hyresavtalet sagts upp ska nämnden omgående utse handläggare i ärendet, meddela hyresvärden och kontakta den enskilde.

Socialstyrelsen bör bidra till att utveckla och säkra rutinerna i kommunerna genom att ge ut en handbok för arbetet med att motverka vräkning bland barnfamiljer.

Förslaget att socialtjänsten ska agera redan vid meddelande från hyresvärden påverkar barnet genom att familjen uppmärksammas tidigare under processen. Det innebär att socialnämnden i de kommuner som genomför förslagets rutin kommer in tidigare och ges mer utrymme att lösa situationen för familjen.

Det finns en intressekonflikt mellan behovet av en tidig reaktion och intervention i dessa ärenden och föräldrarnas intresse av att själva bestämma över sina kontakter med myndigheterna.

Att säkerställa barnets rätt till ett stabilt boende väger dock, enligt min uppfattning, tyngre än föräldrarnas eventuella intresse av att hålla socialtjänsten utanför i dessa ärenden.

Det finns ytterligare en intressekonflikt i detta och andra förslag av organisatorisk natur med det kommunala intresset att få organisera sin verksamhet utan styrning från lagstiftaren.

När det gäller kostnader och vinster för samhället redovisar de kommuner som arbetar aktivt med uppsökande verksamhet lägre kostnader för socialbidrag till hyresskulder än när det hade ett mer passivt förhållningssätt. Förslaget att Socialstyrelsen ska utarbeta en handbok kan leda till bättre rutiner till skydd för vräkningshotade barn.”⁴

Barnets bästa ska beaktas och redovisas

Även om FN:s barnrättskommitté menar att principen om barnets bästa ska väga mycket tungt så säger kommittén samtidigt att barnets intresse inte alltid kan väga tyngst. Det kan finnas situationer då andra intressen väger tyngre och därmed får företräde. Staterna, eller de som staten har delegerat beslutsrätten till, måste ändå alltid försäkra sig om att barnets bästa har redovisats i beslutsprocessen.

Om en sådan prövning har kommit fram till att andra intressen än barnets bästa väger tyngre ska den ansvarige beslutsfattaren kunna visa att barnets bästa har beaktats och redovisats i beslutsprocessen. Dessutom måste beslutsfattaren kunna motivera varför ett annat intresse än barnets har fått ta över.

Det är med andra ord upp till beslutsfattaren att visa att barnets bästa har beaktats och där ingår en skyldighet att redovisa beslutsunderlaget. När ett enskilt barns bästa eller en grupp barns bästa måste ge vika för andra intressen bör beslutsfattaren dessutom tänka på att kompensera beslutet på något sätt.

Steg 5: Utvärdering

Det är också viktigt att utvärdera vilka effekter beslutet verkligen fick och hur väl detta stämde med de antaganden som barnkonsekvensanalysen byggde på. Den sista delen i arbetsprocessen handlar därför om att följa upp och kontrollera om åtgärderna fått önskade konsekvenser.

Konsekvensanalyser efter beslut kallas för konsekvensutvärderingar. Genom dem kan man bedöma om man har uppnått önskade effekter eller om man behöver vidta ytterligare åtgärder. Här vill vi påminna om att även barn som berörs av beslutet måste få möjlighet att delta i sådana konsekvensutvärderingar. Genom att göra denna typ av utvärderingar samlar verksamheten erfarenhet och blir allt bättre på att göra barnkonsekvensanalyser. Om barnets bästa alltid får vara ledstjärna i besluten bidrar det successivt till att höja kvaliteten i alla kommunala och regionala verksamheter som berör barn och unga.

Noter

- 1 Nordstedts svenska ordbok. Språkdata, 1990.
- 2 Socialstyrelsen. Tänk Långsiktigt! Stockholm, 2004.
- 3 Ekonomistyrningsverket. Resultatanalys för nybörjare. Stockholm, 2003.
- 4 Utredningen om vräkningar och hemlöshet bland barnfamiljer (SOU 2005:88), s. 193–194.