

2023-11-16

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2023-00641

Medborgarförslag - Inrätta en obligatorisk barnkonsekvensanalys vid alla beslut som rör barn

Inkom den 15 juni 2023

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen noterar att det redan av lag följer att barnkonventionen ska beaktas i alla beslut som kan påverka barn. Därtill är det i kommunen redan obligatoriskt att i tjänsteskrivelser, som utgör beslutsunderlag, redogöra för vad ett beslut bedöms innebära för konsekvenser för barn. Som ett led i detta kan en barnkonsekvensanalys behöva tas fram. Det finns vägledning kring hur arbetet kan utformas. Det pågår kontinuerligt ett arbete i kommunen för att säkerställa och utveckla arbetet med att efterleva barnkonventionen. Det krav som redan finns och det arbete som pågår bedöms uppfylla intentionerna bakom förslaget i motionen. Medborgarförslaget är med detta färdigbehandlat.

Sammanfattning av ärendet

En medborgare har inkommit med ett förslag om att Nacka kommun ska inrätta ett krav på en obligatorisk barnkonsekvensanalys i all kommunalt finansierad verksamhet samt att analysen ska ligga till grund för samtliga beslut som påverkar barn.

Kravet på att beakta barnkonventionen följer av att den utgör svensk lag. I kommunen är det redan är obligatoriskt att i tjänsteskrivelser, som utgör beslutsunderlag, redogöra för vad ett beslut bedöms innebära för konsekvenser för barn. Som ett led i detta kan en barnkonsekvensanalys behöva tas fram. Det finns vägledning kring hur arbetet kan utformas. Det pågår kontinuerligt ett arbete i kommunen för att säkerställa och utveckla arbetet med att efterleva barnkonventionen.

Förslagen i medborgarförslaget

I medborgarförslaget föreslås att Nacka kommun ska utreda och utforma ett förslag för att inrätta ett krav på en obligatorisk barnkonsekvensanalys i all kommunalt finansierad verksamhet utifrån följande. Analysen ska ligga till grund för samtliga beslut som

påverkar barn. Analysen ska kunna motivera, förklara och presenteras vid samtliga beslut som rör och påverkar barn. Förslaget utvecklas enligt följande punkter:

1. Materialet i barnkonsekvensanalysen bör redovisa:

- Hur förslaget berör barnet/barnen
- Kartläggning av dagens kontext vs ny kontext och/eller förändringen
- Barnens perspektiv och synpunkter gällande förändringen
- Trygghetskartläggning
- Identifiera de risker som finns (bla för eventuell diskriminering)
- Hur man tillgodoser utveckling, hälsa och säkerhet för barnen

2. Materialet i barnkonsekvensanalysen bör även redovisa vilka handlingsalternativ som gjorts och åtgärder som krävs för att tillgodose barns bästa.

3. Man bör även inrätta rutiner för återkoppling till barn och dess vårdnadshavare, gällande hur man beaktar och tillgodoser barns synpunkter och barns bästa.

Ärendet

Medborgarförslaget bereds i kommunstyrelsens arbetsutskott för att sedan beslutas av kommunstyrelsen.

Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter, eller barnkonventionen som den ofta kallas, antogs 1989 av FN:s generalförsamling och ett år senare anslöt Sverige sig till konventionen genom s.k. ratificering. Barnkonventionen har därmed sedan länge varit juridiskt bindande för Sverige. Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen även lag i Sverige.

Barnkonventionen innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn. Konventionen består 54 artiklar varav fyra av dessa utgör grundläggande principer.

Bakgrunden till riksdagens beslut att anta barnkonventionen som lag var att den utredning som hade tillsatts kom fram till att det fanns en rad brister i genomslaget av barns rättigheter enligt konventionen. Syftet med lagen var att barnkonventionens artiklar ska få ett bättre genomslag i rättstillämpningen och i samhället i stort.

Juridik- och kanslistabens utredning och bedömning

Inledningsvis vill juridik- och kanslistaben framhålla att man ser positivt på de förslag som framhålls i medborgarförslaget. Inom Nacka kommun pågår många olika typer av verksamheter. De olika verksamheterna påverkar på olika vis och i olika stor utsträckning barn. Mycket av det som görs i kommunen påverkar barnen som bor här och/eller deltar i olika verksamheter som bedrivs av kommunen eller på dess uppdrag.

Pågående arbete i kommunen

Redan innan barnkonventionen blev lag utgjorde konventionen en faktor som kommunen direkt eller indirekt hade att beakta. Många lagar och förordningar har utformats med utgångspunkt i barnets bästa och rättigheter genom att lagstiftaren hade att ta hänsyn till Sveriges åtaganden i konventionen. Ett exempel är skollagen där det redan innan konventionen blev lag och fortsatt finns en portalparagraf vilken anger att det i all verksamhet inom skolväsendet ska vägas in vad som kan utgöra barnets bästa.¹ Genom att barnkonventionen infördes som svensk lag betonades vikten av att ett barnperspektiv ska beaktas vid olika beslut som rör barn. Införandet innebar också att vikten av att göra en helhetsbedömning utifrån barnets rättigheter underströks. Att olika verksamheter i kommunen har att beakta barnkonventionen i både ärendehandläggning men även i andra typer av handlande följer därmed numera av att det även utgör svensk lag. Som ett led i detta kan en barnkonsekvensanalys behöva tas fram. I Nacka kommun har det sedan länge funnits ett obligatoriskt krav på att det i tjänsteskrivelser, som utgör beslutsunderlag, ska framgå vad ett beslut bedöms innebära för konsekvenser för barn.

Inför att barnkonventionen blev lag genomfördes olika utbildnings- och informationsinsatser inom kommunen. Detta för att säkerställa och utveckla arbetet med att efterleva barnkonventionen. Arbetet med att på olika vis uppfylla och förbättra arbetet utifrån barnkonventionen är ständigt aktuellt och det kan utvecklas ytterligare. Det har initierats en översyn av hur arbetet med barnkonventionen bedrivs i kommunen för att se över hur det kan utvecklas ytterligare.

Här nedan följer några exempel på det som finns framtaget i Nacka kommun gällande arbetet med att efterleva barnkonventionen. Därtill finns specifika rutiner och processer gällande det praktiska arbetet med barnkonventionen inom olika verksamheter som bedrivs i kommunen. Hur det arbetet närmare är utformat kan variera beroende på hur verksamheten och ärendet påverkar barn i olika stor utsträckning. Kammarrätten i Stockholm har konstaterat att barnkonventionen inte ställer krav på en formell process för att fastställa barnets bästa samt att barnkonventionen inte medför ett krav på ett uttryckligt ställningstagande om vad som är barnets bästa innan beslut fattas.²

Övergripande stödmaterial i Nacka kommun

På Nacka kommuns hemsida finns en vägledning, som riktas till medarbetare i kommunen, för stöd i arbetet med barnkonventionen.³ Ett exempel på arbeten som särskilt lyfts fram kan behöva genomföras är en sådan barnkonsekvensanalys som medborgarförslaget framhåller. Bland annat framgår sammanfattningsvis följande.

Konsekvenser för barn i beslutsunderlag

¹ 1 kap. 10 § skollagen (SFS 2010:800)

² KamR Stockholm 2022-04-07 5211-21 och 5626-21

³ <https://www.nacka.se/medarbetare/juridik/barnkonvention-blir-lag/>

I kommunens tjänsteskrivelser är rubriken "Konsekvenser för barn" obligatorisk. Rubriken ska alltid finnas med i tjänsteskrivelsen oavsett om det föreslagna beslutet innebär konsekvenser för barn eller inte. Medför förslaget inga konsekvenser för barn så anger du följande under rubriken: "Förslaget medför inte några konsekvenser för barn".

Tänk på att konsekvenser för barn ska beaktas, på ett tidigt stadium, i alla ärenden. Eftersom tjänsteskrivelsen utgör beslutsunderlag till de som ska fatta beslut måste konsekvenserna för barn vara väl genomarbetade redan innan du skriver tjänsteskrivelsen.

Ju större konsekvenser ett förslag antas få för barn, desto mer omfattande bör din utredning kring konsekvenser för barn vara. Medför förslaget stora konsekvenser för barn behöver du dessutom göra en barnkonsekvensanalys. Barnkonsekvensanalysen kan med fördel utgöra en bilaga till tjänsteskrivelsen.

För att beskriva konsekvenser för barn kan du ta hjälp av nedanstående frågeställningar:

- Rör beslutet, indirekt eller direkt, ett barn eller en grupp av barn? Barn kan exempelvis påverkas om beslutet har påverkan på föräldrarnas eller närståendes situation i vissa fall. Beskriv vilka avvägningar som gjorts och hur detta är kopplat till förslaget.
- Har du tillräcklig information och kunskap för att bedöma och fastställa barnets bästa? Är bedömningen och fastställandet av barnets bästa tillräckligt individualiserat?
- På vilket sätt påverkar förslaget barnen? Vilka barn i området och dess närområde berörs av förslaget?
- Har barnet, på ett relevant och begripligt sätt, blivit informerad om aktuell beslutsprocess? Har barnet fått återkoppling i fråga om förslaget, dess konsekvens och i vilken utsträckning barnets åsikter har beaktats? Finns det en redovisning om detta?
- Finns särskilda problem eller intressekonflikter med förslaget?
- Finns olika handlingsalternativ för förslaget? Har dessa identifierats?
- Har berörd/berörda barn beaktats och hörts? Finns det en dokumentation kring detta?
- På vilket sätt har barns synpunkter beaktats och hur har dessa inhämtats?
- Har du analyserat och identifierat risker med förslaget?
- Har förslaget baserats på andra intressen än barnets egna intressen? Om ja, har kompensatoriska åtgärder redogjorts (som också kostnadsberäknas)? Vilka förbättrande åtgärder kommer att genomföras? Vad finns det för alternativa

beslut? Vilka kostnader respektive vinster kan förslaget medföra för samhället eller målgruppen?

- Finns det eventuella intressekonflikter mellan barn? Hur har barns lika värde beaktats och hur är det säkerställt att inget barn har diskriminerats?
- Hur har barns rätt till god hälsa och utveckling tagits hänsyn till?
- Hur har barns rätt till utbildning, fritid, lek och kultur tagits hänsyn till?
- Vilka metoder har använts för att kartlägga vilka konsekvenser förslaget har för barn?
- Hur har du i processen beaktat gällande lagstiftning, grundprinciperna och andra relevanta artiklar i barnkonventionen? Framgår det av förslaget på vilket sätt barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen?

Gällande barnens rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörda framhålls bland annat följande. Informera det enskilda barnet om beslutsprocessen och andra relevanta omständigheter. Om barnet vill uttrycka sina åsikter är det viktigt att barnet får återkoppling om och hur barnets åsikter har beaktats. Om beslutet går barnets åsikter emot är det viktigt att ange vilka kompensatoriska åtgärder som vidtagits i ärendet.

Ytterligare vägledning och stödmaterial

Utöver det material som tagits fram inom Nacka kommun, som direkt guidning till medarbetarna, finns ytterligare material som stöd i arbetet med barnkonventionen och exempelvis närmare vägledning för arbetet med barnkonsekvensanalyser.⁴ Regeringen har även låtit ta fram en vägledning som ska kunna utgöra ett stöd för hur man metodmässigt kan gå till väga vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen.⁵

Juridik- och kanslistabens samlade bedömning

Kravet på att beakta barnkonventionen i ärendehandläggning och övrig verksamhet i kommunen som på olika vis påverkar barn följer av att det utgör svensk lag. Därtill är det i kommunen redan obligatoriskt att i tjänsteskrivelser, som utgör beslutsunderlag, redogöra för vad ett beslut bedöms innebära för konsekvenser för barn. Som ett led i detta kan en barnkonsekvensanalys behöva tas fram. Det finns stödmaterial och vägledning kring hur arbetet med barnkonventionen kan bedrivas, däribland genomförandet av barnkonsekvensanalyser. Det pågår kontinuerligt ett arbete i kommunen för att säkerställa och utveckla arbetet med att efterleva barnkonventionen. Det krav som redan finns och det arbete som pågår bedöms uppfylla intentionerna bakom förslaget i motionen.

⁴ Exempelvis <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlighet/barnetsrattigheter.106.html>
<https://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/barnkonventionen/>

⁵ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/11/vagledning-vid-tolkning-och-tillampning-av-fns-konvention-om-barnets-rattigheter/>

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut innebär inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Verksamheterna som bedrivs i kommunen påverkar på olika vis och i olika stor utsträckning barn. Det är viktigt att barnens intressen och rättigheter synliggörs och beaktas i kommunens verksamheter. Som en led i det arbetet kan en barnkonsekvensanalys vara en viktig del. Hur omfattande en utredning av barnets bästa och intresse behöver vara beror på vad ärendet rör. För att säkerställa att barnkonventionen efterlevs är det viktigt att det finns vägledning och rutiner kring hur arbetet ska utformas och bedrivas. Det är ett kontinuerligt arbete som ständigt kan utvecklas.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse daterad den 16 november 2023

Bilaga Medborgarförslaget

Christopher Arontaus
Kanslichef
Juridik och kanslistaben

Louise Hult
Kommunjurist
Juridik och kanslistaben