

2020-05-18

Barnrättsperspektivet i BUS

Översyn av barnkonventionens
genomslag i den regionala BUS-
överenskommelsen i Stockholm



Innehållsförteckning

SAMVERKAN KRING BARN I BEHOV AV SÄRSKILT STÖD (BUS) – ÖVERSYN AV BARNKONVENTIONENS GENOMSLAG	2
INLEDNING	2
SYFTE	2
UTGÅNGSPUNKTER FÖR RAPPORTEN	2
BARNKONVENTIONEN	3
BARNRÄTTIGHETSUTREDNINGENS SLUTSATSER	6
REGERINGENS STRATEGI	9
IMPLEMENTERINGSNYCKLARNAS	9
RESULTAT: BARNKONVENTIONENS GENOMSLAG I BUS-ÖVERENSKOMMELSEN	10
1. BARNETS SOM RÄTTIGHETSBJÄRARE	10
2. SAMVERKAN RUNT BARNET – ARTIKEL 6	12
3. GENOMFÖRANDET AV RÄTTIGHETERNA – ARTIKEL 3 OCH 4	13
4. DELAKTIGHET, INFLYTANDE OCH INFORMATION – ARTIKEL 12 OCH 17	14
5. ÖVRIGT	16
SAMMANFATTNING AV RESULTATET	16



Samverkan kring barn i behov av särskilt stöd (BUS) – översyn av barnkonventionens genomslag

Inledning

Samverkansöverenskommelsen BUS (Samverkan kring barn i behov av särskilt stöd) är framtagen i samverkan mellan Region Stockholm och kommunerna i Stockholms län. Överenskommelsen syftar till att skapa strukturer för samverkan och samordnade insatser till barn i behov av särskilt stöd.

En av de gemensamma utgångspunkterna för överenskommelsen som nämns är FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen). Barnkonventionen är sedan 1 januari 2020 svensk lag. I samband med detta skärps kraven på tillämpning och efterlevnad av konventionens rättigheter. De många verksamheter som är en del av BUS – överenskommelsen är verksamheter som redan i stor utsträckning arbetar med att förbättra situationen för barn i behov av stöd. Den lagstiftning som styr dessa verksamheter går också i vissa delar i linje med barnkonventionen, framför allt artiklarna 3 och 12.

I den statliga utredning som föregick beslutet om att göra barnkonventionen till svensk lag, den så kallade Barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19) konstateras att det, trots en relativt god överensstämmelse mellan konventionen och övrig lagstiftning, finns stora brister när det gäller tillämpning av barnkonventionen. I samband med den nya lagen är det därför viktigt att se över verksamheter, direktiv och riktlinjer vad gäller överensstämmelse med konventionen. Den här rapporten tar sin utgångspunkt i de utmaningar som identifierats vad gäller tillämpning av barnkonventionens artiklar.

Syfte

Syftet är att identifiera hur BUS-överenskommelsen i sin nuvarande utformning går i linje med barnkonventionen.

Syftet är också att identifiera hur överenskommelsens bör förändras i linje med nya barnkonventionslagen.

Utgångspunkter för rapporten

- Barnkonventionens artiklar samt fakultativa protokoll från FN:s barnrättskommitté (General Comments, GC)
- Barnrättighetsutredningen SOU 2016:19, samt Prop. 2017/18:186
- Regeringens strategi Prop. 2009/10:2342



- Implementeringsnycklarna för tillämpning av barnkonventionen (Framtagna i samarbete mellan Barnrättskonsulterna och SKR)

Nedan följer en kortfattad beskrivning av dessa delar, och en beskrivning av det innehåll som är relevant vid granskning av rapporten.

Barnkonventionen

Barnkonventionen som lag

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs av FN 1989 och ratificerades av Sverige 1990. Sverige har sedan dess ett folkrättsligt åtagande att se till att konventionen efterlevs och att inhemsk lag stämmer överens med landets konventionsåtaganden. Myndigheter, regioner, kommuner och domstolar är skyldiga att tolka interna rättsregler så att de är förenliga med Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner. Det kallas för fördragskonform tolkning.

När barnkonventionen sedan 1 januari 2020 är lag i Sverige, och inkorporerad i svensk rätt, innebär det ett förtydligande av att domstolar ska beakta barnkonventionens rättigheter vid avvägningar och beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Barnkonventionen är direkt tillämplig i domstol, och jämförbar med annan lagstiftning. Barnkonventionen är underordnad grundlag, men har företräde framför till exempel allmänna råd och myndighetsföreskrifter. Just nu pågår ytterligare en statlig utredning, den så kallade barnkonventionsutredningen. (S 2018:03). Utredningen ska identifiera eventuella juridiska "glapp" när det gäller barnkonventionens överensstämmelse med annan lagstiftning. Utredningens resultat kommer att presenteras i december 2020 och kan komma att leda till förändringar och tilläggsdirektiv till befintliga lagar så att skyddet för barnets rättigheter blir så heltäckande som möjligt.

Vägledande principer

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar, varav 41 är sakartiklar, alltså slår fast vad varje barn har rätt till, och vad varje barn ska skyddas ifrån. Övriga artiklar handlar om hur staterna ska arbeta med konventionen. Det är artiklarna 1 – 42 som blir svensk lag.

Fyra av artiklarna kallas för vägledande principer (2, 3, 6 och 12). Dessa är lite mer övergripande till sin karaktär och ska ligga till grund för tolkning av alla andra artiklar i konventionen. Barnkonventionen säger till exempel i artikel 9 att barnet inte ska behöva skiljas från sina föräldrar. Överordnat detta är dock principen om barnets bästa, givet att en saklig prövning har genomförts. Om det bedöms vara för barnets bästa, kan det alltså vara motiverat att skilja barn från föräldrar. Inför ett sådant beslut är barnets egna synpunkter mycket viktiga att inhämta. Både artikel 3 och artikel 12, liksom övriga principer, ska alltså



vägleda vid tolkning av tillämpning av hela konventionen. Detta är innebörden av att konventionen ska läsas som en helhet, och att alla artiklar är ömsesidigt beroende av varandra. För att tillämpa konventionen är det alltså viktigt att anamma just ett sådant helhetsperspektiv.

Ett urval av artiklar

⇒ **Artikel 2: Ickediskriminering**

Artikel 2 slår fast att alla barn oavsett förutsättningar, ska ha tillgång till samtliga rättigheter i hela konventionen, utan åtskillnad. Staterna är skyldiga att arbeta aktivt, även förebyggande, för att motverka den ojämlikhet som kan uppstå på grund av olika livsvillkor och behov.

För att leva upp till artikel 2 behöver vi ha kunskap om barns livsvillkor och det som eventuellt hindrar barn från att tillgodogöra sig rättigheterna, alltså diskriminerande faktorer. FN:s barnrättskommitté uttrycker sig så här:

"Insamling av tillräckliga och pålitliga disaggregerade datauppgifter om barn för att göra det möjligt att upptäcka diskriminering och eller skiljaktigheter i förverkligandet av rättigheter är en väsentlig del av genomförandet". (GC 5:48)

Våra verksamheter och våra strategier ska alltså bland annat styras av den kunskap om barns livsvillkor och behov som finns. Datainsamling, analys och utveckling av indikatorer är en förutsättning för att lyckas med genomförandet av konventionen.

⇒ **Artikel 3: Barnets bästa i främsta rummet**

Artikel 3 och principen om barnets bästa är en övergripande artikel. Barnets bästa är för det första en materiell rättighet vilket innebär att barnet har rätt att få sin sak sakligt prövad. Barnets bästa ska också förstås som ett förfarande, där alla delar av en utredning eller ett beslut, ska präglas av barnets bästa. Slutligen är barnets bästa också en tolkningsprincip. Om flera möjliga lösningar finns, ska det alternativ väljas som bäst överensstämmer med barnets bästa. Barnets bästa ska alltså väga lite tyngre än andra intressen, beroende på barnets utsatthet och beroendeställning. Det innebär att vi sakligt måste utreda vad barnets bästa är, och först därefter göra en sammanvägd bedömning med andra intressen. Om andra intressen har företräde, ska detta redogöras för och motiveras sakligt.

Artikel 3 kräver därför sakliga prövningar av barnets bästa, eller enligt FN:s barnrättskommitté: *"...en fortlöpande process av barnkonsekvensanalys"*.

⇒ **Artikel 6: Rätten till liv och utveckling**



Barnet har rätt till sitt liv, men också att rätt att utvecklas. Barnets ses enligt barnkonventionen som en helhet och man pratar om barnets fysiska, psykiska, sociala, andliga och moraliska utveckling. Barnrättskommittén förväntar sig att staterna ska tolka ordet utveckling i vid bemärkelse, där alla delar behövs för barnets optimala utveckling. (GC 5:12).

Artikel 6 ställer krav på samverkan för att möjliggöra ett effektivt genomförande av rättigheterna. Även vikten av samordning med det civila samhället nämns. (GC 5:37). Samverkan ska ske såväl internt som med externa parter. FN:s barnrättskommitté uttrycker det så här: "Konventionsstaterna är skyldiga att genomföra konventionen, men alla sektorer av samhället måste vara delaktiga i detta, även barnen själva". (GC 5:56)

⇒ **Artikel 12: Barnets rätt till delaktighet och inflytande**

Att få vara delaktig och ha inflytande i frågor som berör den egna situationen är en grundläggande demokratisk rättighet och en förutsättning för genomförandet av alla andra rättigheter. Det finns enligt FN:s barnrättskommitté inte någon nedre åldersgräns för när barn har rätt till delaktighet, staterna ska förutsätta att barnet är i stånd att bilda egna åsikter. Graden av inflytande skall dock öka i förhållande till ålder och mognad.

Artikel 12 kräver att verksamheterna har rutiner för att verkligen lyssna på barn. Det gäller såväl i det individuella ärendet som i strategiska frågor. Detta kräver barnanpassade metoder som möjliggör ett verkligt och inte endast ett skenbart inflytande. Men artikel 12 kräver också att vi har rutiner för att i vårt beslutsfattande ta tillvara barnets synpunkter då barnets åsikter ska "...tillmätas betydelse".

Det är avgörande för förverkligandet av barnkonventionens samtliga rättigheter att barnet ses som rättighetsbärare och har en seriös möjlighet att komma till tals. Delaktighet handlar om beslut som fattas om barnet på individnivå, men är också något som ska beaktas på strategisk nivå och som bör påverka hur samverkan organiseras.

⇒ **Artikel 4**

Artikel 4 lyfter att staterna har en skyldighet "*...att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention*".

Artikel 4 pekar på att det finns ett ansvar bland beslutsfattare att vidta de åtgärder som krävs för att genomförandet av konventionen ska vara möjligt. Detta kan innebära en mängd olika saker. Enligt FN:s barnrättskommitté innebär genomförandet en process av åtgärder (GC 5:1). Några av de åtgärder som brukar nämnas är barnkonsekvensanalyser, översyn av strategiska dokument, barnrättsbaserade arbetsrutiner och budgetar, uppföljning o s v.



⇒ **Artikel 17: Rätten till information**

Rätten till information hänger tydligt samman med rätten till inflytande. För att kunna ha synpunkter på en situation behöver barnet ha tillgång till relevant information, och informationen måste vara barnanpassad och i linje med barnets bästa.

⇒ **Artikel 23: Rättigheter för barn med funktionsnedsättningar**

Barnkonventionen lyfter särskilt upp barn med funktionsnedsättningar då man menar att risken för diskriminering ökar på grund av funktionsnedsättningen. Dessa barn är enligt barnrättskommittén mer utsatta, i ett större beroende och kan lättare missförstås. Att barnen kan ha svårare att kommunicera är inte en anledning att avstå från att ge barnet inflytande, i stället ställs ökade krav på anpassade metoder som möjliggör delaktighet.

⇒ **Artikel 26: Rätt att åtnjuta social trygghet**

Staterna ska vidta åtgärder för att tillfullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. För att denna ska kunna genomföras påpekar kommittén vikten av att ge information till allmänheten, och effektiva administrationssystem; användarvänliga kontor, blanketter och ansökningsförfaranden.

⇒ **Artikel 27: Rätten till en god levnadsstandard**

En för låg levnadsstandard innebär ett hot mot barnets utveckling. Det är föräldrarna som har huvudansvaret för denna rättighet men staterna ska vid behov bistå föräldrarna med stöd till mat, kläder och bostad, tre faktorer som krävs för barnets utveckling.

⇒ **Artikel 28: Rätten till utbildning**

Utbildning är en förutsättning för att barnets rätt till utveckling ska kunna uppfyllas.

Barnrättighetsutredningens slutsatser

Sverige har, fram till och med att lagstiftningen trädde i kraft, tillämpat så kallad transformering. Det betyder att vi har valt att förändra delar av befintlig lagstiftning så att den ska gå i linje med barnkonventionen. Därför finns delar av barnkonventionens artiklar, framför allt artikel 3 om barnets bästa, artikel 12 om barnets rätt till delaktighet och inflytande, inkorporerade i t ex skollag, socialtjänstlag, hälso- och sjukvårdslagen, föräldrabalken o s v. I tidigare statliga utredningar har man gjort bedömningen att Sverige därför har haft en relativt god överensstämmelse med barnkonventionens artiklar.

Inför arbetet med att göra barnkonventionen till svensk lag genomfördes ytterligare en statlig utredning, den så kallade barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19). I utredningen har man tittat på barnkonventionens genomslag i de lagar som redan har viss överensstämmelse med barnkonventionen. Man har framför allt undersökt på hur de artiklar som finns



transformerade i svensk lag *tillämpas*. Svaret är att det finns stora brister när det kommer till tillämpning. Man har tittat på utredningar och beslut som rör barn som utsätts för våld i familjen, barn som bevittnar våld i familjen, barn i migrationsprocessen samt stöd och service till barn med funktionsnedsättning. En relativt samstämmig bild av utmaningar när det kommer till tillämpning av barnkonventionens artiklar ges, och en av slutsatserna är att bristerna när det kommer till tillämpning troligtvis ser liknande ut även inom andra rättstillämpningsområden.

Utredningen ger en indikation på var utmaningarna finns. Utredningens slutsatser är därför ett viktigt underlag i ett förbättringsarbete som syftar till en ökad överensstämmelse med barnkonventionen. I utredningens slutsatser lyfter man upp följande brister:

⇒ **Barnet ses inte som rättighetsbärare**

Utredningen pekar på att en av orsakerna till att det finns brister i tillämpningen av konventionen, är att det saknas ett barnrättsbaserat synsätt. Trots att beslut fattas som i stor utsträckning berör barnet, är det ofta andra än barnets själv som är subjekt för utredningen. Till exempel: barnet får sällan sina individuella skäl till asyl prövade, trots att barnets kan ha egna individuella asylskäl. Därför konstaterar man i utredningen att det inte är tillräckligt att vi gör barnkonventionen till lag. Vi behöver också erövra ett barnrättsbaserat synsätt:

”Det krävs ett aktivt förhållningssätt för att barnets ska ses som bärare av rättigheter och inte enbart som mottagare av insatser och stöd. I det avseendet räcker det inte med att lagstiftning som uttrycker dessa rättigheter finns på plats och att föreskrifter, allmänna råd och handböcker konkretiserar vad rättigheterna handlar om när det gäller handläggning och beslutsfattande. Det krävs också vad barnrättskommittén kallar ett barnrättsbaserat synsätt.” (SOU 2016:19, sid 285)

Ett barnrättsbaserat synsätt innebär *”...att varje flicka, pojke och barn som definierar sig på annat sätt ska ses som bärare av rättigheter. Ett sådant synsätt kräver att varje barn erkänns, respekteras och skyddas som rättighetsbärare med en individuell personlighet, egna behov och intressen och en personlig integritet. Det innebär också att barnets rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade måste tillgodoses systematiskt i alla processer och att barnets egenmakt och deltagande ska vara centralt i alla ärenden och beslut som berör barnet”.* (Prop. 2017/18:186, sid. 75)

Att se barnet som rättighetsbärare innebär att man inte endast talar om barnets behov, utan vidgar perspektivet och även talar i termer av *barnets rättigheter*. Att anlägga ett rättighetsperspektiv genom att utgå från barnets mänskliga rättigheter är ett sätt att lyfta blicken, synliggöra förbättringsområden, och hjälper oss att uppnå just det helhetsperspektiv på barnet som barnkonventionen kräver.



Att prata om rättigheter är något mer än det vi är vana att tala om; barnets behov. Så här formuleras detta i barnrättighetsutredningen:

”Man skulle kunna hävda att barnets behov är liktydigt med barnets bästa, på så sätt att om behoven tydligt utreds och vägs mot varandra bör också beslutet vara till barnets bästa. En central aspekt av barnets bästa är dock /.../ att bedöma och analysera de konsekvenser som ett beslut kan få för barnet och i en sådan barnkonsekvensanalys ta hänsyn till de rättigheter som barnets har enligt barnkonventionen, bl a rätten att få uttrycka sina åsikter och få dem beaktade. En bedömning av barnets behov och den övriga familjens behov kan ses som ett led i den bedömning som ska göras av barnets bästa men är inte tillräcklig”
(Barnrättighetsutredningen SOU 2016:19 sid 194)

En förutsättning för barnkonventionens genomslag är att barnet görs till rättighetssubjekt. Utredningar visar att barnet i våra beslut ofta görs uteslutande till omsorgsobjekt. Att vara ett rättighetssubjekt innebär bland annat att barnet har rätt att få sin sak sakligt prövad genom till exempel barnkonsekvensanalyser, att barnets har möjlighet till verkligt inflytande, och att vi inte endast talar i termer av behov utan även i termer av rättigheter. Det innebär också att barnet har rätt att vara olika, och att vi bör undvika kategoriseringar och generaliseringar i linje med artikel 2.

⇒ **Barnets bästa ges inte ett konkret innehåll**

Begreppet barnets bästa tenderar att användas utan att definieras, det vill säga utan att man tar hänsyn till aktuell kontext, barnets specifika livssituation o s v. Framför allt används barnets bästa i policyformuleringar på generell nivå. Det här riskerar att göra barnets bästa till ett uddlöst begrepp som inte stärker barnet som rättighetsbärare.

⇒ **Barnets bästa används inte som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser**

Barnets bästa måste, när vi väl definierat av barnets bästa innebär, genomsyra alla delar av ett beslutfattande. Allt från direktiv till utredning, genomförande och uppföljning. Barnets bästa är därför något som måste påverka våra rutiner och våra arbetsprocesser systematiskt.

⇒ **Barnet skyddas från delaktighet i stället för i delaktighet**

I många situationer som utredningen tittat på finns en tendens att låta viljan att skydda barnet gå före rätten att låta barnet komma till tals. Det sker i all välmening, man vill inte utsätta barnet för att prata om det som är svårt. Men det leder till att omsorgsperspektivet får företräde framför rättighetsperspektivet. Vi behöver utveckla former för delaktighet som både skyddar barnet och garanterar barnets rätt till delaktighet.



⇒ **Informationen till barn är bristfällig**

Utredningen konstaterar att vi inte tillhandahåller information till barn som är barnanpassad. Barnet har rätt att förstå vilka beslut som fattats som påverkar barnet. Utredningen lyfter också fram vikten av att vuxna försäkras om att barnet har förstått informationen.

Regeringens strategi

Regeringens strategi från 2009 syftar till att stärka barnets rättigheter i Sverige. Strategin består av ett antal grundläggande förutsättningar eller principer för att genomföra rättigheterna och ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer i genomförandet. (Prop 2009/10:2342). Strategin lyfter bland annat upp vikten av att låta barn och unga komma till tals, att statistik och kunskap om barns livsvillkor ska ligga till grund för beslut, att uppföljningar görs, att föräldrar ska få stöd i sitt föräldraskap och att relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om innebörden av att tillämpa rättigheterna.

Implementeringsnycklarna

Implementeringsnycklarna är en sammanställning av framgångsfaktorer för barnrättsarbete på strategisk nivå. Nycklarna är framtagna av Barnrättskonsulterna och Sveriges Kommuner och Regioner i samarbete. Nycklarna är valda med utgångspunkt i konventionen om barnets rättigheter och de tolkningar som FN-kommittén för barnets rättigheter gjort. De är inte heltäckande utan tänkta som en hjälp till den egna organisationen för att öka förståelsen för vad som driver utveckling inom barnrättsområdet, hur orsakssammanhang kan se ut men även uppföljning av mål som är formulerade med barnrätten som utgångspunkt. Nycklarna omfattar bland annat följande:

- Kartläggning av barns livsvillkor och behov
- Genomförande av barnkonsekvensanalyser och rutiner för detta
- Samverkan
- Styrdokument, inklusive budgetar, ska genomsyras av ett barnrättsperspektiv
- Utbildning av förtroendevalda och medarbetare
- Rutiner för att inhämta och beakta barnets synpunkter

(Se vidare <https://barnrattskonsulterna.se/implementeringsnycklar/>)



Resultat: Barnkonventionens genomslag i BUS-överenskommelsen

BUS-överenskommelsen kan som styrande dokument bana väg för ett annat sätt att fatta beslut om och för barn och bidra till att underlätta implementeringen och tillämpning av barnkonventionen i huvudmännens respektive verksamheter. Nedan följer en tematisk genomgång av hur väl överenskommelsen går i linje med barnkonventionen, samt de brister som framkommer. Varje del avslutas med exempel på förändringar/förbättringar. Understruken text är exempel på tillägg som kan göras..

Genomlysningen är organiserad utifrån följande teman:

- Barnets som rättighetsbärare (Artikel 2 och 3)
- Samverkan runt barnet (Artikel 6)
- Genomförandet av rättigheterna (Artikel 3 och 4)
- Delaktighet och inflytande (Artikel 12 och 17)

1. Barnets som rättighetsbärare

En av de utgångspunkter som nämns i överenskommelsen är konventionen om barnets rättigheter. Det är positivt. Positivt och i linje med ett barnrättsperspektiv och artikel 2 är också att man poängterar att barn inte är någon enhetlig grupp (sid 3). Att se barn som individer med olika förutsättningar och behov motverkar stereotypa beslut. I överenskommelsen framgår också att man anlägger ett intersektionellt perspektiv. Det vill säga insikten om att flera diskriminerande faktorer kan sammanfalla och på så vis förstärka diskrimineringen.

Den övergripande bilden är dock att dessa formuleringar inte får konsekvenser i form av ett barnrättsbaserat synsätt. I stor utsträckning saknas de rättighetsperspektiv som barnkonventionen bygger på. Genomgående behöver omsorgsperspektivet kompletteras med ett rättighetsperspektiv i val av formuleringar. Här följer några av observationerna:

- Formuleringar om uppdrag och mål i termer av barnets rättigheter enligt barnkonventionen saknas. I vissa formuleringar används begreppet "som barn har rätt till", men kopplingen till konventionen upplevs för svag.
- Barnets perspektiv på viktiga aspekter av överenskommelsen saknas. Barnets perspektiv på brister i samverkan, att inte få tillgång till information o s v kan tillföra



viktig kunskap om hur samverkan kan och bör utformas. Bristen på barnets perspektiv ger en känsla av objektifiering.

- Begreppet "Barnets behov" förekommer mer frekvent än "barnets rätt". (Begreppet "barnets rättigheter saknas helt). Skillnaden är stor om man räknar in formuleringen "barn i behov av särskilt stöd", men kvarstår även om dessa formuleringar räknas bort. I fall då man talar om vad barnet har rätt till, handlar det om insatser eller stöd. I ett fall nämns en specifik rättighet, rätten till utbildning, artikel 28. Sid 3.
- Det finns en otydlighet vad gäller barnet som rättighetsbärare när det gäller delaktighet och inflytande. Barnets (elevens) möjlighet till inflytande nämns, men i princip uteslutande i samma mening som vårdnadshavarens. Vid 11 tillfällen skriver man att *barnet och vårdnadshavaren* ska ges möjlighet till inflytande, vid två av dessa *barnet eller vårdnadshavaren*. Endast vid ett tillfälle skrivs att *barnet* har rätt till delaktighet och inflytande. Detta när barnkonventionens artikel 12 citeras. Intrycket som ges är att vårdnadshavarens inflytande kan ersätta barnets rätt till delaktighet.

Exempel på förändringar/förslag

- Inledning och definition av uppdrag bör genomgående signalera att det handlar om att leva upp till barnets rättigheter i linje med den nya lagen, och att barnets bästa, som en del av detta, ska vara vägledande. Till exempel:

Huvudmännen är överens om att barnets bästa ska vara vägledande och synliggöras i allt arbete (sid 3).

"Alla berörda huvudmän har ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma att barn i behov av särskilt stöd får sina rättigheter tillgodosedda" (sid 7).

"De ska gemensamt leda, initiera, utveckla och följa upp samverkan kring barn i behov av särskilt stöd så att barnets mänskliga rättigheter i linje med barnkonventionen tillgodoses" (sid 9).

- I samverkan kring barnet bör begreppet *behov* kompletteras med det mer rättighetsinriktande *barnets bästa*, till exempel sid 12: "*Barnets behov och barnets bästa ska kartläggas...*".
- Inhämta och synliggör barnets synpunkter på en övergripande nivå.



2. Samverkan runt barnet – artikel 6

Grundtanken med BUS-överenskommelsen är just samverkan. Intentionerna med överenskommelsen går på det sättet i linje med det som barnkonventionen kräver, framför allt i artikel 6. Man framhåller att barnets intressen inte får åsidosättas på grund av olika kostnads- och ansvarsområden och att helhetsbedömningar är nödvändiga. Här följer några observationer:

- Samverkan mellan huvudmännen uttrycks som en skyldighet (sid 4). *”Varje huvudman är här skyldig att följa lagstiftningen och att samverka så att inget barn blir utan det stöd som barnets har rätt till”.*
- I de gemensamma utgångspunkterna (sid 7) nämns att *”Ett barns intressen aldrig ska åsidosättas på grund av att skilda huvudmän har olika verksamhets- och kostnadsansvar”.*
- I de gemensamma utgångspunkterna (sid 7) ges uttryck för den **helhetssyn på barnet** som också konventionen ger uttryck för. *”Barnets behov ska ses i ett sammanhang där fysisk och psykisk hälsa, relationer, skolsituation, hemsituation samt fritid ömsesidigt påverkar varandra. Insatserna ska utformas utifrån en helhetsbedömning av dessa områden”.*

Exempel på förändringar:

- Synliggör även artikel 6 i de gemensamma utgångspunkterna. Här nämns 2, 3, 5 och 12. Artikel 6 är en av de vägledande principerna och bör finnas med.
- Ge arbetet med **mötesplatser** mellan verksamheter ökat fokus och konkretisera detta. Gemensamma mötesplatser kan också bidra till gemensam kunskap, till exempel om rättigheterna. Till exempel sid 8: *”Det behövs mötesplatser...”* här kan det i stället stå: *”BUS-överenskommelsen anordnar regelbundna mötesplatser.”*
- Synliggör att samverkan ska ske med utgångspunkt i barnets bästa. *”Huvudmännens förvaltningar och verksamheter ska gemensamt bygga upp en struktur för samverkan kring barn i behov av särskilt stöd. Barnets bästa ska vara vägledande vid formandet av sådana strukturer och synliggöras med hjälp av så kallade barnkonsekvensanalyser”* (Sid 10).
- Förtydliga att samverkan i någon form bör uppmuntras även med externa parter, till exempel civilsamhälle eller privata aktörer, samt med barnen själva. Till exempel som



en ny punkt (sid 5): Huvudmännen är överens om att: med barnets bästa i fokus, främja samverkan även med parter utanför överenskommelsen, samt med barnen själva.

3. Genomförandet av rättigheterna – artikel 3 och 4

Barnkonventionens implementering ställer krav på att arbetsrutiner och beslutsprocesser ses över. Här följer några observationer:

- BUS – överenskommelsen **riktar sig till beslutande nivåer** och slår fast att det behövs strukturer, riktlinjer och arbetsmodeller. På så vis hamnar barnrättsfrågorna på rätt nivå. *”Överenskommelsen riktar sig huvudsakligen till ledningen inom kommunernas och landstingets förvaltningar och verksamheter”.* (Sid 3). *”Verksamhets- och förvaltningsledning har ansvar för att gemensamt utforma riktlinjer och arbetsmodeller så att insatserna harmonierar med varandra i enlighet med denna och andra regionala överenskommelser”.* (sid 6)
- Arbetet med att **följa upp nämns på flera ställen** i överenskommelsen, framför allt samverkan på regional nivå samt på lokal nivå. Det är positivt. Det nämns till exempel att chefstjänstemannagruppen *”...ska gemensamt leda, initiera, utveckla och följa upp samverkan kring barn i behov av särskilt stöd”* (Sid 9).
- **Barnets bästa** som begrepp används inte, och nämns endast vid hänvisning till artikel 3, sid 7. Efterfrågan på barnkonsekvensanalyser saknas.
- **Kravet på uppföljning** när det gäller samverkan runt det individuella barnet nämns inte, vilket är en brist.

Exempel på förändringar

- Rutiner, strukturer och mål, samt uppföljning bör formuleras ur ett barnrättsperspektiv där barnets bästa är vägledande. Till exempel:
”Huvudmännen är överens om att: främja synen på barnet som rättighetsbärare och att verka för att varje barns mänskliga rättigheter tillgodoses” (sid 5).
- Barnets bästa bör **synliggöras i den dokumentation** som sker (sid 12): *”Såväl hälso- och sjukvårdslagen HSL, socialtjänstlagen, SoL som skollagen innehåller*



bestämmelser om dokumentation. Dokumentationen ska visa på hur barnets bästa har beaktats. I denna dokumentation bör det framgå hur barnets synpunkter har beaktats.

- Ta fram gemensam **statistik om barns livsvillkor** och låt detta ligga till grund för prioriteringar och beslut. Till exempel som en ny rubrik under Gemensamma utgångspunkter:

”Kunskap om barns livsvillkor och behov: Huvudmännen i överenskommelsen vill säkerställa alla barns rättigheter på lika villkor. Det sker genom att parterna utgår ifrån framtagen statistik om barns livsvillkor och behov. Den kunskapen ska ligga till grund för prioriteringar och beslut”. (Sid 7)

- Genomför **prövningar av barnets bästa** vid beslut som rör barn, till exempel vid sekretessprövningar. Synliggör hur detta har beaktats i de planer och program som tas fram.

Till exempel sid 12 – 13, 3.3 *Samarbete kring barnet: Åtgärdsprogram och olika individuella planer ska systematiskt följas upp. I uppföljningen ska det framgå hur barnets bästa har beaktats och tillämpats, och om förändringar krävs för att barnets bästa ska kunna tillgodoses*”.

- Förtydliga att **uppföljningar**, såväl runt det individuella barnet som generellt, bör sker med utgångspunkt i **barnets bästa**. Till exempel sid 9:

”/Chefstjänstemannagruppen/ ska gemensamt leda, initiera, utveckla och följa upp samverkan kring barn i behov av särskilt stöd. Barnets bästa ska vägleda och synliggöras i varje del av processen”.

4. Delaktighet, inflytande och information – artikel 12 och 17

Barnets rätt till delaktighet och inflytande nämns i viss mån på individnivå, till exempel i samband med upprättandet av individuell plan och åtgärdsprogram inom skolan, LSS och sjukvården. Samtidigt saknas alltså en syn på barnet som rättighetssubjekt. En förstärkning av barnets rättigheter på den här punkten kan, i vissa situationer, innebära att barnets åsikter står i strid med en förälders åsikter. Att göra barnet till rättighetsbärare kan alltså innebära nya utmaningar att hantera, men är nödvändigt i linje med den nya lagen.



Rätten till information enligt artikel 17, är en del av barnets möjlighet till inflytande. Utan hjälp att förstå innebörden av olika alternativ, konsekvenser av dessa o s v, riskerar barnets möjlighet till inflytande att bli skenbart. Då rätten till information är ett av de områden som identifierats som bristområde bör barnets rätt till information framhävas, gärna som en del av uppdrag, utredningar och uppföljning. Några observationer:

- Rätten till delaktighet och inflytande är för svag i nuvarande BUS-överenskommelse. I texten nämns att barn och vårdnadshavare har rätt till inflytande men detta nämns uteslutande som en del av föräldrars inflytande och inte som en absolut rättighet för barnet själv. Formuleringarna ger intryck av att föräldern kan ersätta barnets rätt till delaktighet.

"Barnet eller vårdnadshavaren ska, i princip alltid, ge sitt samtycke till att verksamheterna samarbetar" (sid 14).

"Eleven och vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas" (sid 13).

"Barnet och vårdnadshavaren samtycker och är delaktiga i besluten" (sid 7).

- Rätten till delaktighet saknas också på strategisk nivå. Vet vi hur barnet kan uppleva att samverkan fungerar eller inte fungerar? När gör vi rätt och när gör vi fel? Hänvisning till barnets perspektiv på situationen saknas.
- Rätten till information nämns med hänvisning till bland annat SoL och LSS men har en för svag ställning. Med nuvarande formulering kan man få intryck av att personalens informationsplikt endast omfattar de vuxna. *"Personalen har en viktig roll att informera och vid behov ge vägledning om möjliga alternativ" (sid 14).*

Exempel på förändringar

- Förtydliga att barnet har rätt till **delaktighet och inflytande** oavsett föräldrarnas synpunkter eller medverkan.

Till exempel, sid 14: *"Personalen ska underlätta barnets och vårdnadshavarens möjlighet till delaktighet och självbestämmande".* I stället: *"Personalen ska underlätta barnets självständiga möjlighet till delaktighet."*



- Utveckla **arbetsformer och metoder** till stöd för personal som gör avvägningar om barnets rätt till inflytande, till exempel i förhållande till föräldrars synpunkter.
- Förtydliga barnets **rätt till information**. Det bör framgå att personalens informationsplikt omfattar barn.

”Personalen har en viktig roll att informera och vid behov ge vägledning om möjliga alternativ. Informationen ska också vända sig direkt till barnet, vara barnanpassad och personalen ska säkerställa att barnet har förstått informationen” (Sid 14).

5. Övrigt

- **Genomför gemensamma fortbildningar**. Prioritera innebörden av barnets rätt till inflytande och hur detta kan beaktas och hur svåra avvägningar kan hanteras, till exempel när avvikande uppfattningar finns mellan barn och föräldrar. Fortbildning bör även ske kring tillämpning av barnets bästa och genomförande av barnkonsekvensanalyser.

Sammanfattning av resultatet

I översynen av BUS-överenskommelsen har fokus handlat om på vilket sätt texten överensstämmer med barnkonventionen och vad som behöver förstärkas. Det är viktigt att ha med sig att det kan finnas en diskrepans mellan text och tillämpning, på samma sätt som det finns mellan befintlig lagstiftning och tillämpning av konventionen. Det betyder att överenskommelsens kanske största utmaning när ett mer barnrättsbaserat dokument tas fram, handlar om att skapa former som underlättar och främjar *tillämpning* av konventionens rättigheter. Det har visat sig finna en tendens att barnkonventionens genomförande har fastnat i policyformuleringar. I det fortsatta arbetet med överenskommelsen bör detta beaktas.

Överenskommelsens intention går i linje med barnkonventionen. Samverkan runt barnet behövs i enlighet med artikel 6 i konventionen. Att främja goda livsvillkor för barn med olika förutsättningar är i sig ett arbete i linje med barnkonventionens artikel 2, samt artikel 23 som särskilt lyfter barn med funktionsnedsättning. Att överenskommelsen vänder sig också till beslutsfattande nivåer är i linje med en etablerad framgångsfaktor och en av implementeringsnycklarna; stöd och beslut från ledningsnivåer.



De främsta bristerna handlar om perspektivet barn som rättighetsbärare. Det talas om insatser och stöd, men inte formulerat i rättighetstermer. Det talas om barnets behov, men inte om barnets bästa (vilket inkluderar ett rättighetsperspektiv). Och barnets rätt till delaktighet och inflytande nämns uteslutande som en del av föräldrars inflytande och inte som en absolut rättighet för barnet själv.

Den stora bristen när det kommer till att leva upp till barnkonventionen kopplat till den lagstiftning som styr verksamheterna, har handlat om tillämpning. En utmaning för en sådan övergripande överenskommelse som BUS, blir därför både att skapa ett perspektivskifte med barnet som rättighetsbärare, och att etablera former för tillämpning och systematisk uppföljning ur ett rättighetsperspektiv.

STYRKOR
Barnkonventionen nämns som en av utgångspunkterna för överenskommelsen
BUS-överenskommelsen riktar sig till nivåer för ledning och styrning
Att samverka runt barnet är en del av tillämpningen av konventionen

UTMANINGAR
BARNET SOM RÄTTIGHETSBJÄRARE
Förslag/åtgärder
Inledning och definition av uppdrag bör signalera att det handlar om att leva upp till barnets rättigheter.
Inhämta och synliggör barnets synpunkter på en övergripande och synliggör detta i dokumentet.
Förstärk formuleringar om uppdrag och ansvar på alla nivåer, synliggör begreppet barnets bästa
Begreppet "barnets behov" bör utökas till en mer rättighetsbaserad formulering; "barnets bästa".
Tydliggör att barnets som rättighetssubjekt har rätt till eget inflytande, och inte endast som en del av föräldrarnas.
SAMVERKAN
Förslag/åtgärder
Synliggör även artikel 6 bland övriga artiklar i de gemensamma utgångspunkterna.



Ge arbetet med mötesplatser mellan verksamheter ökat fokus och konkretisera detta – anordna gemensamma mötesplatser.
Synliggör att samverkan ska ske med utgångspunkt i barnets bästa.
Uppmuntra samverkan med andra aktörer, t ex civilsamhälle. Inkludera även barn i den samverkan.
RUTINER FÖR GENOMFÖRANDET AV RÄTTIGHETERNA
Förslag/åtgärder
Förtydligas att rutiner, strukturer och mål, samt uppföljning bör formuleras ur ett barnrättsperspektiv där barnets bästa är vägledande
Genomför prövningar av barnets bästa vid beslut som rör barn, till exempel vid sekretessprövningar. Synliggör hur detta har beaktats i de planer och program som tas fram.
Synliggör i all dokumentation hur barnets bästa har beaktats.
Ta fram gemensam statistik om barns livsvillkor och låt detta ligga till grund för prioriteringar och beslut.
Förtydliga att uppföljningar, såväl runt det individuella barnet som generellt, bör sker med utgångspunkt i barnets bästa.
BARNETS RÄTT TILL DELAKTIGHET OCH INFLYTANDE
Förslag/åtgärder
Förtydliga att barnet har egen rätt till delaktighet och inflytande.
Utveckla arbetsformer och metoder till stöd för personal som gör avvägningar om barnets rätt till inflytande, bland annat i förhållande till föräldrars eller andra intressen.
Förtydliga barnets rätt till information. Informationen ska vara barnanpassad och den vuxne ska försäkra sig om att barnets har förstått
ÖVRIGT
Förslag/åtgärder
Genomför fortbildning med fokus på barnets rätt till inflytande och prövning av barnets bästa.