

# Regeringens skrivelse

## 1999/2000:137

Barn – här och nu  
Redogörelse för barnpolitiken i Sverige med  
utgångspunkt i FN:s konvention om barnets  
rättigheter

Skr.  
1999/2000:137

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 september 2000

*Lena Hjelm-Wallén*

*Ingela Thalén*  
(Socialdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen lämnar i skrivelsen en redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter.

1	Inledning.....	6
2	Allmänna utgångspunkter.....	8
3	Barns situation i dagens Sverige.....	13
3.1	Utvecklingstendenser under 1990-talet.....	13
3.2	Förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolan....	19
3.3	Barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa.....	29
3.3.1	Alkohol, narkotika och tobak.....	32
3.3.2	Barn- och ungdomshabiliteringen samt hjälpmedel.....	36
3.3.3	Barnpsykiatrikommittén.....	37
3.4	Utsatta barn.....	41
3.4.1	Barn som offer för brott.....	50
3.5	Brottsförebyggande åtgärder och unga lagöverträdare....	53
3.6	Barn i utsatta storstadsområden.....	58
3.7	Barn tillhörande nationella minoriteter.....	60
3.8	Asylsökande barn m.fl.....	63
3.8.1	Regeringens reformarbete.....	65
3.8.2	Reformarbetet inom Migrationsverket.....	67
3.9	Barn med utländsk bakgrund.....	71
3.10	Barn och idrott.....	73
3.11	Barn och kultur.....	75
4	Barn och familj.....	77
4.1	Båda föräldrarna har ett ansvar.....	77
4.2	Barn och deras familjer.....	80
4.3	Födelseutvecklingen.....	88
4.4	De ekonomiska stöden till barnfamiljerna.....	92
4.4.1	Barnfamiljer med socialbidrag.....	97
4.5	Stöd i föräldraskapet.....	100
5	Arbetet med att genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter.....	105
5.1	Tio år med FN:s barnkonvention.....	105
5.2	Barns och ungdomars rätt att komma till tals samt möjligheter till inflytande och delaktighet.....	113
5.2.1	Utvecklingen av barns och ungdomars möjligheter till inflytande och delaktighet....	114
5.2.2	Barnets rätt att komma till tals i rättsprocessen m.m.....	120
5.3	Demokratifostran och åtgärder mot främlingsfientlighet m.m.....	121
5.4	Inriktningen på det fortsatta barnkonventionsarbetet.....	122
5.5	FN:s barnkommittés synpunkter.....	124
6	Barnfrågorna under Sveriges ordförandeskap i ministerrådet inom EU våren 2001.....	134
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 september 2000.....	139

Barns och ungdomars verklighet förändras hela tiden i takt med de förändringar som sker i omvärlden. Samhällets barnpolitik skall i så stor utsträckning som möjligt anpassas till dessa nya förhållanden i syfte att ge barn så goda och trygga uppväxtförhållanden som möjligt. Det finns därför anledning för regeringen att med regelbundna mellanrum beskriva barnens situation och den bedrivna barnpolitiken för att ge underlag för en bred diskussion om barnfrågorna.

Denna skrivelse har en sådan inriktning. Den redovisar utvecklingen av barns situation i Sverige på ett antal olika områden. Tidsperspektivet är i huvudsak utvecklingen under 1990-talet fram till nu. Beskrivningen av barnpolitiken har också denna inriktning och detta tidsperspektiv. I skrivelsen finns också, som en viktig del, en redovisning av arbetet med att genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Redovisningen omfattar också denna tidsperiod, men tyngdpunkten ligger på en genomgång av vad som hänt efter det att riksdagen beslutat ställa sig bakom den strategi för barnkonventionens förverkligande som presenterades i prop. 1997/98:182. Propositionen bygger på Barnkommitténs betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116). Skrivelsen är dock inte en heltäckande redovisning av allt arbete inom Regeringskansliet som berör barn och barns levnadsvillkor. Den innehåller inte heller förslag till lagändringar.

Skrivelsen har ett nationellt perspektiv. För närvarande pågår inom Utrikesdepartementet en översyn av barnfrågorna i Sveriges internationella utvecklingssamarbete. I fokus står barn och ungdomar upp till 18 år. Syftet med översynen är att tydliggöra barn- och barnrättsperspektivet i såväl det multilaterala som det bilaterala samarbetet. Regeringen avser att redovisa det samlade arbetet kring översynen i en skrivelse till riksdagen år 2001 (se vidare under kap. 2).

Regeringen kommer att prioritera barnfrågorna högt även i fortsättningen. 1990-talet har inneburit besparingar och förändringar som påverkat många barns och ungdomars situation. Att förbättra för alla barn är därför en viktig uppgift för regeringens fortsatta politik. Den förbättrade ekonomiska situationen möjliggör ökade insatser för barn och ungdomar. Genom kraftigt ökade statsbidrag och växande skatteintäkter kan kommuner och landsting förbättra insatserna för barn inom vård, skola och omsorg. Regeringen planerar förbättringar av barnbidrag och föräldraförsäkring. Maxtaxa, en allmän förskola för fyra- och femåringar, förskola för barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar och kvalitetsförbättringar i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är andra aviserade åtgärder.

Ökade resurser för fler vuxna i skola och fritidshem samt insatser för kompetensutveckling av lärare kommer att ge kommunerna bättre förutsättningar att kunna erbjuda en bra skola.

Lika viktiga är alla de vardagsåtgärder som vidtas i syfte att förbättra barnens situation. Regeringens strävan att barnperspektivet skall finnas med i allt offentligt beslutsfattande som rör barn är ett led i detta arbete. Nära kopplat till detta är också möjligheten för barn och ungdomar att

uttrycka sina åsikter i beslut som rör dem. Det är viktigt att flicka–pojkeperspektivet finns med i detta arbete.

I denna skrivelse redovisas inledningsvis i kapitel 2 målsättningen med barnpolitiken och hur arbetet med att utveckla samordningen av barnfrågorna i Regeringskansliet fortskrider. Därefter sammanfattas i avsnitt 3.1 utvecklingen av barns och ungdomars situation i Sverige under det gångna decenniet. Ett särskilt avsnitt, 3.2, ägnas åt verksamheter som är viktiga för barn och ungdomar: förskola, skola och fritidshem, där bl.a. skolans arbete med att motverka mobbning beskrivs.

I avsnitt 3.3 lämnas en redogörelse för barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa. Det finns tecken som tyder på att den psykiska ohälsan bland barn och ungdomar ökar. I avsnitt 3.3.3 redovisas därför de åtgärder som har vidtagits med anledning av Barnpsykiatrikommitténs betänkande *Det gäller livet* (SOU 1998:31). I detta sammanhang aviseras att regeringen inom kort kommer att ge *Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nationellt utvecklingsprogram för hela området misshandel och sexuella övergrepp mot barn. I uppdraget bör ingå att undersöka möjligheterna att ta initiativ till och stödja ett antal regionala centrum utifrån socialtjänstens behov.*

I skrivelsen redovisas också det arbete som pågår i olika sammanhang för att förbättra situationen för barn i särskilt behov av stöd och skydd. Arbetet mot barnmisshandel och sexuellt utnyttjande av barn beskrivs i avsnitt 3.4. *Regeringen planerar att i samband med behandlingen av förslagen från Kommittén mot barnmisshandel och arbetet med en proposition om brottsofferfrågor särskilt uppmärksamma barns behov i den straffrättsliga processen.* Vidare redovisas i ett särskilt avsnitt samhällets arbete med att återföra unga lagöverträdare till ett liv utan kriminalitet. Även i detta sammanhang är utgångspunkten FN:s barnkonvention.

I kapitel 3 beskrivs också regeringens åtgärder för barn i utsatta stadsområden samt de prioriteringar som görs för barn och ungdomar inom ramen för såväl minoritets- som integrationspolitiken. Vidare finns ett särskilt avsnitt om det utvecklingsarbete som pågår när det gäller att förbättra barnets ställning i asylprocessen.

Ett annat område som starkt berör barnens uppväxt är föräldrarnas situation. I kapitel 4 görs en genomgång av hur samhällets stöd till barnens familjer utvecklas samt inriktningen av det ekonomiska familjestödet och samhällets stöd till föräldrar i deras föräldraroll. Den senare redovisningen sker med utgångspunkt i Föräldrautbildningsutredningens betänkande *Stöd i föräldraskapet* (SOU 1997:161), se avsnitt 4.5. *I detta sammanhang planerar regeringen att avsätta särskilda resurser för att utveckla arbetet med föräldrautbildning och annat föräldrastöd. Medlen skall bl.a. användas för att samla in och sprida de goda exempel som finns samt till att stimulera nya projekt.* I avsnitt 4.3 diskuteras problemet med de sedan länge låga födelsetalen och den risk detta innebär för den framtida samhällsutvecklingen. *För att stödja arbetet med att öka kunskaperna om mekanismerna bakom födelsetalsutvecklingen med särskild inriktning på sambanden mellan samhällets politik och födelsetalsutvecklingen planerar regeringen därför att tillsätta en arbetsgrupp inom Socialdepartementet.*

I skrivelsen redovisas också i avsnitt 4.1 för det arbete som syftar till att stärka barnets rätt till båda sina föräldrar. Genom 1998 års vårdnadsreform vidgades domstolarnas möjligheter att döma till gemensam vårdnad så att sådan vårdnad kan komma i fråga även om en förälder motsätter sig det. Arbetet med att följa upp reformen har redan påbörjats. *En utredning med uppdrag att utvärdera 1998 års vårdnadsreform kommer att tillsättas.* Den planerade utredningen kommer också att få i uppdrag att utvärdera 1996 års reform om barns rätt att komma till tals och att se över verkställighetsreglerna i 21 kap. föräldrabalken ur ett barnperspektiv. Andra frågor som kommer att omfattas av uppdraget är möjligheten att ge närstående (t.ex. mor- och farföräldrar) rätt att väcka talan om umgänge med barnet och om överflyttning av vårdnaden.

Riksdagen antog under riksmötet 1998/99 den strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige som regeringen presenterade i prop. 1997/98:182 (se bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). I kapitel 5 redovisas de konkreta åtgärder som sedan dess vidtagits i enlighet med strategin samt det pågående arbetet med att genomföra barnkonventionen. I sammanhanget har det varit särskilt viktigt att belysa hur barns och ungdomars möjligheter att komma till tals och få uttrycka sina åsikter har utvecklats.

Beskrivningen i avsnitt 5.4 om inriktningen på det fortsatta barnkonventionsarbetet omfattar bl.a. arbetet med att få med konventionen i högskolans grundutbildningar för yrkesgrupper som arbetar med barn. *Ett uppdrag skall ges till Högskoleverket att kartlägga hur barnkonventionen används i högskolans utbildning för yrkesgrupper som arbetar med barn. I uppdraget bör också ingå att föreslå åtgärder för att öka kunskaperna om barnkonventionen hos berörda lärare och studenter och att få den använd i utbildningen.* Ett område som behöver utvecklas är barns och ungdomars möjligheter att få klaga och framföra sina synpunkter inom de områden som påverkar deras vardag. *Barnombudsmannen kommer därför att få i uppdrag att utveckla modeller för lokala barnombudsmannafunktioner, som sedan kommunerna fritt kan använda sig av.*

Vidare diskuteras formerna för hur regeringen skall lyssna och ta till sig barns och ungdomars åsikter i olika frågor som berör dem. *Socialdepartementet avser att under hösten 2000 bjuda in barn och ungdomar till en diskussion kring hur deras synpunkter på bästa sätt kan inhämtas. Det traditionella remissförfarandet i samband med betänkanden, rapporter och liknande bör också utformas så att barn- och ungdomsgruppers synpunkter kan tas med på ett rimligt sätt.* I avsnittet beskrivs också arbetet med att utveckla instrument för konsekvensanalyser ur ett barnperspektiv av beslut som fattas på såväl central, regional som lokal nivå. I detta sammanhang poängteras särskilt att *barnperspektivet i den statliga budgetprocessen behöver utvecklas.* Det är angeläget att de resurser som väsentligt påverkar barns liv är urskiljbara på ett sådant sätt att de kan bli föremål för politiska prioriteringar. *I det pågående arbetet inom Regeringskansliet med att utforma en gemensam verksamhetsstruktur för styrning i staten, kommer barnområdet definieras så att det enkelt går att följa hur olika typer av insatser bidrar till de barnpolitiska målen.*

Av avsnitt 5.4 framgår även att *regeringens fortsatta arbete med barnkonventionen även innefattar att till hösten lämna en proposition om*

*Barnombudsmannens verksamhet och organisation. Regeringen kommer i sin proposition om Barnombudsmannen att behandla frågan om myndighetsansvaret för barns lek- och utemiljö.* Därutöver lämnas i avsnitt 5.5 en redogörelse för FN:s barnkommittés synpunkter på hur Sverige förverkligat sina åtaganden enligt barnkonventionen jämte en redogörelse för de åtgärder som Sverige vidtagit eller avser att vidta med anledning av dessa synpunkter.

Avslutningsvis redovisas i kapitel 6 ett antal barnfrågor som kommer att vara aktuella under Sveriges ordförandeskap i ministerrådet inom EU våren 2001.

## 1 Inledning

Tyngdpunkten i regeringens barnpolitik under de kommande åren ligger i förbättringar för barnfamiljerna, ökade resurser till skola, vård och omsorg, uppmärksamhet och stöd för utsatta barn, ökade möjligheter för barns och ungdomars inflytande samt uppföljning av regeringens strategi för arbetet med FN:s barnkonvention.

Utmaningen för det nya århundradet är att skapa ett samhälle:

- där varje barn, oavsett kön eller etniskt ursprung, oberoende av föräldrarnas sociala eller ekonomiska ställning och oavsett om det har ett funktionshinder eller inte, kan förverkliga sina personliga drömmar och livsmål, utveckla sina talanger och skapa sig en framtid efter sin egen lust och förmåga.
- som förstår att väl tillvarata alla sina mänskliga resurser så att alla barn kan växa i trygghet till nyfikna, fria och demokratiska människor som tillsammans kan forma vår gemensamma framtid.
- med sådana villkor för föräldraskap att unga människor inte behöver tveka om att sätta barn till världen och dela på ansvaret både för vården av dem och för deras försörjning.
- som tar på sig ansvaret att skydda barn mot övergrepp och misshandel och som kan skapa ett samhällsklimat som främjar ömsesidig respekt mellan barn och mellan barn och vuxna.
- där barn och ungdomar får rimliga möjligheter att påverka beslut som rör dem direkt eller som medborgare; i det ligger inte bara att barn och ungdomar skall få möjlighet att uttrycka sina åsikter utan också att de vuxna skall lyssna.

Det kräver en generell familjepolitik som ger goda villkor för föräldraskap, en aktiv politik mot diskriminering och segregering och en fördelning av resurser till verksamheter för barn och unga, så att de som behöver mera stöd än andra för att ha samma chans i livet, också kan få det. Det kräver också att flickor och pojkar får lika mycket utrymme och stöd i förhållande till sina behov och förutsättningar. Men inte minst, att barn och ungdomar får ett reellt inflytande i samhällets beslutsfattande.

Nyåret 1901 publicerades Ellen Keys berömda bok "Barnets århundrade". I ett samhälle där utbildning fortfarande var förbehållen överklassens barn och där mer än hälften av hushållsinkomsten i en vanlig arbetarfamilj kom från barnens arbete, argumenterar hon mot barnarbete och för en reformerad skola.

I backspegeln kan vi se att 1900-talet på många sätt verkligen blev barnets århundrade. Demokratiseringen av samhället och de sociala reformerna, familjestöd och föräldraförsäkring, barnomsorg och barnhälsovård har på ett avgörande sätt förändrat villkoren för barnen och deras familjer. Vi har fått en skola för alla barn. I vårt land behöver inga barn längre arbeta för sin försörjning i stället för att gå i skolan. Under 1900-talet blev barndomens grundläggande betydelse erkänd och vikten av barnets åtnjutande av mänskliga rättigheter lyftes fram.

Det gamla klassamhället där barnets framtid helt bestämdes av dess börd och få vågade drömma om att passera de givna klassgränserna, finns inte längre. Mycket av den traditionella könsdiskrimineringen har vi också lyckats bryta. Men nya gränser, också klass- och könsgränser, nya hinder för människors rätt att växa fritt, uppstår ständigt. I en stark demokrati kan arbetet med att skapa rättvisa villkor aldrig upphöra.

Under senare delen av 1900-talet stärktes barnets rättigheter på flera sätt. Barnaga förbjöds i lag år 1979. Sverige var pådrivande i att utarbeta FN:s barnkonvention och vi var bland de första länder som ratificerade den. Under 1990-talet har många lagar ändrats för att få ett tydligare barnperspektiv.

Även om barn i Sverige vid en internationell eller historisk jämförelse har det bra, finns det också här och nu allvarliga brister och många barn som far illa. 1990-talets ekonomiska kris innebar kraftiga besparingar i samhällets utgifter. Stödet till barn och familjer, kostnader för skola och barnomsorg är väsentliga delar av budgeten i stat och kommun och betyder också mycket för familjernas trygghet och barnens välbefinnande. Besparingarna blev därför kännbara. Sedan den offentliga ekonomin kraftigt förbättrats och arbetslösheten minskat, har villkoren för barnen och deras familjer också blivit bättre. Det ekonomiska familjestödet har höjts och nya förbättringar förbereds. Kommuner och landsting kan åter satsa på förstärkningar i verksamheter för barn. Men det finns oroande signaler som måste tas på allvar och där både generella och riktade åtgärder behövs. Några sådana är ökningen av allergier och försämringar av barns och ungdomars psykiska hälsa. Den kraftiga nedgången av födelsetalen är också bekymmersam. Även ensamföräldrarnas situation måste uppmärksammas, liksom de särskilda problem flickor möter i vissa sammanhang.

### *Barn i världen*

Om 1900-talet på många sätt har blivit barnets århundrade i vårt eget land, har det för många barn i världen snarare inneburit motsatsen. Miljontals barn har drivits på flykt undan krig och förföljelse, de har utnyttjats och exploaterats. Under det sena 1900-talets många inbördeskrig och

konflikter har de inte bara varit krigets indirekta offer utan ofta varit själva fienden.

I svenskt utvecklingssamarbete har barnen alltid varit en viktig målgrupp, framför allt inom de sociala sektorerna. Den internationella solidariteten för att förbättra alla barns villkor och tillförsäkra dem de mänskliga rättigheter som de framför allt har enligt FN:s konvention om barnets rättigheter är även i fortsättningen en viktig del av regeringens politik. Sverige är en av de största bidragsgivarna i världen till FN:s barnorganisation Unicef och vi kommer nu att ytterligare förstärka barnrättsperspektivet i det internationella utvecklingssamarbetet.

Antagandet av FN:s barnkonvention innebar ett stort steg framåt. Mycket återstår dock innan barnkonventionens mål och vision är verklighet för världens alla barn. I konventionen fastslås barnets rättigheter och varje lands ansvar för att, utan diskriminering och med användande av de yttersta av sina tillgängliga resurser, tillförsäkra dem dessa rättigheter.

Men de tillgängliga resurserna är mycket ojämnt fördelade mellan världens länder. Barnkonventionen uppmanar därför länderna till internationellt samarbete. Projekt som på olika sätt främjar barnets rättigheter ingår sedan länge som en viktig del i svenskt utvecklingssamarbete. För att uppmärksamma behovet av särskilt stöd till de mest utsatta barnen har regeringen avsatt 60 miljoner kronor för särskilda insatser inom sex särskilt prioriterade områden: barn som drabbas av hiv/aids, barn med funktionshinder, barn som utsätts för sexuell exploatering, barn i väpnade konflikter, barn på institutioner samt insatser mot barnarbete. Strategier för vart och ett av dessa områden utarbetas. *I en särskild skrivelse till riksdagen år 2001 kommer regeringen att redovisa hur ett systematiskt barnrättsperspektiv skall kunna tydliggöras och utvecklas i det internationella utvecklingssamarbetet och hur stöd till de särskilt utsatta barnen kan utformas.*

## 2 Allmänna utgångspunkter

**Sammanfattande beskrivning:** Målsättningen för den svenska barnpolitiken är att barn i Sverige skall växa upp under goda och trygga förhållanden. FN:s konvention om barnets rättigheter är en viktig utgångspunkt för barnpolitiken. De fyra grundläggande principerna i konventionen är förbudet mot diskriminering, barnets bästa i främsta rummet, barnets rätt till överlevnad och utveckling samt barnets rätt att komma till tals. Regeringens avsikt är att arbetet med att genomföra barnkonventionen i Sverige skall fortsätta med full kraft.

### *Barnpolitiken utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter*

Det övergripande målet för barnpolitiken är att alla barn skall växa upp under goda och trygga förhållanden, i ett samhälle där de tillåts att utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar. När barnpolitiken utformas är det inte bara med framtidsperspektivet som grund. Det



är barnrättsperspektivet som dominerar vårt synsätt. Barndomen är inte en transportsträcka till vuxenlivet. Barnen är inte människor som skall formis till vuxna. Barndomen har ett värde i sig och barnen har mänskliga rättigheter som alla andra individer.

Barnkonventionen, och den svenska barnpolitiken, handlar om att alla barn – flickor såväl som pojkar – skall ha samma rätt och möjlighet oavsett samhällsklass, etnisk bakgrund, eventuella funktionshinder eller bösättningsort; barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla beslut och åtgärder som rör barn; barnets rätt till utveckling skall beaktas, det gäller såväl dess fysiska som psykiska, sociala, andliga och moraliska utveckling, samt att barnet skall ha rätt att uttrycka sina åsikter och få dem respekterade. Dessa fyra principer skall vara utgångspunkten för och genomsyra alla åtgärder och allt beslutsfattande som på något sätt rör barn.

Det är uppenbart att det finns mer att göra i Sverige när det gäller att barn skall kunna växa upp utan att yttre faktorer försvårar deras uppväxt. En viktig utmaning är att se till att pojkar och flickor behandlas rättvist. En annan är att hindra att barn med utländskt ursprung och nationella minoriteter samt barn med funktionshinder utsätts för diskriminering.

Barnkonventionen är utgångspunkten för regeringens arbete med att förbättra barns och ungdomars villkor i samhället. Konventionens grundläggande principer utgör också de grundläggande målsättningarna i den svenska barnpolitiken. Det finns dock inga hinder för att mål och innehåll i svensk barn- och familjepolitik går längre än vad som krävs i barnkonventionen. Det är viktigt att se barnkonventionen som ett instrument för utveckling, inte som en miniminorm som när den är uppnådd kan läggas åt sidan.

Utöver barnkonventionen finns det andra internationella konventioner och åtaganden, utarbetade inom FN och andra internationella organ såsom ILO, Unesco, Europarådet och Haagkonferensen för internationell privaträtt som har betydelse för barnpolitiken.

Barnkonventionen omfattar i princip barn upp till 18 år. Det innebär att den berör både barnpolitiken och ungdomspolitiken. Det finns ingen tydlig gränsdragning i övergången från barndom till ungdom, men det är givet att det är skillnader mellan vad ett litet barn och en tonåring behöver. Ett litet barn är beroende av ett nära omhändertagande och ett starkt skydd, medan en tonåring är mitt i en frigörelseprocess inför vuxenlivet. Ändock finns stora likheter. Barn och ungdomar skall möta samma grundläggande inställning från samhället oavsett ålder.

Barn och ungdomar har en självklar rätt till respekt för sin egen person och för sin integritet. FN:s konvention om barnets rättigheter har spelat en stor roll för denna utveckling. Barnkonventionen har fått ett genomslag som få andra internationella instrument och visat sig vara ett effektivt medel för att driva på arbetet med att förbättra situationen för barn. FN:s barnkommitté, som övervakar konventionens efterlevnad, har vid flera tillfällen uttryckt att Sverige är ett föregångsland på barnområdet och att Sveriges arbete med att genomföra barnkonventionen kan tjäna som ett exempel för andra länder.

Barnfrågor har i Sverige, liksom i hela Europa, under den senaste tioårsperioden kommit att bilda ett eget övergripande politikområde, som

spänner över flera olika politikområden. Tidigare var barnfrågorna en del av familjepolitiken. Så är det inte längre. Arbetet med att skapa goda uppväxtvillkor, att ge barn god utbildning och omsorg, samt att motverka att barn och ungdomar utsätts för övergrepp och kränkningar har pågått länge i Sverige. I den meningen har vi en lång tradition av barnpolitik. Barnavårdslagstiftning, förbud mot aga, men också det starka stödet till barnfamiljerna är inslag i denna politik som funnits i många år utan att den kallats för barnpolitik.

Att barnpolitiken blivit ett självständigt område innebär givetvis inte att familjernas situation och familjepolitiken inte längre har betydelse för barnens situation. Barnkonventionen betonar att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt för barnens utveckling och välfärd. Familjen bör därför enligt konventionen ges nödvändigt skydd och bistånd för att kunna fullgöra sitt ansvar. Familjen är basen för barnets existens och utveckling. Föräldrarna är i regel de viktigaste personerna i barnens liv och deras välbefinnande påverkas i hög grad av hur föräldrarna mår och hur deras ekonomiska situation ser ut. Samhällets stöd till barnfamiljerna, såväl ekonomiskt som när det gäller själva föräldrskapet, är fundamentalt för ett barns uppväxt.

Att samhällets stöd skall nå alla olika barnfamiljetyper oavsett hur de ser ut är självklart. Lika självklart är att barnet aldrig skall diskrimineras på grund av den familj det lever i. Det är barnet som utgör grunden för samhällets vilja att stödja familjen. Stödet kan sedan behöva differentieras efter familjens sammansättning exempelvis så att ensamföräldrar eller flerbarnsfamiljer får ett särskilt stöd.

Det är viktigt att även familjepolitiken genomsyras av ett tydligt och uttalat barnperspektiv. Detta står inte på något sätt i motsatsställning till föräldrars rätt och skyldighet att uppfostra barnen. Barn behöver vuxna som tar ansvar och sätter gränser. Detta är inte något som står i strid med barnets rätt att komma till tals och att respekteras. Att respektera barnet innebär att ge det ledning och att sätta gränser på dess väg till att bli vuxen.

Respekt för andra människor, tydliga regler som utformas efter diskussion, förmåga att lyssna på andra människor och att leva sig in i deras situation är viktiga delar i en grundläggande demokratifostran. Det är viktigt att föräldrar kan få stöd i sitt föräldraskap genom att möta andra föräldrar och få möjlighet att jämföra, reflektera och diskutera över olika sätt att uppfostra och sätta gränser för barnen.

De jämställdhetspolitiska målen omfattar också flickor och pojkar. Det är viktigt att se till att samhällets resurser och verksamheter kommer både flickor och pojkar till del på lika villkor, exempelvis inom förskola, skola och fritidsverksamhet. Det är också viktigt att flickor och pojkar får möjlighet att utveckla sina egna personligheter utan att begränsas av könsstereotypa mönster. Barn och ungdomar påverkas även av hur jämställdheten fungerar mellan de vuxna kvinnor och män som omger och möter barnen, och som därmed sätter normer och utgör förebilder.

Det finns ständigt ett behov av att öka våra kunskaper om barns villkor också ur ett könsperspektiv. Det bör därför nämnas att huvudtemat för Barnombudsmannens årsrapport till regeringen år 2001 kommer att vara

flickors och pojkars lika och olika villkor. Barnombudsmannen har påbörjat en sammanställning av befintlig forskning om flickors och pojkars förutsättningar och villkor som bildar utgångspunkten för arbetet. Genom enkätfrågor på Barnombudsmannens interaktiva hemsida, "barn- och ungdomskanalen" kommer även barns och ungdomars syn på frågan att införlivas i rapporten.

### *Barnkonventionen skall genomsyra arbetet*

I propositionen med en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182) redovisades avsikten att, med utgångspunkt i FN:s barnkonvention, stärka samordningen av barnfrågorna i Regeringskansliet. Arbetet har utvecklats så att det nu finns en uttalad samordningsfunktion, med placering i Socialdepartementet, som har i uppgift att delta i gemensam beredning och granskning av regeringens beslut när det gäller direktiv, propositioner, uppdrag och andra dokument som lämnar Regeringskansliet och att i övrigt driva på och utveckla arbetet med barnfrågorna inom Regeringskansliet. Syftet och den långsiktiga målsättningen med samordningsfunktionen är att *i alla beslut som rör barn skall barnkonventionens fyra grundläggande principer beaktas*.

En viktig uppgift för samordningsfunktionen är att bevaka att barnperspektivet inte glöms bort i frågor som kanske inte alltid har en naturlig koppling till barn, men där barn ändå berörs. Lika viktigt är det att se till att det finns ett uttalat barnperspektiv i frågor som direkt handlar om barn, men där det kanske ibland av slentrian eller av andra skäl saknas ett barnperspektiv.

En annan uppgift för samordningsfunktionen är att uppmärksamma och samordna sådana frågor om barn eller ungdomar som berör flera departement eller där inte något departement har ett tydligt huvudansvar. Denna skrivelse är ett exempel på denna del av samordningsfunktionen.

Ett viktigt moment i samordningsarbetet är att det i alla beslut som rör barn skall finnas ett tydligt barnperspektiv i beslutsprocessen. Det innebär att frågor måste ställas om hur barn påverkas av beslutet, om något alternativt ställningstagande skulle vara bättre ur barnsynpunkt eller om de resurser som satsas bättre skulle gynna barn med en annan användning. I vissa frågor kan det vara viktigt att lyssna på barn och ungdomar innan beslutet fattas.

Att infoga ytterligare ett perspektiv i beredningsarbetet i Regeringskansliet innebär naturligtvis en ökad arbetsbelastning. Mot det bör ställas att tillförandet av ett barnperspektiv är en viktig kvalitetsaspekt i det offentliga arbetet. Blir det bra för barn, kan man förvänta sig att det blir bra även för andra. Regeringen utgår från att det höjer kvaliteten i verksamheten att frågorna också ses ur ett barnperspektiv.

För att kunna förverkliga dessa målsättningar krävs att berörda tjänstemän och politiker inom Regeringskansliet har en god kännedom om FN:s barnkonvention både när det gäller dess bokstav och de bakomliggande intentionerna. Ett sådant utbildningsarbete har påbörjats.

När det gäller utvecklingen av barnperspektivet inom myndighetssektorn har regeringen lämnat ett uppdrag till Barnombudsmannen att i

samarbete med Ekonomistyrningsverket utarbeta instrument för barnkonsekvensanalyser i den statliga verksamheten. Syftet är att statliga myndigheter, och även kommuner och landsting, skall få stöd i arbetet med att bedöma beslut ur ett barnperspektiv.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten Barnperspektiv vid statliga beslut (Dnr 75–701/1999) beskrivit hur processen med att utveckla konsekvensanalyser ur ett barnperspektiv kan gå vidare. Först konstaterar verket att det inte går att ställa upp några generella mallar för hur sådana analyser skall se ut. Varje verksamhet måste utveckla sina egna instrument eftersom det är i den egna verksamheten man känner till förutsättningarna och möjligheterna för att göra sådana analyser. Ett fortsatt utvecklingsarbete måste därför ske inom olika myndigheter för att processen skall föras vidare. ESV konstaterar att ytterligare ett perspektiv i beredningsprocessen i allmänhet är kvalitetshöjande. Ett barnperspektiv tillför nya vinklar på hur man skall se på konsekvenserna av ett beslut. ESV pekar också på några faktorer som är avgörande för om man skall lyckas föra in nya perspektiv i beslutsprocessen. En förankring i verksamhetens ledning är nödvändig för att man skall nå framgång, konstaterar verket. Det är inom varje myndighet man har kompetens att göra en analys av ett beslut ur ett barnperspektiv. Det måste därför ligga inom medarbetarnas ansvar att bedöma när sådana analyser är meningsfulla. Det är också viktigt, menar verket, att kompetensen att göra sådana analyser byggs upp, framför allt genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan de olika medarbetarna.

På sikt bör konsekvensanalyser av detta slag omfatta hela den statliga budgeten så att resursfördelningen i budgeten i sin helhet kan studeras. Det innebär att reformer eller besparingar kan ställas mot varandra också ur ett barnperspektiv.

### *Framtida inriktning*

Arbetet med barnkonventionen är en ständigt pågående process. Även om Sverige väl uppfyller minimikraven i konventionen, ställer den krav på att alltid, i alla beslut som rör barn, ha med ett barnperspektiv. Konventionen ställer krav på att samhället utnyttjar sina resurser till det yttersta för att barnets ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall tillgodoses. Frågor som alltid måste ställas är: hur påverkar detta beslut det enskilda barnet eller barn som grupp, är hänsynen till vad som är bäst för barnet avgörande för beslutet, har barnet/barnen fått komma till tals och har dess/deras åsikter beaktats, hur ställer sig beslutet till principen om att alla barn oavsett samhällsklass och etnisk bakgrund skall ha samma rättigheter och hur tar beslutet barnets rätt till utveckling i beaktande. Detta är svåra frågor och en utmaning för barnpolitiken. I denna skrivelse redovisas hur regeringen arbetar med att genomföra barnperspektivet inom olika områden och vilka områden regeringen prioriterar under de kommande åren.

#### 3.1 Utvecklingstendenser under 1990-talet

**Sammanfattande beskrivning:** Barn i Sverige har det i allmänhet bra. De flesta har möjlighet att växa upp under goda materiella förhållanden och med föräldrar som engagerar sig i dem. Samhällets basresurser för barn – hälsovård, förskola och skola – fungerar i allmänhet väl. Det finns barn som av olika skäl har ett särskilt behov av skydd och stöd. De barnen behöver ägnas stor uppmärksamhet i det fortsatta arbetet med barn.

Den snabba utvecklingen i samhället – inte minst den tekniska utvecklingen – påverkar också barnens situation.

#### *Barnen och familjerna på 1990-talet*

Barn i Sverige har det i allmänhet bra. De allra flesta barn växer upp under goda materiella förhållanden, de har föräldrar som bryr sig om dem och de har goda förutsättningar att få en bra vuxentillvaro. Den svenska förskolan har fått internationellt beröm för sin verksamhet och för sin förmåga att respektera barnen som individer. Skolan fungerar i allmänhet väl och utbildningsutbudet växer. Barns hälsoutveckling är i huvudsak bra.

En grundläggande förutsättning för barnens liv är deras familjer. Föräldrarna är oftast de viktigaste personerna i barnens liv. Den ekonomiska kris som Sverige upplevde under 1990-talet drabbade också barnfamiljerna och barnen. Den kraftigt ökade arbetslösheten och de snabbt stigande bostadsräntorna påverkade många familjers ekonomiska situation på ett dramatiskt sätt. Barnfamiljerna påverkades också genom att samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna sänktes, men också genom att kommuners och landstings möjligheter att tillhandahålla god kvalitet i verksamheter av olika slag blev sämre. Detta var mycket kännbart för många. Riktigt hur barnen har påverkats av 1990-talets besparingar och förändringar vet vi inte riktigt. Regeringen har därför initierat forskning om detta. Klart är att det finns stor anledning att fortsätta arbetet med att förbättra kvaliteten inom barnomsorg, skola och hälso- och sjukvård. Det är också möjligt att fler barn än tidigare fått en utsatt situation och att klyftorna till dem som klarar sig bra har växt i takt med samhällsförändringarna. Detta måste belysas bland annat ur ett könsperspektiv. De områden som främst inger oro är barns psykiska hälsa och allergisjukdomar. På dessa områden har det skett en försämring och motåtgärder måste vidtas.

Det måste också uppmärksammas hur funktionshindrade barn påverkats av nedskärningar i och förändringar av de offentliga verksamheterna.

Sveriges ekonomiska situation är nu radikalt förbättrad. Arbetslösheten har minskat, räntenivåerna är förhållandevis låga och den offentliga ekonomin har blivit avsevärt bättre. I samma takt har också villkoren för barn och barnfamiljer förbättrats. De ekonomiska familjestöden har höjts de senaste åren och nya förbättringar planeras. Kommunernas möjligheter

att öka kvaliteten i vård, skola och omsorg har också förbättrats på ett sätt som kommer barn och ungdomar till del.

En tydlig utveckling i Sverige har varit att pappor tar en allt större del i barnens liv. Delvis är detta kopplat till föräldraförsäkringens utbyggnad, men återspeglar också en allmän förändring av könsrollerna i Sverige. Ännu återstår dock mycket att göra innan mammor och pappor tar lika del i hemarbete och barnuppfostran. Om man frågar barn och ungdomar vilka önskemål de har på sina föräldrar är en mer närvarande pappa ett vanligt svar, inte minst från tonåringar.

Ensamföräldrarna – till övervägande delen kvinnor – i Sverige har genom en kombination av familjestöd och en väl utbyggd barnomsorg i allmänhet kunnat försörja sig genom eget arbete. De har varit betydligt mindre bidragsberoende än ensamföräldrar i de flesta andra länder. En nyligen publicerad rapport från Unicef visar att Sverige trots hög andel ensamföräldrar har den lägsta andelen fattiga bland ensamföräldrarna. Arbetslösheten och den ekonomiska krisen försämrade dock ensamföräldrarnas villkor och de blev oftare beroende av socialbidrag. Det är viktigt att denna utveckling nu bryts så att ensamföräldrarna, precis som andra föräldrar, åter kan kombinera förvärvsarbete med omsorg om barnen. Särboende föräldrar skall, liksom samboende, dela ansvaret för såväl omsorgen om som försörjningen av alla sina barn. Barn har rätt till båda sina föräldrar. Makar kan skiljas från varandra men inte från sina barn.

Fortfarande lever ca 75 procent av alla barn mellan 0 och 18 år med båda sina föräldrar. Men skilsmässor där barn berörs blir allt vanligare. I många fall, men inte i alla, drabbas barn svårt av föräldrarnas separation. Många barn i dag är vana vid att flytta mellan sina frånskilda föräldrar. Dagens pappor är på ett helt annat sätt än tidigare nära sina barn och förblir så efter skilsmässan. Utvecklingen under de senaste femton åren har entydigt visat att kontakten mellan barnet och den särlevande föräldern oftare fortsatt efter separationen. Det är viktigt att både lagstiftning och stödformer är utformade så att de uppmuntrar gemensamt ansvar för barnen även efter separationen. Det har också varit utgångspunkten för de senaste årens lagändringar.

Den forskning som finns om barn och skilsmässor visar att barnen inte behöver ta skada på lång sikt om de inte överges av den ena föräldern eller blir slagträn i föräldrarnas konflikt. Fortsatta insatser behövs för att stödja föräldrar så att de inte skiljs från sina barn även om de skiljs från varandra.

Ett av resultaten av den ekonomiska nedgång Sverige upplevde under 1990-talet var en kraftig nedgång av födelsetalen. Trots att det ekonomiska läget nu har förbättrats, att arbetslösheten har sjunkit och stödet till barnfamiljerna har förstärkts, har någon uppgång av födelsetalen ännu inte skett. Skälen kan vara många: svårigheter att kombinera barn och studier, arbetsgivarnas ovilja att ge fasta jobb och svårigheten att kombinera arbete och familj.

Den senaste femtonårsperioden karaktäriseras av mycket starka svängningar i födelsetalen. Från en förhållandevis låg nivå under första delen av 1980-talet steg antalet födda kraftigt under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet då Sverige hade bland de högsta födelsetalen i

Europa. Några år in på 1990-talet sjönk sedan födelsetalen dramatiskt och har därefter förblivit på en låg nivå. Detta är alarmerande, både för finansieringen av välfärdssystemen på lång sikt och för att det försvårar planering av verksamheter. Men framför allt är det problematiskt för ett samhälle att människor tvekar att skaffa sig barn.

Den senaste tiden har en diskussion om stress och utbrändhet i arbetslivet uppstått till stor del på grund av det kraftigt ökade antalet långtids-sjukskrivningar. Allmänt omvittnas en ökad arbetstakt på många arbetsplatser. Detta har naturligtvis fördelar när det leder till ökad produktivitet och möjligheter till bättre välfärd. Bieffekter i form av ökad stress och ökad sjukskrivning är inte acceptabla och måste därför uppmärksammas och motverkas. Regeringen har därför initierat ett projekt mot ohälsa för att få en helhetssyn på dessa frågor.

Människors ökade belastning på arbetsplatsen måste också vägas mot vad de orkar med utanför arbetsplatsen. Ett område som är angeläget att diskutera är hur föräldrar skall kunna kombinera ett krävande förvärvsarbete med föräldraskap. Ur barnets perspektiv är det ett rimligt krav att föräldrar har tid och ork för barnen.

En utbyggnad av föräldraförsäkringen är ett sätt att i någon mån minska föräldrarnas stress. Maxtaxan inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har också den effekten eftersom de tidsanknutna taxorna i sig bidrar till ett stressbeteende.

### *Barn i dag*

Med allt snabbare samhällsförändringar, en snabb teknikutveckling och en högre grad av internationalisering, öppnar sig oändliga möjligheter och mängder av alternativ för dagens unga. Detta påverkar barns och ungdomars livssituation. Det kan inspirera och utmana, men också skrämja. Dagens unga har dock helt andra möjligheter än tidigare generationer att ångra studieval, börja om och pröva nytt. Genom vuxenutbildning och kompetensutveckling finns i dag goda möjligheter till omstarter senare i livet.

Den snabba utvecklingen av informationssamhället är det tydligaste tecknet på den snabba samhällsförändringen. De flesta barn och ungdomar tar snabbt till sig den nya tekniken. Som med allting annat finns det både fördelar och nackdelar med den nya tekniken. Den nya tekniken ger möjligheter till att skaffa ökade kunskaper och att knyta nya kontakter. Ökad tillgång till pornografi, rasistiska och extremistiska budskap är några negativa effekter som måste uppmärksammas och motverkas.

Ett annat problem är att IT-kunskapen och tillgången till datorer är ojämnt fördelad mellan dagens unga. När informationstekniken alltmer blir en del av vardagen är det nödvändigt att alla får bli delaktiga av den. Regeringen har därför tagit initiativ till ett nationellt program för IT i skolan. Det består av kompetensutveckling av och datorer till lärare, utveckling av IT-stöd för elever med funktionshinder, e-post till alla elever och lärare, internetuppkoppling till skolor, utveckling av det svenska och europeiska skoldatanätet m.m. Det nationella programmet omfattar förskoleklasser, grundskolan och gymnasieskolan. Andelen kvinnor i kvalificerade IT-utbildningar är låg och minskar dessutom. Det

är därför särskilt angeläget att stimulera flickors intresse för IT och andra otraditionella studie- och yrkesval.

Informationstekniken bör också utnyttjas för att utveckla produkter och tjänster som ökar livskvaliteten för barn med funktionshinder. IT får dock inte ersätta mänskliga kontakter utan skall vara ett verktyg som underlättar det dagliga livet. Många barn med funktionshinder kan t.ex. genom tillgång till datorer, med bra programvaror och styrhjälpmedel, leka som andra barn. Vid datorn är det också möjligt för många skolbarn att arbeta i sin egen takt och på sin egen nivå vilket kan stärka självkänslan.

Den snabba tekniska utvecklingen sätter också sin prägel på dagens arbetsmarknad. Kompetens- och utbildningskraven har ökat dramatiskt under en följd av år. Det motsvaras av att antalet intressanta, fria, krävande arbeten har ökat. Allt detta ger spännande möjligheter för dem som har möjlighet att ta för sig av det goda som bjuds. Det ger däremot en sämre situation för dem som inte klarar kraven.

Utvecklingen inom arbetsmarknaden återspeglas i kraven på skola och utbildningssystem. De ökade kunskapskraven på arbetsmarknaden ställer krav på att utbildningarna tillhandahåller dessa kunskaper. Den nya arbetsmarknaden ställer också ökade krav på individens flexibilitet och sociala kompetens. Det innebär att skolan måste utveckla barnens förmåga att hantera förändringar, att ge och ta åsikter i öppna diskussioner och att kunna leva sig in i andra människors situation och känslor. Skolan håller på att förändras för att kunna möta dessa nya behov, men processen är långt från avslutad.

Den här beskrivna utvecklingen innebär att risken för att barn och ungdomar slås ut ökar. Det är viktigt att skolan ger de barn som har svårt att klara kraven särskild uppmärksamhet. Svenskundervisningen – och i förekommande fall – modersmålsundervisningen är därvid särskilt viktiga.

Skolan står för en viktig del av barnens sociala fostran. Det är viktigt att barnen får delta i diskussioner om regler, värderingar och attityder. Detta betonas i läroplanen för skolan. Det handlar om respekt för andra individer, om förmåga att sätta sig in i andra människors situation och om förmåga att ta ansvar både för sig själva och för andra. I skollagen och läroplanen finns nu tydliga regler för att motverka mobbning. För att arbetet skall bli framgångsrikt krävs att varje skola har ett förebyggande och åtgärdande arbete mot mobbning.

En oroande tendens i samhället är att flickor utsätts för sexuella trakasserier och övergrepp. Samhällets tydliga avståndstagande från sexuella övergrepp måste nå fram till ungdomarna. Förskolan och skolan har en viktig funktion i detta arbete. Föräldrar, skola och samhället måste tillsammans med barn och ungdomar diskutera könsroller så att både flickor och pojkar kan uppleva att andra respekterar dem.

Förändringarna i samhället påverkar även barnens och de ungas fritid. Det har blivit mycket enklare att resa, vilket gör att många av dagens barn och ungdomar har sett och vet mer om andra länder än tidigare generationer. Utbudet av fritidsaktiviteter har också ökat mycket påtagligt. Om data- och TV-spel finns det olika åsikter, men helt klart är att de är ett sätt för unga människor att tillägna sig ett tekniskt kunnande.



Tillgången till kultur och möjligheten att själv delta i kulturaktiviteter utgör en viktig del av vad samhället kan erbjuda barn och ungdomar. Det är bland barn upp till 15 år som det är vanligast att ha besökt någon typ av kulturinstitution, själv ha skrivit något, läst en bok eller utövat konstnärlig verksamhet. Läsandet spelar trots många nya medier fortfarande mycket stor roll, särskilt för yngre barn och ungdomar. Musiken är för många barn och ungdomar den kanske viktigaste kulturformen och upptar en stor del av deras tid, både i form av eget musikutövande och i form av lyssnande. Den svenska kommunala musik- och kulturskolan är internationellt sett en unik företeelse och har gett en mycket stor bredd i musikutövandet bland dagens unga människor

Utbudet av bild- och ljudmedier har ökat kraftigt under 1990-talet. Barnen har fått tillgång till nya TV- och radiokanaler samtidigt som video liksom CD-skivor har fått allt större genomslag. Detta har bland annat givit utslag i att barnens totala massmediekonsumtion blivit större. TV- och videotittandet har ökat bland både förskolebarn och skolbarn under 1990-talet.

Förskolan och skolan är viktiga för barns och ungdomars möjligheter att möta kultur i olika former, både som konsumenter och producenter. I skolans uppgifter ingår att stimulera barns och ungdomars intresse för kultur och deras deltagande i kulturlivet och det är ofta genom skolans försorg som barnen möter dansen, teatern och den levande musiken. Skolan och förskolans engagemang är ett viktigt skäl till att barnen tar till sig så jämförelsevis stor del av kulturutbudet och också själva är så pass aktiva kulturutövare. En kreativ skola ger även barnen den nödvändiga kommunikativa kompetens de behöver för att tolka, förstå och hantera den verklighet de lever i.

Möjligheterna för barn och ungdomar att använda fritiden på ett intressant och utvecklande sätt har således ökat betydligt. Samtidigt uttrycks en oro, som det finns anledning att ta på allvar, att barns tillvaro rutats in och styrs för mycket. Barn måste ha möjligheter och utrymme att utveckla fantasi och lek i sin tillvaro. Barn måste ha rätt att vara barn.

Ett av syftena med arbetet med FN:s barnkonvention är att barnperspektivet skall bli tydligt i samhällets beslutsfattande. Det är därför viktigt att det finns ett barnperspektiv i statistikproduktionen och i forsknings-sammanhang. Det är viktigt att kunna följa hur barn och ungdomar mår, hur deras sociala integration utvecklas, hur deras kunskaper förändras över tiden och så vidare. Inte minst viktigt är det att kunna följa hur den grupp barn som har ett särskilt behov av stöd och skydd utvecklar sig. Blir gruppen mindre eller större? Vilka orsaker finns det till förändringarna? Blir problemen allvarigare? Förbättras samhällets arbete med att hjälpa dessa barn? Förändras synen på vad som är orsaken till problemen?

I all kunskapsinhämtning är det angeläget att ha ett flicka–pojkeperspektiv. Vi vet tämligen väl att uppväxtvillkoren skiljer sig åt mellan könen, men kunskaperna behöver öka för att vi skall kunna undvika könsorättvisor. Det gäller t.ex. tillgången till fritidsaktiviteter där många rapporter tyder på att flickor missgynnas. Också i detta sammanhang är det viktigt att öka kunskaperna om hur barn och ungdomar med utländskt

ursprung har det och vad som kan göras för att underlätta integrationsprocessen.

Genom invandringen de senaste decennierna har befolkningens sammansättning förändrats och präglas i dag av etnisk och kulturell mångfald. I dag har vart fjärde skolbarn utländsk bakgrund genom den ena eller båda sina föräldrar. Föräldrarnas bosättningsstid i Sverige kan variera med flera decennier och det finns stor skillnad såväl mellan de enskilda familjernas sociala och ekonomiska villkor som mellan deras kulturella och religiösa bakgrund. Barn till invandrare utgör alltså ingen enhetlig grupp och förhållandena för flickor och pojkar kan också variera avsevärt inom gruppen.

På olika nivåer vidtas åtgärder för att motverka diskriminering och segregation, bl.a. i regeringens storstadssatsning. De satsningar som sker inom ramen för storstadspolitiken utvärderas dels via de medverkande kommunerna, dels via Integrationsverket som har ett samordnande ansvar för hela utvärderingen.

En annan grupp som behöver uppmärksammas i fortsättningen är barn med funktionshinder. Eftersom de allra flesta barn med funktionshinder i dag växer upp hos sina föräldrar är utformningen av samhällets stöd till både barnen och föräldrarna av stor betydelse för barnens utveckling. Förutom de behov som barn och ungdomar i allmänhet har under uppväxten har barn med funktionshinder dessutom särskilda behov av stöd för att kompensera sina funktionsnedsättningar. Behoven förändras i takt med att barnet blir äldre vilket ställer nya krav på hur stöden skall utformas. I regeringens proposition om elever med funktionshinder (prop. 1998/99:105) föreslås bl.a. förändringar i stödorganisationen för skolhuvudmän i specialpedagogiska frågor.

Samhällets insatser för barn och ungdomar är i första hand ett ansvar för kommuner och landsting. Det gäller främst skola, barnomsorg, hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Detta innebär att det är av största vikt hur kommuner och landsting använder sina resurser. Enligt regeringens bedömning bör en del av de kraftigt ökade resurser som finns på den lokala nivån – genom ökade statsbidrag och bättre skatteutfall – kunna användas för att höja kvaliteten i de verksamheter som kommer barn och ungdomar till del. Det förebyggande perspektivet är också viktigt. Basverksamheterna förskola, skola, barnhälsovård och barnsjukvård kan bli ännu bättre än vad de är i dag. Detta är särskilt viktigt för barn med behov av särskilt stöd. Socialtjänsten och barnpsykiatrin kan också öka och förbättra sina insatser för barn med behov av särskilt skydd.

**Sammanfattande beskrivning:** Förskola, skola och fritidshem är de samhälleliga verksamheter som upptar störst del av barnens liv. Lärande och social fostran är de viktigaste uppgifterna för dessa verksamheter.

Införandet av en allmän förskola från fyra års ålder samt en maxtaxa syftar till att göra barnomsorgen, i likhet med skolan, barnbidraget samt hälso- och sjukvården, till en del av den generella välfärden genom att den kommer alla barn till del och att avgifterna blir så låga att ingen utestängs. Resurser avsätts också för kvalitetsförbättringar inom verksamheten.

Förslaget till ny lärarutbildning innebär att lärarnas kompetens breddas och anpassas till dagens krav på lärande. Skolan – liksom förskolan – är en viktig miljö för barnens demokratiska fostran och för deras möjlighet att lära sig att uttrycka sina åsikter. Skolan är också viktig för barnens sociala och hälsomässiga välbefinnande.

### *Allmänt*

Regeringens syn på frågor med betydelse för lärande och utveckling finns sammanfattad i utvecklingsplanen för förskola, skola och vuxenutbildning – Samverkan, ansvar och utveckling (skr. 1998/99:121). Sverige skall konkurrera med kunskap och kompetens. Det livslånga lärandet är en realitet i dagens arbets- och samhällsliv. En investering för framtiden är därför en förskola och skola som tidigt stimulerar barns språkutveckling, ett undersökande och forskande arbetssätt, lust att upptäcka tekniska och naturvetenskapliga samband och respekt för vår gemensamma miljö. Utbildningspolitiken syftar till att stärka hela utbildningssystemet från förskola och skola till vuxenutbildning och högskola.

Förskolans, fritidshemmets och skolans uppgift är att förmedla och förankra grundläggande demokratiska värderingar och att främja lärande. Värdegrunden handlar om det demokratiska uppdraget – ett förhållningsätt till våra medmänniskor, alla människors lika värde, jämställdhet, respekt och förståelse för olikheter, ett sätt att se på rättigheter, skyldigheter och ansvar.

Nästan alla sexåringar går i förskoleklass och nästan alla ungdomar går vidare till gymnasieskolan. Barn och ungdomar med funktionshinder erbjuds så långt som möjligt en anpassad utbildning i hemkommunen. Även om den svenska skolan når goda resultat i ett internationellt perspektiv lämnar dock fortfarande alltför många grundskolan utan att ha uppnått målen i svenska, engelska och matematik eller avbryter sin utbildning i gymnasiet.

### *Utvecklingen under 1990-talet*

Utvecklingen inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skola under det senaste decenniet finns beskriven av Kommittén Välfärds-

bokslut (se SOU 2000:3). Tillgången och valfriheten i förskola och skola har ökat under 1990-talet. Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utgör en väsentlig del av den generella välfärden. Verksamheten har dubbla funktioner, dels har den en pedagogisk uppgift, dels är den en hörnsten i familjepolitiken.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är i det närmaste fullt utbyggd för barn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Förskolans läroplan, som trädde i kraft den 1 augusti 1998, har samma struktur och syn på utveckling och lärande som övriga läroplaner.

De flesta kommuner uppfyller sina skyldigheter enligt skollagen (1985:1100) att tillhandahålla plats i förskolor, fritidshem och familjedaghem utan oskäligt dröjsmål. En perspektivförskjutning har skett från familjepolitik till utbildningspolitik. Avsikten är att understryka förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens pedagogiska aspekter och att stärka bilden av att förskola, skola och fritidshem bör betraktas som en integrerad helhet.

Utvecklingen under 1990-talet har inneburit att verksamheten inom förskola och fritidshem blivit föremål för stora besparingar med ökade gruppstorlekar och minskad personaltäthet. Barn till arbetslösa föräldrar har bristande tillgång på plats i förskola, fritidshem och familjedaghem. Under 1990-talet har en ökning skett av verksamheter som bedrivs i enskild regi från 4 till 12 procent mellan åren 1990 och 1998. De privata driftsformerna är vanligare inom förskoleverksamheten än i skolbarnsomsorgen.

Utrikes födda föräldrar efterfrågar plats för sina barn i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i samma utsträckning som andra föräldrar. Trots detta är deras barn underrepresenterade i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det kan förklaras av det faktum att invandrarföräldrar oftare är arbetslösa jämfört med svenskfödda föräldrar. Enligt förskolans läroplan skall förskolan bidra till att barn med annat modersmål än svenska får möjligheter att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Andelen förskolebarn som får stöd i sitt modersmål har minskat från nästan 60 procent år 1990 till 15 procent år 1998. En förklaring till den drastiska minskningen kan vara att de riktade medlen för modersmålsstöd togs bort år 1990.

Avgifternas storlek varierar mellan kommunerna och skillnaderna har ökat under 1990-talet. För lågavlönade föräldrar har avgifterna blivit en allt större utgift och Statens skolverk har påpekat att avgiftsvariationerna nu är så stora att de kan komma i konflikt med kravet på lika tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg oavsett vilken kommun familjen bor i. Kommunerna har också förändrat taxekonstruktionen, främst genom att införa olika typer av inkomst- och tidsrelaterade system. Därmed blir taxekonstruktionen mer och mer ett medel för kommunerna att styra efterfrågan och hålla nere kostnaderna. Detta innebär starka marginaleffekter särskilt för ensamstående föräldrar och de föräldrar som återgår till arbete efter arbetslöshet eller ökar sin arbetstid.

På skolans område kännetecknas 1990-talet av flera stora förändringar. Ansvar för skolans verksamhet har förts över till kommunerna. Ett system med mål- och resultatstyrning har införts, där riksdagen fastställer mål och riktlinjer och kommunerna ansvarar för organisation och ge-

nomförande. Statens skolverk inrättades år 1991 för tillsyn, uppföljning och utvärdering av skolväsendet. Kommunerna och skolorna styr verksamheten men har även ett eget uppföljnings- och utvärderingsansvar.

Ansvar för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen överfördes under år 1996 till utbildningssystemet. År 1998 infördes förskoleklassen som är en särskild skolform. Förskoleklassen skall stimulera varje barns utveckling och lärande. Utbildningen i förskoleklassen ersätter den s.k. sexårsverksamheten och omfattas av läroplanen för det offentliga skolväsendet. Skolformen är frivillig för den enskilde men kommunerna är skyldiga att erbjuda plats i förskoleklass.

Både grundskolan och gymnasieskolan har sedan år 1994 nya läroplaner uppbyggda efter en annan struktur än tidigare läroplaner. Inriktning och mål anges på nationell nivå medan man på skolnivå får uppdraget att komma fram till hur man vill arbeta för att uppnå målen. Även kursplanerna har förändrats och har en ny struktur med mål att sträva mot och mål att uppnå i grundskolans femte och nionde år. Ansvar för att tolka målen och bryta ned dem på skolnivå ligger hos lärarna.

Antalet elever i grundskolan har under 1990-talet ökat med cirka 100 000 elever. Kostnaden per elev har minskat under 1990-talet med 9 procent. Utgifterna för undervisning har minskat med 15 procent. Detta innebär att lärartätheten beräknat per 100 elever har minskat från 9,1 till 7,5. Under år 1999 har dock denna utveckling vänt. Kostnaderna för undervisning har ökat ca 4 procent och lärartätheten är 7,6 per 100 elever. Andelen lärare per elev är i genomsnitt större i utsatta områden. I ett internationellt perspektiv har Sverige fortfarande höga kostnader per elev. Utgifterna för skollokaler och skolmåltider är oförändrade medan utgifterna för läromedel har ökat kraftigt, till största delen beroende på en satsning på IT i skolan.

Kostnaderna för elevvård i grundskolan visar en svag minskning mellan åren 1995 och 1997, men en ökning mellan åren 1997 och 1998. För gymnasieskolans del har det däremot varit en svag ökning av kostnaderna för elevvård åren 1995–1997 som fortsätter under år 1998.

Andelen elever i fristående skolor har ökat betydligt under denna period, 3 procent för hela landet, och antalet ansökningar om att starta nya skolor fortsätter att öka. De fristående skolorna finns företrädesvis i storstadsregionerna. Det är en högre andel elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning som utnyttjar möjligheten att välja skola både inom kommunen och i valet mellan en kommunal och en fristående skola.

Andelen elever i den obligatoriska särskolan (motsvarande grundskola) har ökat med 52 procent sedan år 1992. Det är oklart varför ökningen varit så stor. Förklaringar kan vara att särskolan i dag är en mer accepterad skolform eller att elever med lätt utvecklingsstörning inte har samma möjligheter som tidigare att nå grundskolans mål. Cirka 60 procent av eleverna inom särskolan är pojkar och 40 procent är flickor. Skolverket har fått i uppdrag att närmare analysera orsakerna till elevökningen. Verket skall även belysa kvaliteten i syfte att öka kunskapen om hur skolformen svarar mot elevernas behov.

Betygssystemet har förändrats på ett grundläggande sätt, från ett relativt system till ett kunskaps- och målrelaterat system med nationellt fastställda kriterier för varje betygssteg. Det nya betygssystemet visar tydligt

när elever inte uppnår en godkänd nivå och blir därmed en utvärdering både av elevens kunskapsnivå och skolans undervisning. De första eleverna med nya betyg lämnade grundskolan våren 1998. Andelen elever som uppnår målen för Mycket väl godkänd (MVG) är större inom flickgruppen än för pojkar i de allra flesta ämnen. Av de elever som inte uppnår målen i grundskolan är pojkarna i majoritet. Cirka 1 procent av eleverna går ut grundskolan utan slutbetyg. Av dessa är 40 procent flickor och 60 procent pojkar, 32 procent hade utländsk härkomst. Endast hälften av de elever som kommit till Sverige efter 10 års ålder lämnade grundskolan med kompletta slutbetyg, medan motsvarande siffra för elever med svensk bakgrund är 95 procent.

Antalet elever med annat modersmål än svenska har under 1990-talet ökat från knappt 100 000 elever till drygt 115 000 elever. Antalet lärartimmar i modersmål och svenska som andraspråk har under samma period sjunkit. En förklaring kan vara att modersmålsundervisningen har samordnats i större grupper och förlagts utanför skoltid. Läsåret 1999/2000 fanns det 123 057 elever (11,9 procent av samtliga elever) som var berättigade till modersmålsundervisning. Av dessa deltog 63 986 i modersmålsundervisning, det är 6,2 procent av samtliga elever och 52 procent av de berättigade eleverna. Av de deltagande var 31 830 pojkar och 32 156 flickor.

Kraven för att bli antagen till gymnasieskolans nationella program skärptes inför intagningen höstterminen 1998. Betyget godkänd krävs i svenska, eller svenska som andraspråk, matematik och engelska för att eleven skall vara behörig att tas in på ett nationellt program. För elever som inte kommer in på ett nationellt program finns det individuella programmet. Andelen elever på det individuella programmet har ökat (läsåret 99/00 till 6,6 procent) och endast en fjärdedel av dem som går på programmet slutför sina gymnasiestudier inom fem år. Andelen flickor på det individuella programmet är 43 procent och andelen elever med utländsk härkomst är 32 procent. Den sociala snedrekryteringen mellan studieförberedande och yrkesförberedande utbildningar minskade under första hälften av 1990-talet men uppgifter från slutet av 1990-talet tycks visa att snedrekryteringen åter ökar.

### *Pågående initiativ och åtgärder*

I regeringens Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning anges att en allmän avgiftsfri förskola skall införas successivt och att det första steget innebär en allmän förskola i särskilt utsatta bostadsområden. I utvecklingsplanen betonas även vikten av att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i likhet med skolan, hälso- och sjukvården och barnbidragen utgör en del av den generella välfärden.

Med en allmän förskola från tidig ålder anser regeringen att alla barn kan ges en god och likvärdig start, oavsett bostadsort, familjeförhållanden eller ekonomiska förutsättningar. Regeringens avsikt är att erbjuda en allmän förskola som omfattar minst tre timmar om dagen, och som är en skyldighet för kommunen att erbjuda, men frivillig för barnen att delta i.

Regeringen lämnade en proposition om maxtaxa och allmän förskola m.m. (prop. 1999/2000:129) till riksdagen den 30 maj 2000. Förskolan

skall vara till för barnens skull och inget barn skall behöva avstå på grund av höga avgifter eller av regelsystem som utestänger barn till arbetslösa eller föräldralediga föräldrar. I propositionen föreslås att en allmän förskola för fyra- och femåringar införs från den 1 januari 2003. Förskolan skall omfatta 525 timmar om året och vara avgiftsfri. Det skall vara obligatoriskt för kommunerna att anordna den allmänna förskolan, men frivilligt för barnen att delta i verksamheten. Dessutom föreslås att barn i åldern 1–5 år vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga skall få garanterad rätt till förskoleverksamhet. Från den 1 juli 2001 skall därmed barn i åldern 1–5 år vars föräldrar är arbetslösa, i likhet med vad som gäller för barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar, omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats inom förskoleverksamheten. För barn till föräldrar som är föräldralediga införs samma rätt till förskoleverksamhet från den 1 januari 2002. En minsta vistelsetid om tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan skall garanteras barnen.

Regeringen föreslår vidare att en maxtaxa inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen införs från den 1 januari 2002. Införandet av maxtaxan skall vara frivilligt för kommunerna. Från år 2002 avsätts 500 miljoner kronor årligen för åtgärder som förbättrar kvaliteten inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Medel för den totala reformen uppgår enligt beräkningar i årets ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) till en sammanlagd kostnad av 5,6 miljarder kronor.

Skolverket har enligt ett regeringsuppdrag under år 1999 i två studier belyst kvaliteten i förskolans och fritidshemmets verksamhet. Kvaliteten i verksamheten för de yngsta barnen, barn i behov av särskilt stöd och arbetet i mångkulturella grupper har särskilt uppmärksammats. Regeringen har uppmärksammat den kraftiga minskningen av modersmålsstödet i förskolan under 1990-talet och anser att det inte är godtagbart att så få barn får hjälp att utveckla sitt modersmål. Skolverket kommer därför att undersöka varför kommunerna dragit in modersmålsstödet.

I enlighet med ytterligare ett regeringsuppdrag har Skolverket under år 1999 utvärderat kvaliteten i fritidshemmets verksamhet i förhållande till de allmänna rådens riktlinjer. Genom de kraftiga besparingarna under 1990-talet har villkoren för fritidshemmets verksamhet dramatiskt försämrats. Faktorer som hindrar måluppfyllelse är att gruppstorlekarna i fritidshemmet har ökat, det finns en otydlighet kring verksamhetsintegrering med förskola och skola och lokalerna är dåligt anpassade. I de allmänna råden för fritidshemmen sägs att lokalerna skall vara anpassade så att det går att ha en varierad verksamhet både för aktiviteter och vila.

En parlamentarisk kommitté gör för närvarande en översyn av skollagen (dir. 1999:15). Bakgrunden är att skolväsendet har förändrats, att kommunen har blivit huvudman för skolan och att den del av socialtjänstlagen (1980:620) som reglerade förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har flyttats in i skollagen. Kommittén skall föreslå förändringar för att harmonisera skollag, läroplaner, andra förordningar och föreskrifter samt utreda hur en ökad rättssäkerhet för eleverna kan åstadkommas. Kommittén skall också utreda om förskolan kan bilda en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2001.

Tillräckliga resurser är en förutsättning för att kunna upprätthålla en god standard på undervisningen och en likvärdig utbildning. Det generella statsbidraget till kommunerna har höjts med 20 miljarder kronor under perioden 1997–2000 för att bidra till en höjd kvalitet i skolan. Därutöver får kommuner och landsting ytterligare 1,3 miljarder kronor år 2000.

I budgetpropositionen för 2001 aviserar regeringen en nivåhöjning av statsbidragen. Detta resurstillskott skall användas för att förbättra tillgången på personal i skola och fritidshem.

Åtgärder behövs för att alla barn skall uppnå målen för förskola, skola och fritidshem. Varje barn har rätt att få den hjälp som behövs för att nå målen. Med tidigt insatt hjälp ökar barnens möjligheter att nå målen. De kraftiga besparingarna under 1990-talet som lett till nedskärningar inom barnomsorg och skola, hoppas regeringen kunna väga upp genom ökade statsbidrag de närmaste åren.

Barn i behov av särskilt stöd skall erbjudas resurser och åtgärdsprogram skall upprättas. De tendenser som tyder på att en medicinsk diagnos i vissa fall blivit ett krav för att en elev skall erbjudas resurser och särskilda insatser är allvarlig. Relevanta åtgärder måste sättas in oavsett om det finns en diagnos eller inte. Det är skolans ansvar att göra en pedagogisk bedömning och erbjuda en skolsituation som är anpassad efter elevens behov. De barn vars föräldrar inte söker hjälp måste också få stöd inom verksamheternas ram. Främst måste man se till att de får finnas kvar i sitt sociala sammanhang. Härvid bör man erbjuda stöd till lärare, hjälp med utredning och analys av barnets pedagogiska svårigheter, hjälp med att förstå barnets psykiska/sociala/medicinska svårigheter, handledning/konsultation i hur man kan möta barnet/barngruppen, samtal kring den egna yrkessituationen och de frågor som väcks av arbetet. En del av detta kan genomföras av skolans egen personal. Det kan också finnas skäl att koppla in olika resurspersoner.

Elevvårdsutredningen har haft ett uppdrag att kartlägga elevvårdens och skolhälsovårdens verksamhet och funktion och att överväga lämpliga åtgärder för att höja kvalitet och effektivitet. Det förslag som under våren lämnades till regeringen i betänkandet Från dubbla spår till Elevhälsa (SOU 2000:19) är att elevvård och skolhälsovård slås samman till Elevhälsa. Inom Elevhälsan skall det finnas yrkesgrupper med social, psykologisk, medicinsk, omvårdnads-, specialpedagogisk och studie- och yrkesvägledande kompetens. Elevhälsans personalgrupper föreslås delta i skolans arbete för att skapa miljöer som främjar lärande, god allmän utveckling och en god hälsa hos varje elev. Personalen skall ha ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. Utredningens förslag är för närvarande ute på remiss.

Riksdagen har beslutat om regeringens proposition Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (prop. 1998/99:105) med förslag till införande av åtgärdsprogram i alla skolformer, en ny stödorganisation till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor, en fortsatt utredning av statens engagemang i läromedel för barn, elever och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning och vissa förändringar när det gäller specialskolorna. Sedan den 1 juli 2000 finns en ny organisation för specialskolan. En organisationskommitté



förbereder den nya stödorganisationen som skall träda i kraft den 1 juli 2001. Skr. 1999/2000:137

En försöksverksamhet med att bedriva undervisning i grundskolan utan centralt fastlagd timplan startar hösten 2000 i ett 80-tal kommuner.

I samarbete med Kulturdepartementet finns en arbetsgrupp för att stödja kultur i skolan (se vidare avsnitt 3.11).

Regeringen fastställde i mars 2000 nya reviderade kursplaner för alla ämnen i grundskolan. Kursplanerna gäller från den 1 juli 2000. I inledningen betonas att kursplanerna tolkas på skolan och att undervisningen planeras och utvärderas av lärare och elever tillsammans efter elevernas förutsättningar, erfarenheter, intressen och behov. Alla ämnen skall förmedla glädje att skapa och lust att fortsätta lära och de grundläggande värdena i läroplanen skall genomsyra undervisningen i alla ämnen.

Regeringen gör också en tydlig markering av att i de samhällsorienterande ämnena ingår att diskutera och reflektera över begrepp som identitet, sexualitet, kärlek och jämställdhet. Vikten av att tala om värdefrågor i samband med undervisning om samlevnad och relationer, människosyn och språkbruk betonas. Även i kursplanen för de naturorienterande ämnena och i biologi finns inslag kring undervisningen i sex och samlevnad.

Jämställdhetsombudsmannens särskilda metodprojekt för skolan – Våga bryta mönstret – har rönt stor uppmärksamhet. Syftet med projektet var att på två skolor pröva metoder för att motverka könsmobbing och sexuella trakasserier och aktivt verka för jämställdhet i skolans värld. Utbildning av personal och elever har kombinerats med utarbetande av en jämställdhetsplan och pedagogisk arbetsplan för lärare och elever, samt i vissa fall föräldrar. Erfarenheterna från projektet har omsatts i metodkurser för skolpersonal från hela landet. I ett samarbetsprojekt med Ungdomsstyrelsen, Skolidrottsförbundet och Fritidsforum har en metodvideo för ungdomar om sexuella trakasserier i ungdomsmiljöer givits ut. En handbok har nyligen givits ut. En mängd kontakter har tagits med myndigheter, organisationer m.fl. för att sprida erfarenheterna från projektet och diskutera vidare insatser.

Särskilda utvecklingsområden för skolan de närmaste två åren är samhällets värdegrund, språkutveckling, matematik samt naturvetenskap, teknik och miljö. Ett särskilt värdegrundsprojekt har pågått under år 1999 för förskola och skola. Språkutvecklingen är ett av förskolans och skolans viktigaste uppdrag. Regeringen kommer att prioritera språkutvecklingen under mandatperioden. Bristande förkunskaper i matematik vid övergången till gymnasieskolan, särskilt i problemlösningsförmåga har konstaterats. Olika forsknings- och utvecklingsinsatser på detta område har initierats. Elevernas låga intresse för naturvetenskap och teknik är ett problem eftersom samhället har ett stort behov av personer med utbildning inom området. Undersökningar visar på olika orsaker och flera satsningar har gjorts av regeringen för att utveckla undervisningen och till kompetensutveckling av lärare. Det har visat sig vara svårt att bryta de könsbundna valen till gymnasieskolan, men en flerårig satsning på flickor och teknik har lett till att en ökad andel flickor väljer dessa utbildningar. Ytterligare ett utvecklingsområde är att öka måluppfyllelsen, dvs. att alla barn skall nå läro- och kursplanernas mål. Detta skall ske genom sär-

skilda insatser när det gäller basfärdigheter, barn i behov av särskilt stöd samt samverkan och samarbete.

I maj 2000 lade regeringen propositionen En förnyad lärarutbildning (prop. 1999/2000:135) på riksdagens bord. I propositionen föreslås en förnyelse av lärarutbildningen.

Förslaget innebär i korthet följande. En ny lärarexamen ersätter ett stort antal av de befintliga lärarexamina. Strukturen i den nya lärarutbildningen föreslås uppbyggd av tre s.k. utbildningsområden; ett allmänt, inriktning(ar) samt specialiseringar. Forskning och forskarutbildning i anslutning till lärarutbildning föreslås bli kraftigt förstärkt. Reformen föreslås genomföras från den 1 juli 2001.

I propositionen anför regeringen bl.a. att: "Lärarna är en viktig yrkesgrupp för att förverkliga innehållet i FN:s konvention om barnets rättigheter. Det är därför viktigt att de blivande lärarna får kunskap om konventionens innehåll och förbereds på att arbeta så att barnets rättigheter tillvaratas i skolan och det övriga samhället."

Med det föreslagna allmänna utbildningsområdet ökas utrymmet i utbildningen för de för läraryrket centrala kunskapsområdena. Ett av dessa behandlar frågor om socialisation, kulturfrågor och samhälle. Här kan ingå hur man arbetar för att elevernas känsla för demokrati, samhörighet och solidaritet utvecklas. Det framhålls att lärarstudenterna måste förvärva kunskaper om elevernas livssituation och uppväxtvillkor.

Ett närliggande, centralt kunskapsområde sätter frågor om yrkesverksamhetens samhällsuppdrag, demokrati och värdegrund i fokus. Detta innebär att lärarstudenterna måste analysera de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

De nämnda kunskapsområdena, påpekas det i propositionen, kan bl.a. belysas genom att internationella överenskommelser behandlas och beaktas i utbildningen. FN:s konvention om barnets rättigheter ges härvid som exempel.

Propositionen behandlas för närvarande i riksdagen.

### *Mobbning i skolan*

Alla har rätt att bli behandlade med respekt för sin person såväl i skolan som utanför. Medvetenheten om att elever inom skolan blir utsatta för kränkande behandling såsom mobbning har ökat bland skolans personal. En tredjedel av lärarna upplever ett ökat problem med våld, mobbning och rasism i skolan under senare år och de anser också att det finns problem med bristande etik och moral. Regeringen har uppmärksammat detta och sedan år 1998 markeras skyldigheten att motverka alla former av kränkande behandling tydligare både i skollag och läroplan. Av läroplanens avsnitt om värdegrund och uppdrag framgår att verksamheten skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och att alla som verkar i skolan skall främja aktningen för varje människas egenvärde. Ingen skall utsättas för mobbning, och alla tendenser till trakasserier skall aktivt bekämpas. Rektor har ett ansvar för att skolan har ett handlingsprogram för att förebygga alla former av kränkande behandling.

Hur stor andel elever som blir utsatta för mobbning och om andelen ökar är osäkert. Få vetenskapliga undersökningar finns inom området. Den hittills enda stora vetenskapliga undersökning som finns om mobbningens omfattning m.m. påbörjades under 1980-talet och visar att 11 procent av eleverna i årskurs 1–6 och 5 procent i årskurs 7–9 mobbas. Det är något fler pojkar som blir utsatta för mobbning än flickor, särskilt i de högre årskurserna. Pojkarna är klart överrepresenterade bland dem som själva mobbar. Undersökningen visade enligt forskaren ett samband mellan vårdnadshavarens uppfostringsmetoder och elevens aggressionsnivå. Det gick däremot inte att påvisa samband mellan aggressionsnivå och till exempel faktorer som klassens storlek. Barnombudsmannens undersökning från år 1997 visar att 14 procent av eleverna i årskurs 4 uppger att de varit utsatta för mobbning. Skolverkets skolbilsundersökning från samma år visar att 2 procent av eleverna i årskurs 7–9 känner sig mobbade av andra elever. Andelen som uppger att de är mobbade eller utsatta av någon lärare är 4 procent av alla elever och så många som 10 procent av invandrareleverna.

Skolverket fick år 1999 ett regeringsuppdrag att granska skolornas arbete för att förebygga mobbning samt effekterna av de nyligen skärpta bestämmelserna i skollagen och läroplanen. Granskningen av 83 skolor visar att handlingsprogram mot mobbning finns på de allra flesta skolor medan det däremot på vissa skolor finns bristande kunskaper om omfattningen av mobbningen. På flera skolor saknas ett arbete med att systematiskt förebygga och följa upp kränkningar. Skolverket redovisar även besök hos skolor som med ett gott resultat arbetar med att stärka elevernas sociala kompetens.

För att stärka skolornas arbete med samhällets värdegrund och en helhetssyn på sociala mål och kunskapsmål utlyste skolministern år 1999 till ett värdegrundsår, vilket bl.a. innefattade det s.k. Värdegrundsprojektet. Projektet har bland annat gett ut tre pedagogiska diskussionsmaterial som riktar sig till olika åldrar (5–9 år, 10–14 år och 15–19 år) för att stimulera samtal mellan barn, ungdomar och vuxna om värderingar, normer och hur dessa styr hur vi ser på och värderar varandra. Materialet har distribuerats till förskolor och skolor med elever i berörda åldersgrupper. Vidare har tre rapporter tagits fram för att tillföra kunskap och fördjupa diskussionen om värdegrunden bland verksamma i skolan och lärarutbildning. Tre nationella konferenser har hållits. Vid den sista presenterades projektets slutbok Värdegrundsboken – om samtal för demokrati i skolan, som har sänts ut till alla skolledare i landet.

### *Förskolans, skolans och fritidshemmets kvalitet och resultat*

En stor internationell jämförelse av verksamheter för förskolebarn i 12 länder från olika delar av världen har gjorts på uppdrag av OECD. Rapporten är skriven av en expertgrupp som granskat förskoleverksamheten med avseende på bland annat tillgänglighet, kvalitet, pedagogiskt innehåll, lagstiftning och finansiering, utvärdering och forskning. Föräldraförsäkringen och övrigt familjestöd samt den goda tillgången på förskoleverksamhet och det svenska välfärdssamhällets stöd till barnfamiljerna imponerar på experterna. Det finns en överensstämmelse mellan

mål och praktik, skriver gruppen. Internationellt sett finns en mycket välutbildad personal som borgar för en hög och jämn kvalitet. Den svenska förskoleverksamheten kännetecknas av stor mångfald och variationsrikedom både avseende form och innehåll. Den svenska synen på barn skiljer sig från många andra länders. Barn i Sverige betraktas som fullvärdiga samhällsmedborgare med rättigheter och skyldigheter. Barndomen har ett värde i sig. Förskolan är det första steget i utbildningssystemet vilket skiljer Sverige från många andra länder. Att Utbildningsdepartementet ansvarar för hela förskoleverksamheten för barn från ett års ålder är unikt och positivt, enligt OECD-experterna. Det finns dock också brister som t.ex. att avgifterna skiljer sig för mycket åt mellan kommunerna. Ett annat problem är att vissa barn utestängs från eller aldrig får del av den svenska förskoleverksamheten. Detta gäller till exempel vissa invandrabarn och barn till arbetslösa föräldrar.

Införandet av förskoleklassen, samordning av lagstiftningen, förskolans läroplan samt anpassningen av läroplanen för det obligatoriska skolväsendet till att också omfatta förskoleklass och fritidshem bidrar till att stärka förutsättningarna för en fördjupad integrering i förskolans, skolans och fritidshemmets pedagogik. I kommunerna har de lokalmässiga och organisatoriska förutsättningarna för en verksamhetsintegrering ökat väsentligt under 1990-talet. Integrationen av det pedagogiska innehållet uppvisar däremot en stor variationsrikedom enligt en delrapport från Skolverket.

För att visa hur lagar och förordningar kan tillämpas i fritidshem, familjedaghem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet har Skolverket på regeringens uppdrag utfärdat allmänna råd.

Socialstyrelsens uppföljning av handikappreformen visade att många anhöriga var nöjda med både förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen men de betonade samtidigt vikten av att personalstödet fungerar. Det fanns hos föräldrarna en oro för nedskärningar inom främst förskola och skola.

I ett internationellt perspektiv står sig de svenska grundskoleelevernas resultat väl. Resultatet varierar dock mellan olika skolor. Det tydliga kravet på att alla elever skall ges möjlighet att nå godkänt resultat i alla ämnen har lett till den delvis avsedda effekten: att fokusera problemen på elever som inte är godkända. Måluppfyllelsen i ämnena svenska och engelska är goda medan utvärderingar i matematik och naturvetenskap visar att eleverna är bättre på mekaniska räkneuppgifter än problemlösning. Andelen elever som år 1999 uppnått minst betyget Godkänt (G) i svenska var 96,3 procent, en större andel flickor än pojkar hade Mycket Väl Godkänt (MVG). Inom gruppen pojkar hade 5,1 procent ej uppnått målen och inom flickgruppen var det 2,3 procent som ej uppnådde målen. Andelen elever som uppnått minst betyget G i matematik var 94 procent, ungefär en lika stor andel flickor som pojkar fick betyget MVG. Inom gruppen pojkar hade 6,6 procent ej uppnått målen och inom flickgruppen var det 5,5 procent som ej uppnådde målen. Andelen elever som uppnått minst betyget G i engelska var 94,6 procent, en klart större andel flickor fick betyget MVG än pojkar. Inom gruppen pojkar hade 6,6 procent ej uppnått målen och inom flickgruppen var det 4,1 procent som ej uppnådde målen.

Preliminära siffror från år 2000 visar på att andelen elever som inte har nått målen i ett eller flera ämnen har ökat med 0,7 procent.

Den reformering av gymnasieskolan som påbörjades under år 1992 hade till syfte att skapa en gymnasieskola för alla. Av de elever som gick ut grundskolan år 1994 gick 98 procent vidare direkt till gymnasiet. Av dessa hade 74 procent fullföljt sin utbildning inom fyra år. Regeringen anser att gymnasieskolans resultat behöver förbättras och andelen elever som går ut med fullständigt slutbetyg bör öka.

För att nå en likvärdig skola med hög kvalitet har Skolverket fått ett särskilt ansvar att utveckla och kontrollera kvalitetssäkringsarbetet. Skyldighet för varje kommun och skola att göra skriftliga kvalitetsredovisningar infördes år 1997. En kvalitetsgranskningsnämnd knuten till Skolverket har inrättats. Nationella kvalitetsgranskningar utförs av särskilda utbildningsinspektörer. Det pågår också en försöksverksamhet med att ta fram nationella kvalitetsindikatorer.

Barn och ungdomar tillbringar en stor del av sin tid i förskola, skola och fritidshem. De flesta anser att skolan och utbildning är viktig, eleverna uppskattar lärarna och tycker att de fått mer att säga till om. Ett lokalt utvecklingsarbete pågår i många skolor. De flesta barn och ungdomar trivs och mår bra. Men det finns också flera områden som behöver förbättras, som t.ex. brister i skolans måluppfyllelse, stress, meningsfullhet och inflytande.

### 3.3 Barns och ungdomars fysiska och psykiska hälsa

**Sammanfattande beskrivning:** Hälsoläget för barn i Sverige är i allmänhet gott. En lång rad sjukdomar som tidigare var ett allvarligt hot mot barnen har försvunnit eller minskat avsevärt i omfattning och farlighet. Två områden kräver dock fortsatt arbete: allergi-, astma- och överkänslighetssjukdomar och psykiska problem.

#### *Allmänt*

Barn i Sverige mår i allmänhet hälsomässigt bra. Spädbarnsdödligheten är en av de lägsta i världen. Få barn dör under sin uppväxttid och den medicinska utvecklingen har gått påtagligt framåt så att man i dag kan hantera sjukdomar som tidigare var mycket allvarliga. Det är nu viktigt att behålla denna positiva situation och om möjligt ytterligare förbättra den.

Barnavårdscentralerna (BVC) spelar en central roll i arbetet med att ge barnen en hälsomässigt god start i livet. De är också ett viktigt stöd för många föräldrar i deras föräldraroll, bl.a. är de basen för den föräldrautbildning som riktas till flertalet nyblivna föräldrar. Barnavårdscentralerna har ett mycket stort förtroende hos de berörda föräldrarna. De når också praktiskt alla föräldrar. Det innebär att BVC på ett tidigt stadium kan se och fånga upp problem. Mycket kan BVC-personalen göra själv. Ibland är det nödvändigt att de för problem vidare till andra instanser.

Det är därför viktigt att samverkan mellan BVC och andra organ fungerar väl.

Det finns dock vissa problem som kräver kraftsamling både centralt och ute i de verksamheter som möter barn och ungdomar. Det gäller dels barns och ungdomars psykiska hälsa, dels den ökade förekomsten av allergi och annan överkänslighet. Ytterligare problemområden är missbruk av tobak, droger och alkohol samt fysisk inaktivitet som ger upphov till hälsoförsämringar på sikt. Inom dessa områden krävs ytterligare insatser.

Vid all medicinsk behandling är relationen mellan sjukvårdspersonal och patient betydelsefull. Det gäller kanske särskilt när barn behandlas. Bland annat är det viktigt att kunna lyssna på barn och förstå vad de säger. Det är därför viktigt att det finns en tydlig barnkompetens inom såväl den öppna som den slutna sjukvården. Lika viktigt är att barnkompetensen inom mödra- och barnhälsovården tillvaratas och förstärks. Socialstyrelsen har i uppdrag att kartlägga barnkompetensen inom hälso- och sjukvården i dag och att föreslå åtgärder för att förbättra den inför framtiden. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december i år.

Det finns flera tecken på att psykiska problem hos barn och ungdomar ökar. Studier gjorda under 1990-talet visar att barns och ungdomars självupplevda psykiska hälsa har försämrats. Vissa rapporter pekar på att förekomsten av stressrelaterade psykosomatiska besvär, depressiva och andra psykiatriska symtom ökar. Enligt Barnpsykiatrikommittén visar även en försiktig uppskattning att minst 5–10 procent av alla barn och ungdomar lider av psykiska problem och störningar, vid en viss tidpunkt (se SOU 1998:31, s. 49). Konsekvenserna av neuropsykiatriska tillstånd såsom ADHD och DAMP har alltmer kommit i fokus. Bristande anknytning i den tidiga kontakten mellan barnet och dess omsorgstagare och depression i anslutning till graviditet och förlossning börjar också uppmärksammas på ett tydligare sätt.

Kunskapsläget när det gäller allergiska sjukdomar har ökat betydligt de senaste åren. Trots det är det svårt att förklara varför dessa sjukdomar ökar så påtagligt som de gör. Klart är ändå att olika åtgärder i barnens hemmiljö och kost kan medverka till att sjukdomen inte uppstår eller får en mildare form. Detsamma gäller inomhusmiljön i skolan och i andra lokaler där barn vistas. Kunskapspridning från hälso- och sjukvården till föräldrar, skolpersonal och barnen själva är således viktiga redskap för att motverka allergisjukdomar.

De viktigaste beteendena som medför risk för ohälsa i vuxen ålder har också visat en ogynnsam trend. Användningen av droger och alkohol har ökat och den fysiska aktiviteten har sannolikt minskat. Däremot har användningen av tobak i stort varit oförändrad under det senaste decenniet.

Försämringen tycks framför allt drabba en utsatt minoritet bland barn och ungdomar, men de sociala skillnaderna för flera viktiga fysiska hälsoproblem har troligen minskat under det senaste decenniet. För psykisk ohälsa finns betydande sociala skillnader för vissa svåra problem men inte för många av de mindre allvarliga formerna av psykisk ohälsa. Bruk av tobak liksom fysisk inaktivitet är vanligare i socialt mindre gynnande grupper. Det är viktigt att uppmärksamma vad barns och

ungdomars förändrade villkor innebär för hälsoutvecklingen, liksom att vara uppmärksam på de skillnader inom barn- och ungdomsgruppen som finns i dag.

I mars 1999 fick Folkhälsoinstitutet i uppdrag av regeringen att göra en kartläggning av ungdomars sexvanor och attityder till sex. Av studien kan utläsas att ungdomar är den grupp som i högst utsträckning använder preventivmedel. Andelen som har sex på ett sätt som innebär risker för oönskade graviditeter eller sexuellt överförbara sjukdomar är ungefär oförändrad över tiden. Ungdomars ålder vid sexdebuten har stadigt sjunkit fram till för några år sedan och debuten har legat konstant på ca 16 år (16,5 år för flickor och 16,8 år för pojkar). När det gäller homosexuella ungdomars sexdebut visar detta på en liknande trend, dvs. en stadigt sjunkande ålder och en stabilisering vid ca 16 år. De flesta studier visar dock att det finns betydande klassrelaterade skillnader när det gäller ålder för samlagsdebut.

Fram till år 1995 minskade antalet aborter i åldersgruppen 15–19 år, men under perioden 1995–1999 kan en liten men stadig uppgång noteras, från 17 till 19 verkställda aborter räknat per 1 000 kvinnor. Statistiken visar också att det är färre i den ovan nämnda åldersgruppen som blir gravida, men att det är fler av dessa som väljer att göra abort.

Skolverket har nyligen redovisat en kvalitetsgranskning av sex- och samlevnadsundervisningen. Uppdraget bestod bland annat av att granska hur skolorna bedriver sex- och samlevnadsundervisning i förhållande till de mål som finns inom området, främst från ett jämställdhetsperspektiv. Bakgrunden till att Skolverket fick detta uppdrag var bland annat oroande signaler om sexuella trakasserier och könsmobbing i form av ett sexistiskt språkbruk.

Kvalitetsgranskningen visade att undervisningen bör utvecklas och förbättras. I utvärderingens slutkommentarer sägs att jämställdhet behöver få en tydligare plats i undervisningen framför allt kopplat till sexualitet och identitet. Skolan bör även arbeta med att stödja båda könen i ett främjande perspektiv. En iakttagelse var att ju mer sex och samlevnad tas upp i olika ämnen desto mer främjande blir perspektivet. De elever som fått en bra och varierande sex- och samlevnadsundervisning vill ofta ha mer undervisning.

För att betona vikten av att tala om värdefrågor i samband med undervisningen om sex och samlevnad har regeringen gjort en tydlig markering i de helt nyligen reviderade kursplanerna för grundskolan i de samhällsorienterande ämnena. Där markeras nu att tid skall avsättas för att diskutera och reflektera över begrepp som identitet, sexualitet, kärlek och jämställdhet. Man betonar vikten av att tala om värdefrågor i samband med undervisning om samlevnad och relationer, människosyn och språkbruk. Även i kursplanerna för de naturorienterande ämnena, biologi och religion finns kommentarer om undervisningen i sex och samlevnad.

**Sammanfattande beskrivning:** Alkoholproblemen bland barn och ungdomar i Sverige är begränsade. Tecken till ökning av konsumtionen finns dock. Viktiga inslag i arbetet mot droger är att mer engagera ungdomarna själva i arbetet och att stärka deras förmåga och vilja att avstå från narkotika och att skjuta upp alkoholdebuten.

Alkohol och narkotika är ofta viktiga faktorer bakom både olyckor, självmord, social utslagning och ohälsa bland ungdomar. Rökning är den viktigaste orsaken till ohälsa bland människor i vuxen ålder, samtidigt som de flesta börjar röka redan i ungdomen.

Regeringens politik är inriktad på att alkoholkonsumtion inte skall förekomma under uppväxtåren. Detta synsätt har brett stöd hos det svenska folket. Det finns en bred uppslutning kring våra åldersgränser för inköp och servering. Syftet är att vidmakthålla skyddet för ungdom.

Sedan genombrottet för diagnostisering av fetalt alkoholsyndrom (FAS) betonas också vikten av helt alkoholfria graviditeter. FAS är en samlingsdiagnos för fosterskador till följd av moderns alkoholkonsumtion.

På narkotikaområdet är målet ett samhälle fritt från narkotika. Betydande insatser sätts in för att förverkliga den målsättningen när det gäller information och förebyggande arbete såväl som när det gäller att ta hand om de ungdomar som fastnat i missbruk.

### *Trender*

Ungdomars alkoholvanor uppvisar ofta likheter med den övriga befolkningens. Under de senaste åren har den totala konsumtionen av alkohol ökat något i Sverige. Bland ungdomar har ökningen pågått sedan år 1992. Framför allt är det andelen ungdomar som berusar sig som har ökat.

Alkoholdebuten för ungdomar i Sverige sker dock fortfarande senare än för de flesta ungdomar i övriga Europa. En viktig förklaring till detta är vår alkohollagstiftning som begränsar tillgängligheten genom åldersgränser och höga priser. Några stora skillnader mellan pojkar och flickor finns inte när det gäller den tidpunkt vid vilken de börjar dricka alkohol. Inte heller konsumtionens storlek skiljer sig väsentligt åt. År 1998 var 74 procent av pojkarna och 80 procent av flickorna i årskurs 9 alkoholkonsumenter.

Det är dock stora skillnader mellan 15- och 20-åringar; mellan flickor och pojkar, yrkesarbetande ungdomar och studerande samt mellan olika socialgrupper. Bland både flickor och pojkar har alkoholkonsumtionen ökat mest i de äldre grupperna, dvs. bland 20–24-åringarna. Ett stort problem under senare år har varit det ökade inflytandet från den illegala alkoholmarknaden. Vid sidan om missbrukargrupperna är ungdomar den viktigaste kundgruppen för langare och tillverkare av illegal sprit.

Folköl är den dryck som många ungdomar gör sin alkoholdebut med och det är inte ovanligt att mycket unga människor dricker sig berusade på folköl. Det är i dag alltför enkelt för minderåriga att få tag på folköl.



Det säljs i butiker, på bensinstationer och i kiosker. Ålderskontrollen är på många ställen bristfällig.

Undersökningar av narkotikaerfarenhet och attityder till narkotika bland elever i årskurs 9 visar under 1990-talet på större nyfikenhet och ökad erfarenhet av narkotika. Förändringarna har dock i båda fallen skett från en i jämförelse med 1970-talet låg nivå. Andelen ungdomar i årskurs 9 som någon gång prövat narkotika var omkring 4 procent under större delen av 1980-talet, för att under 1990-talets första hälft successivt öka till omkring 8 procent år 1996. Därefter har det inte skett någon ökning totalt sett. Narkotikaerfarenheterna gäller i två tredjedelar av fallen enbart cannabis. Andelen ungdomar som uppger att de inte har prövat narkotika men har lust att göra det har ökat något under 1990-talet, men ligger fortfarande på en låg nivå. Uppgifterna om en ny öppenhet att experimentera med droger bekräftas av personal och organisationer som verkar bland ungdomar. Drogliberala budskap får emellertid fortfarande mycket litet stöd bland ungdomar i åldern 15–24 år. I opinionsundersökningar tar de flesta avstånd från påståenden som att ”det borde vara tillåtet att röka hasch”.

Skolverkets inspektörer har under år 1999 granskat ANT-undervisningen (ANT = alkohol, narkotika, tobak) i utvalda skolor. Utbildningsinspektörernas uppdrag var att granska hur ANT-undervisningen bedrivs i förhållande till målen samt vilken effekt undervisningen har haft på elevernas bruk och attityder. Alla granskade grundskolor har någon form av ANT-undervisning integrerad i något eller några av skolämnena. Eleverna har en del kunskap om förutsättningarna för en god hälsa. Skolhälsovården arbetar till en del förebyggande. I traditionella kunskapsprov visar eleverna genomsnittligt goda kunskaper om ANT och dessa ämnens inverkan på hälsan.

Skolans drogrestriktiva linje är beroende av samhällets värderingar och de attityder till droger som finns bland vuxna. En kombination av insatser är nödvändig där samverkan med både föräldrar, organisationer och myndigheter i närsamhället har stor betydelse. I rapporten från Skolverket sägs att rektor har ett särskilt ansvar för att ämnesövergripande kunskapsområden integreras i undervisningen i olika ämnen. Det saknas klart formulerade och utvärderingsbara lokala mål. Skolverket efterlyser ett hälsoperspektiv och det saknas kartläggningar på skolnivå. Mycket få skolor gör mätningar av elevernas attityder och vanor. De undersökningar som görs är ofta centralt eller regionalt administrerade. I den revidering av grundskolans kursplaner som just genomförts betonas vikten av insatser för god hälsa i stället för ”skräckbilder” av missbruksproblem.

### *Pågående åtgärder*

Folkhälsoinstitutet har ett särskilt ansvar för alkohol- och narkotikaprevention. Institutet följer konsumtions- och skadeutvecklingen, fördelar stöd till lokalt förebyggande arbete samt stödjer forskning och utvärdering inom området. Institutet har de senaste åren disponerat extra medel för stöd till drogförebyggande verksamhet, utöver de utvecklingsmedel som finns i myndighetens ordinarie budget.

Regeringen har under åren 1997–1999 ställt sammanlagt 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till ideella organisationers barn- och ungdomsprojekt som ligger i linje med den nationella handlingsplanen för alkohol- och drogförebyggande arbete. Medlen har fördelats av Folkhälsoinstitutet. De flesta projekten inriktar sig på skolan, fritiden eller trafiken.

I Socialdepartementet finns sedan år 1997 under socialministerns ledning en nationell ledningsgrupp med uppgift att samordna och stödja ett förstärkt långsiktigt alkohol- och drogförebyggande arbete. I syfte att pröva nya metoder för att stärka unga människors vilja och förmåga att avstå från narkotika och skjuta upp alkoholdebuten har ledningsgruppen tagit initiativ till ett antal projekt av nationellt intresse. En annan gemensam utgångspunkt är att aktivt söka engagera ungdomarna själva och utgå från deras egna erfarenheter och uppfattningar. Regeringen disponerar årligen 27,5 miljoner kronor för alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder att användas bland annat i detta arbete.

Ledningsgruppen har bl.a. initierat Drugsmart, ett alkohol- och narkotikapolitiskt forum på Internet. Drugsmart, som startade höstterminen 1998, vänder sig främst till yngre tonåringar samt deras lärare med information och kommunikation om alkohol och narkotika. Genom att öka kunskapen samt tillåta och stimulera till debatt i för många ungdomar väsentliga existentiella frågor om droger och droganvändning skall ungdomarna stödjas i valet av en drogfri livsstil. Drugsmart hade under sitt första år drygt 100 000 besökare. I februari 2000 överfördes huvudmannskapet för Drugsmart till Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN).

Ett annat initiativ är projektet Motståndskraft, som drevs mellan åren 1997 och 1999 med Svenska Kommunförbundet som huvudman i ett 25-tal kommuner. Inom projektet engagerades ungdomar i det drogförebyggande arbetet. Projektet har avslutats, men verksamheten fortsätter under en eller två deltagande kommuners ledning. Syftet är att pröva och sprida fungerande modeller för lokalt förankrat arbete med och av ungdomar.

Sedan hösten 1998 arbetar en särskild narkotikakommission (dir. 1998:18) med uppgift att utvärdera Sveriges narkotikapolitiska insatser sedan mitten av 1980-talet. Kommissionen skall lägga förslag till effektiviseringar av narkotikapolitiken. Kommissionen har ägnat särskild uppmärksamhet åt förebyggande arbete bland ungdomar. I det sammanhanget har en undersökning genomförts med 120 ungdomar om hur de ser på och uppfattar narkotika och narkotikaproblemet. Deras uppgifter kommer att tas till vara i kommissionens arbete med att formulera en strategi för det förebyggande arbetet. Uppdraget skall redovisas före utgången av år 2000.

Det Oberoende AlkoholSamarbetet (OAS), en branschsamarbetskommitté under Socialdepartementet, har initierat och genomfört aktioner för att bekämpa försäljning av illegal alkohol till ungdomar. Kommunförbundet och flertalet kommuner har utvecklat kommunernas förebyggande arbete, främst i skolor och inom socialtjänsten.

Relativt stora förändringar kommer att ske på alkoholområdet i framtiden. Med största sannolikhet kommer tillgängligheten av alkohol att öka genom ändrade införselregler, ökat resande m.m. Mot den bakgrunden kommer en ny nationell handlingsplan att utarbetas. En av de mest prioriterade målgrupperna för kommande insatser är unga människor. De kommer i högre grad än i dag själva att involveras i arbetet. Ett exempel är att ungdomar kommer att ges en central roll i förberedelsearbetet till och under Världshälsoorganisationens (WHO) andra ministerkonferens i februari 2001, som Sveriges regering kommer att vara värd för. Temat för konferensen är unga människor och alkohol. Vid konferensen kommer en Stockholmsdeklaration som bygger på WHO:s deklaration på alkoholområdet samt FN:s barnkonvention att antas.

#### *Stöd till projekt som motverkar användningen av tobak*

Tobaksdöden drabbar varje år ca 8 000 personer i Sverige. Nästan ingen börjar röka i vuxen ålder, det gör man i ungdomen, när grupptillhörighet och sökandet efter en egen identitet spelar en stor roll. Studier som gjorts visar att antalet dagligrökare (eller nästan dagligrökare) i årskurs 9, dvs. ungdomar i åldern 16 år, har varit konstant under 1990-talet. Detta gäller både för pojkar och flickor, däremot ser man en ökning av dagligrökande flickor under år 1999. Tittar man på gruppen ungdomar 16–24 år är trenden snarast sjunkande. Folkhälsoinstitutet genomförde år 1996 en studie av skillnaderna i rökvanor relaterat till val av gymnasieprogram. Studien visar att det var färre rökare som valde de teoretiska programmen. Folkhälsoinstitutet kommer att göra en uppföljning av denna studie under hösten 2000, vilket möjliggör en jämförelse över tid. Man kan dock anta att skillnaderna i klasstillhörighet och rökvanor hos ungdomar ser likadan ut som för befolkningen i övrigt, dvs. fler rökare bland lågutbildade. Invandrarungdomarnas rökvanor finns inte belagda med empiriskt material.

Regeringen beslutade i juni 1998 att under en treårsperiod avsätta sammanlagt 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till Folkhälsoinstitutet att fördelas till ideella organisationers projekt för att motverka rökning bland barn och ungdomar.

I regeringsbeslutet nämns bl.a. att rökning är den viktigaste enskilda orsaken till ohälsa. Projektstödet skall särskilt användas för riktade utbildnings- och informationsinsatser mot tobaksanvändning hos barn och ungdomar. Särskild uppmärksamhet skall ges till att uppmuntra barn och ungdomar att värna om rökfria miljöer och en ungdomskultur utan tobak. Projekt där barn och ungdomar själva har ett aktivt inflytande skall prioriteras.

**Sammanfattande beskrivning:** Barn och ungdomar med funktionshinder måste tidigt få tillgång till habiliteringens resurser och vid behov även väl fungerande hjälpmedel eftersom tidiga insatser ofta både förebygger funktionshinder och ger långsiktiga effekter. Det är också viktigt att samordningen mellan de verksamheter som svarar för stödet till barnen fungerar så att detta ansvar inte läggs på föräldrarna.

Barn- och ungdomshabiliteringens uppgift är att främja utvecklingen av bästa möjliga funktionsförmåga samt psykiska och fysiska välbefinnande hos barn med funktionshinder. Verksamheten omfattar vanligen medicinskt, psykologiskt, socialt och pedagogiskt stöd till barn och ungdomar med funktionshinder och är ofta samordnad i en gemensam organisation för flera grupper av funktionshindrade. För barn och ungdomar med funktionshinder är det viktigt med tidiga åtgärder. Det är därför angeläget att de får tillgång till habiliteringens resurser så snart ett funktionshinder har konstaterats även om omfattningen och varaktigheten är svårbedömd. Insatser till barnen kan ofta ha både långsiktiga och förebyggande effekter som är viktiga att ta till vara.

Regeringen har i olika sammanhang uppmärksammat på att det finns brister i barn- och ungdomshabiliteringen. Bristerna består bl.a. i långa väntetider, avsaknad av resurser för vissa grupper samt oklara gränser till annan verksamhet som t.ex. det specialpedagogiska stödet inom skolan. Regeringen har därför i propositionen Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79), aviserat att Socialstyrelsen skall få i uppdrag att kartlägga på vilket sätt landstingens barn- och ungdomshabiliteringar är tillgängliga för barn och ungdomar med olika funktionshinder i olika åldrar. I uppdraget bör också ingå att undersöka hur habiliteringen samverkar med andra verksamheter. Många föräldrar har en mängd olika personalkontakter och i många fall får föräldrarna agera sambandscentral mellan olika personalgrupper och mellan olika verksamheter. Antalet kontakter ökar dessutom vanligtvis med tiden. Det är därför viktigt att huvudmännen för verksamheterna tar ett ansvar för samordningen på ett sådant sätt att föräldrarna kan känna sig trygga i förvisningen att barnens behov blir tillgodosedda.

Väl fungerande hjälpmedel är en förutsättning för att barn med funktionshinder skall kunna leva ett aktivt och successivt alltmer oberoende liv. Förutom hjälpmedel för att tillgodose de grundläggande behoven, är skolhjälpmedel och hjälpmedel för fritidsaktiviteter andra exempel på hjälpmedel för att barnen skall kunna delta i vardagslivet på samma villkor som andra barn. Hjälpmedelsinstitutet bedriver tillsammans med fem handikapporganisationer och med ekonomiskt stöd från Allmänna arvsfonden ett projekt med syfte att utveckla hjälpmedelsverksamheten för barn och utveckla nya barnhjälpmedel.

Det förekommer långa köer för att få hjälpmedel och ibland kan det vara svårt att få personligt utformade hjälpmedel till barn. Om väntan på hjälpmedel blir för lång finns risken att barnets behov har förändrats så att ett utprovat hjälpmedel inte längre passar när barnet får det. Landstingen gör också olika tolkningar angående ansvarsfördelningen när det

gäller gränstragningen mellan hjälpmedel i den dagliga livsföringen och pedagogiska hjälpmedel i skolan. Regeringen har därför i prop. 1999/2000:79 aviserat att en särskild utredare skall utses för att se över hjälpmedelsförsörjningen för studerande med funktionshinder inom hela utbildningsområdet, inklusive förskolan.

### 3.3.3 Barnpsykiatrikommittén

**Sammanfattande beskrivning:** Barnpsykiatrikommittén lämnade en rad förslag som syftar både till att förebygga psykisk ohälsa hos barn och ungdomar och till att förbättra och utveckla stödet till barn och ungdomar som drabbats av psykiska problem. Regeringen har i olika sammanhang vidtagit ett antal åtgärder med anledning av kommitténs förslag.

I det avtal om utvecklingsinsatser inom vården och omsorgen för åren 2002–2004 som har slutits mellan staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet lyfts psykiatrin – bl.a. med inriktning på barn och ungdomar – särskilt fram. Avtalet har följts upp med en proposition till riksdagen, en nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården. Regeringen lämnar i propositionen förslag som bl.a. syftar till att utveckla stödet till barn och ungdomar som visar tecken på psykiska problem.

Det är viktigt att notera att ett betydande utvecklings- och förändringsarbete initierats i många kommuner och landsting med anledning av kommitténs betänkande.

Barnpsykiatrikommittén (kommittén) överlämnade sitt slutbetänkande Det gäller livet (SOU 1998:31) till regeringen i februari 1998. Betänkandet har därefter remissbehandlats. Kommittén hade ett brett uppdrag som bl.a. bestod i att definiera gruppen barn och ungdomar med psykiska problem, redogöra för och analysera hur olika samhällsinstanser arbetar med barn och ungdomar med psykiska problem och hur samarbetet mellan samhällsinstanserna fungerar samt överväga och föreslå olika åtgärder för att förbättra sådant samarbete. Kommittén skulle vidare överväga och föreslå olika insatser för att förebygga uppkomsten av psykiska problem och om de väl uppstått förebygga att de inte fördjupas och befästs. I uppdraget ingick dessutom att redogöra för, analysera och föreslå olika rehabiliteringsåtgärder.

I sitt betänkande lämnade kommittén en rad förslag som syftar både till att förebygga psykisk ohälsa hos barn och ungdomar och till att förbättra och utveckla stödet till barn och ungdomar som drabbats av psykiska problem. Kommittén har varit uppmärksam på könsskillnader i riskfaktorer och problembilder hos barn och ungdomar och då det funnits skäl redovisat flickors och pojkars olika situation och problem var för sig. Den har uppmärksammat att utagerande flickors problem blivit föremål för relativt sett mindre forskning och utvecklingsarbete än vad fallet är för pojkar. Regeringen anser att det även i fortsättningen finns ett stort kunskapsbehov på detta område utifrån ett köns-, klass- och etniskt perspektiv.

Insatser för att utveckla psykiatrin – bl.a. med inriktning på barn och ungdomar – lyfts särskilt fram i det avtal om utvecklingsinsatser inom vården och omsorgen för åren 2002–2004 som har slutits mellan staten, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Avtalet har följts upp med en nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården, som presenterades i form av en proposition (prop. 1999/2000:149) till riksdagen i juni 2000. Regeringens inriktning i handlingsplanen är att, i linje med kommitténs överväganden, utveckla stödet till barn och ungdomar som visar tecken på psykiska problem. Ett annat prioriterat område är att åstadkomma en ökad samordning mellan barn- och ungdomspsykiatrin och vuxenpsykiatrin. Även vissa andra förslag av kommittén behandlas i handlingsplanen.

Som framgår av nedanstående har regeringen redan tidigare och i olika sammanhang vidtagit ett antal åtgärder med anledning av kommitténs förslag. I det följande görs en genomgång av förslag samt planerade och redan beslutade åtgärder. Vid en värdering av hur kommitténs förslag följts upp och resulterat i åtgärder är det vidare viktigt att notera att ett betydande utvecklings- och förändringsarbete initierats i många kommuner och landsting med anledning av kommitténs betänkande.

*– Mödra- och barnhälsovårdens insatser för att förebygga psykiska problem*

Kommittén lämnade flera förslag i syfte att stärka barnkompetensen och kunskapen om barns behov hos personal inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen fick i september 1998 i uppdrag att i samarbete med bl.a. Landstingsförbundet utveckla metoder för hur barnkompetensen hos personal som arbetar med barn och ungdomar skall kunna stärkas inom hälso- och sjukvården. I uppdraget ingår också att undersöka möjligheterna att utarbeta riktlinjer för de kvalitetskrav som Nordisk förening för sjuka barns behov (NOBAB) formulerat för att tillgodose barns och ungdomars behov under sjukhusvistelse. Uppdraget skall redovisas den 31 december 2000.

*– Ungdomsmottagningarnas verksamhet*

Socialstyrelsen har även haft regeringens uppdrag att göra en översyn av ungdomsmottagningarnas verksamhet, i vilken pojkars möjlighet till stöd och råd skulle uppmärksammas. Socialstyrelsen avrapporterade uppdraget i mars 2000 och föreslog flera åtgärder för att stärka pojkarnas ställning inom ramen för ungdomsmottagningarnas verksamhet. Enligt styrelsen är det bl.a. angeläget att få en tydligare bild av arbetet med pojkar på ungdomsmottagningarna och en målformulering bör kunna preciseras. Erfarenheter av projekt där man arbetat med pojkar visar att speciella mottagningstider för pojkar och tillgång till manlig personal har varit framgångsrikt. Rapporten bereds för närvarande inom Socialdepartementet.

För att tydliggöra ansvaret att i enlighet med 71 § socialtjänstlagen (1980:620) anmäla misstankar om att ett barn kan behöva skydd föreslog kommittén att en hänvisning till denna bestämmelse skulle föras in i den då gällande lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården samt i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Frågan om anmälningsskyldighet behandlas för närvarande mer utförligt av Kommittén mot barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor (S 1998:07), se vidare under avsnitt 3.4.

– *Hälsofrämjande insatser för nyanlända barn och ungdomar*

Cirka en tredjedel av de som ingår i kommunernas flyktingmottagande är barn under arton år. Många av barnen har upplevt en svår flyktingsituation och kan därför ha psykiska och fysiska problem som måste uppmärksammas. Kommittén lämnade därför förslag om insatser för att bättre tillgodose dessa barns behov. Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) är den myndighet som först får kunskap om enskilda barns situation. Det är viktigt att Migrationsverket förmedlar sina kunskaper när barn med särskilda behov skall tas emot i en kommun för att det skall bli möjligt att förbereda ett bra mottagande. Familjer med funktionshindrade barn måste t.ex. omgående få stöd i form av hjälpmedel och rehabilitering. Vidare kan familjerna behöva kontakt med handikapprörelsen. Integrationsverket har i uppdrag att följa introduktionen och stödja metodutvecklingen i flyktingmottagande kommuner. I ett policydokument från år 1999 som Integrationsverket har utarbetat i samarbete med Svenska kommunförbundet, Arbetsmarknadsverket, Skolverket och Socialstyrelsen beskrivs mål och delmål för nyanlända invandrades introduktion. I dokumentet påpekas bl.a. vikten av att uppmärksamma hälsoproblem.

– *Socialtjänstens arbete med barn och ungdomar med psykiska problem*

Kommittén lämnade ett antal förslag rörande socialtjänstens arbete med barn och ungdomar med psykiska problem. En möjlighet att i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) införa en bestämmelse om ett uppföljningsansvar i de situationer när föräldrar inte vill samarbeta med socialtjänsten borde enligt kommittén utredas. Vidare föreslogs att barnets ställning vid långvarig familjehemsvård skulle utredas. Kommittén berörde även frågan om att utifrån vissa ungdomars behov av tvångsvård på grund av psykiska problem se över gränslandet mellan LVU och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Regeringen gav i juni 1999 en särskild utredare i uppgift att göra en översyn av LVU m.m., där bl.a. dessa frågor ingår. Utredaren har i dagarna redovisat sitt uppdrag till regeringen.

Kommittén föreslog att en översyn görs av den vård och behandling som ges till barn och ungdomar utanför det egna hemmet, innefattande såväl socialtjänstens som barnpsykiatriens kostnader. Omfattningen av sådan vård samt resultatet av den behöver, enligt kommittén, utvärderas. Ungdomar med sammansatta psykosociala problem står för de största kostnaderna. Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i frågan och de flesta av dem ger kommittén stöd i att en sådan analys kan vara till nytta. En sådan utvärdering är dock enligt regeringens uppfattning behäftad med relativt stora metodologiska svårigheter eftersom den bör pågå under en lång period. Den skulle också vara mycket omfattande och snarare vara av forskningskaraktär än en uppgift för en statlig utredning. Det är dock, enligt regeringens uppfattning, angeläget att det sker en systematisk kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Hösten 1999 fick Socialstyrelsen därför i uppdrag att tillsammans med berörda intressenter utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Syftet är att skapa en struktur för systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv informationsspridning så att socialtjänstens insatser i större utsträckning kan baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Uppdraget skall redovisas den 30 september 2000.

– *Förbättrat samarbete vid misshandel och sexuella övergrepp*

Kommittén gjorde bedömningen att det vid misshandel och sexuella övergrepp krävs bättre samordning nationellt och regionalt för att säkra den framtida utvecklingen av arbetet inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt polis- och rättsväsendet. God samordning är nödvändig för att tillgodose utbildnings- och metodutvecklingsbehovet och behovet av handledning och konsultation i kommuner och landsting. Hantering av ärenden som gäller misshandel och sexuella övergrepp kräver tvärprofessionell kompetens. Kommittén föreslog att Socialstyrelsen skall ges i uppdrag att ta fram ett nationellt utvecklingsprogram för hela området misshandel och sexuella övergrepp mot barn. I uppdraget bör det ingå att undersöka möjligheterna att ta initiativ till och stödja ett antal regionala centrum utifrån socialtjänstens behov. Regeringen anser att det är av stor vikt att de behov inom detta område som kommittén beskriver blir tillgodosedda och kommer därför inom kort att ge ett sådant uppdrag till Socialstyrelsen.

– *Interkulturellt samarbete*

Interkulturellt samarbete bygger enligt kommittén på ett möte mellan två eller flera kulturer. I det professionella arbetet krävs kulturell medvetenhet och förmåga att möta andra förutsättningslöst med intresse och respekt. Kommittén konstaterade att det finns behov av kompetens för att skapa kulturanpassade arbetsmetoder av god kvalitet. Kommittén föreslog att huvudmännen skall anpassa resurstilldelningen så att enheter som har hög andel hjälpsökande med svårigheter att kommunicera på svenska får täckning för tolkkostnader, extra tidsåtgång och utveckling av



tolksamarbetet. Integrationsverket har på regeringens uppdrag analyserat myndigheternas användning av tolk. Verkets utredning visar bl.a. att de flesta myndigheter uppger sig använda tolk vid behov, men att problem kan uppstå eftersom tolk inte alltid finns tillgänglig. Landstingen anger följande problem vid tolkning inom sjukvården. Ingen direktkontakt med patienten vilket gör det svårare att ställa diagnos och sätta in behandling, osäkerhet om informationen är korrekt, extra tidsåtgång, administrativt merarbete, extra kostnader, svårighet att hitta rätt tolk till rätt patient (t.ex. till kvinnor) samt att tolken inte är neutral och/eller inte respekterar tolkyrkets etiska regler. Integrationsverket redovisade sitt uppdrag i september 1999 och det bereds för närvarande inom Kulturdepartementet.

### 3.4 Utsatta barn

**Sammanfattande beskrivning:** Olika grupper av barn lever i en utsatt situation och har därför behov av samhällets stöd och skydd. Hur många barn det rör sig om är det av olika skäl svårt att uttala sig om. Det är dock angeläget att inte sätta olika barngruppers behov mot varandra utan man måste i varje situation uppmärksamma det enskilda barnets behov av stöd och skydd.

#### *Vilka är de utsatta barnen?*

Det finns barn i Sverige som av olika skäl lever i en utsatt situation och därför har behov av stöd och skydd från samhället. När man talar om utsatta barn brukar man nämna olika grupper av barn: barn som utsatts för fysisk eller psykisk misshandel och sexuella övergrepp, barn till missbrukare, barn till psykiskt sjuka, barn till utvecklingsstörda, barn till misshandlade kvinnor, barn som försummas. Ibland benämns de också barn i riskzon, barn som far illa eller barn med särskilda behov. Det är svårt att uttala sig om hur många barn som kan anses tillhöra gruppen utsatta barn. Många av barnen har en sammansatt problembild och återfinns i mer än en grupp. Dessutom kan andra sociala faktorer såsom social isolering, trångboddhet och ekonomiska problem ytterligare påverka barnens situation. Det finns viss statistik, exempelvis socialtjänststatistiken som redovisar de barn som har någon insats från socialtjänsten; familjerättsstatistiken som visar hur många barn som under ett år varit föremål för samarbetsamtal eller utredning om vårdnad, boende, umgängesrätt etc.; brottsstatistiken som visar antalet polisanmälda brott mot barn. Sådan statistik kan aldrig bli uttömmande eftersom det finns mörkertal när det gäller barns utsatthet. Regeringen vill i detta sammanhang betona att det är allvaret i det enskilda barnets problem som skall vara avgörande för hur samhällets insatser prioriteras och inte vilken problemgrupp barnet anses tillhöra. Det handlar således om att uppmärksamma det enskilda barnet.

Barn, som får stöd och uppbackning av föräldrar och närstående, har en stark förmåga att ta sig igenom svårigheter. Att under en begränsad tid växa upp i en miljö som innebär svårigheter behöver inte betyda att

barnet drabbas av bestående psykosociala skador eller funktionsnedsättningar. Det är dock nödvändigt att de vuxna och samhället i övrigt uppmärksammar riskerna i barnens och de ungas uppväxtmiljöer. Det är angeläget att det finns ett gott allmänt skyddsnet och goda verksamheter för alla barn, men det är minst lika viktigt att de barn och ungdomar och deras familjer som har behov av stöd och skydd får det.

Socialtjänsten skall enligt socialtjänstlagen (1980:620) verka för att barn och unga växer upp under goda och trygga förhållanden. Barn som riskerar en ogynnsam utveckling skall följas med särskild uppmärksamhet. I nära samarbete med hemmen skall socialtjänsten sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det stöd och skydd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Socialtjänsten skall också aktivt arbeta för att förebygga och motverka att barn och ungdomar missbrukar alkohol, andra beroendeframkallande medel och dopingmedel.

Socialtjänsten fyller en viktig uppgift när det gäller att ge stöd och skydd till utsatta barn och deras familjer. Med olika insatser, där frivillighet och samverkan är en utgångspunkt, försöker man finna lösningar utifrån det enskilda barnets specifika behov. I vissa i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) preciserade situationer kan tvångsvård bli aktuell om föräldrar eller den unge som fyllt 15 år inte samtycker till vård.

Barnperspektivet i socialtjänstlagen stärktes den 1 januari 1998. Samtidigt utvidgades anmälningsskyldigheten till att omfatta alla som i privat eller offentlig verksamhet yrkesmässigt möter barn och det infördes regler för hur en utredning om barnets behov av skydd eller stöd skall genomföras. Regeringen anser att det är angeläget att kännedom om anmälningsskyldigheten sprids till dem som berörs av den vare sig man är offentligt eller privat verksam och vill understryka betydelsen av att bestämmelserna följs av samtliga. Kommittén mot barnmisshandel arbetar därför med att se över frågor om anmälningsskyldigheten (se vidare nedan under rubriken Kommittén mot barnmisshandel).

### *Utvecklingen under 1990-talet*

Socialstyrelsen har till uppgift att i samarbete med Statistiska centralbyrån årligen sammanställa statistik över socialtjänstens insatser för barn och unga. Sedan flera år finns en rapportering från kommunerna till Socialstyrelsens statistikregister om insatser som rör kontaktperson/familj, vård utom hemmet, omedelbara omhändertaganden med stöd av LVU. Från och med år 1998 insamlas dessutom aggregerade uppgifter (mängdstatistik) från kommunerna om biståndsinsatser avseende öppenvård. Den omfattar strukturerad öppenvård och övrig öppenvård.

Statistiken omfattar dock inte antalet ansökningar om biståndsinsatser eller anmälan om misshandel m.m. mot underåriga till socialtjänsten. Den omfattar inte heller hur många av dessa som resulterar i en utredning eller vilka utredningar som resulterar i biståndsinsatser eller avslutas utan åtgärd. Detta gör att det, enligt Socialstyrelsen, är svårt att få en helhetsbild av hur många barn som under ett år blir föremål för något slags

åtgärd från socialtjänstens sida och omfattningen av socialtjänstens totala insatser.

Enbart statistiska uppgifter är heller inte tillräckliga för att kunna bedöma kvaliteten och resultatet av socialtjänstens omfattande arbete med utsatta barn och ungdomar och deras familjer. För att kunna göra detta krävs en mer ingående uppföljning och utvärdering av de sociala insatsernas värde för den enskilde och för samhället. Detta har också framhållits av de utredningar som varit verksamma inom socialtjänstområdet under de senaste åren. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att ge kunskapsbildningen och det kontinuerliga lärandet en starkare ställning inom socialtjänsten. Det finns anledning att främja en mer systematisk process av prövning och utvärdering av metoder och arbetsätt än vad som sker i dag. Det krävs, enligt regeringen, ett brett samordnat arbete mellan socialtjänstens huvudaktörer, dvs. utbildning, forskning och praktik, för att kunna åstadkomma en mer systematisk kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Regeringen har därför gett Socialstyrelsen i uppgift att i samråd med berörda intressenter utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Uppdraget omfattar socialtjänstens samtliga insatser för den enskilde. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2000.

Kommittén Valfärdsbokslut lämnade delbetänkandet Valfärd vid vägskäl (SOU 2000:3) i början av året där den konstaterar att det finns stora problem med att avgränsa den sociala barnvården med avseende på organisation, personal och insatser, vilket medför svårigheter att mer specifikt uttala sig om resurstillgång och resursförändringar under 1990-talet. Ingenting talar dock för att det skett personalneddragningar bland socialsekreterare i kommunerna. Inte heller i Socialstyrelsens rapporter finns uppgifter om resursminskningar inom den sociala barnvården under det gångna decenniet. Kommunernas kostnader för placeringar av barn och unga har ökat, vilket bör ses i relation till att antalet placeringar har ökat och att det har skett en förskjutning mot jämförelsevis dyrare vårdformer. Under perioden har antalet anmälningar till socialtjänsten ökat och det kan inte uteslutas att detta i praktiken inneburit urholkade resurser på sina håll. Valfärdsbokslutet konstaterar att den sociala barnvården haft en hög prioritet i kommunerna i jämförelse med annan kommunal barnverksamhet, som t.ex. barnomsorg och elevvård. Regeringen anser att i den mån det finns behov inom den sociala barnvården bör de ökade statsbidragen till kommunerna användas till förstärkningar inom detta område.

Under 1990-talet har kommunerna haft ambitionen att minska antalet barn som placeras utanför det egna hemmet. Samtidigt har det skett en medveten satsning på att utveckla öppenvårdsinsatser på hemmaplan. Motiven till detta har varit såväl ideologiska utifrån synen på barnets bästa som ekonomiska. Insatsen kontaktperson/-familj har ökat under perioden. Antalet placerade barn har inte minskat under perioden. Statistiken visar dock att vårdtiderna blivit kortare.

Sedan år 1994 har regeringen årligen ställt 50 miljoner kronor till kommunernas förfogande för utveckling av missbrukarvården och ungdomsvården. Medlen fördelas av länsstyrelserna efter ansökan av kommunerna. Socialstyrelsen följer upp, utvärderar och analyserar på natio-

nell nivå effekterna av hur kommunerna använder utvecklingsmedlen och återför goda exempel och generaliserbara modeller. Intresset i kommunerna för att söka utvecklingsmedel har varit stort och många projekt har genomförts som sedan blivit del av den ordinarie verksamheten i kommunerna. Länsstyrelserna framhåller att utvecklingsmedlen haft positiv betydelse för utvecklingen av socialtjänstens arbete. Bland annat har nya metoder utvecklats, kommunerna har stimulerats att ta nya initiativ, ett erfarenhetsutbyte/kunskapsutbyte har utvecklats mellan kommuner i länet och förutsättningarna för tillsyn har förbättrats.

### *Barnets bästa i socialtjänstens arbete*

Det sociala barnavårdsarbetet har under den gångna tioårsperioden präglats av diskussioner om hur barnperspektivet och barnets bästa tillgodoses av socialtjänsten och hur förbättringar kan komma till stånd. År 1991 fick Socialstyrelsen regeringens uppdrag att utarbeta ett åtgärdsprogram för att höja kompetensen och utveckla ett barnperspektiv i arbetet med utsatta barn (Barn i fokus-projektet). Projektet riktade sig i huvudsak till socialtjänstens individ- och familjeomsorg, men också till barn- och ungdomspsykiatri, barnomsorgen, mödra- och barnhälsovården m.fl. Det resulterade bl.a. i ett antal försöksprojekt, utredningar, utbildningar för socialarbetare och rapporter och har i sin helhet redovisats i rapporten Barn i fokus (SoS-rapport 1996:19). Projektet fick ett stort genomslag i socialtjänsten och mycket utvecklingsarbete sattes i gång ute i kommunerna när det gäller utredningsmetodik, metoder för arbete i öppenvård på hemmaplan, bättre samverkan, gruppsamtal för barn till missbrukare m.m. Socialtjänstens arbete måste fortlöpande utvecklas. Det tidigare nämnda regeringsuppdraget till Socialstyrelsen för att utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten syftar till att stimulera en sådan utveckling.

Den 1 januari 1998 infördes i socialtjänstlagen uttryckliga bestämmelser om hänsyn till barnets bästa när åtgärder rör barn samt att barnets inställning så långt det är möjligt skall klarläggas när en åtgärd rör barnet. Vidare infördes nya bestämmelser för skydd, vård och behandling av barn och ungdom. I samband med att ändringarna infördes fick Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att följa upp hur förändringarna slagit igenom i socialtjänstens arbete med barn och ungdomar. Hittills gjorda uppföljningar visar att socialtjänsten generellt sett är väl medveten om de nya bestämmelserna, men att det ännu återstår mycket att göra innan bestämmelserna når fullt genomslag. I många län redovisas en ökad satsning på alternativa utredningsmetoder av barn, som t.ex. nätverksmetodik, varianter av familjerådslag, utredningslägenheter och utökad samverkan med mödra- och barnhälsovården i s.k. familjecentraler. Socialstyrelsens och länsstyrelsernas uppföljningar av barnavårdsutredningarna visar att dokumentationen förefaller ha blivit bättre och utredningstiderna har blivit kortare. Beskrivningarna av barnets situation och behov har förbättrats. Det är vanligare att barnet hörs och att pappor som inte bor tillsammans med barnet tas med i utredningen och ses som en resurs i barnets nätverk.

Mot bakgrund av den kritik som riksdagens ombudsmän (JO) och riksdagens revisorer i början av 1990-talet riktade mot familjehemsvården i kommunerna fick Socialstyrelsen regeringens uppdrag att stärka och utveckla familjehemsvården. Med inspiration från England påbörjades år 1996 det s.k. Dartingtonprojektet som innebär att svenska socialsekreterare från fyra kommuner i olika delar av landet har fått pröva ett engelskt åldersanpassat intervjuformulär som vänder sig direkt till barnen. En av de bärande tankarna bakom projektet har varit att skapa ett instrument för att kunna följa upp hur samhället, när det tar över föräldraansvaret för ett barn, lever upp till detta ansvar.

Det formulär som används vid samtal med barnen ger socialsekreteraren möjlighet att i samtal med barnet följa upp vården inom sju viktiga livsområden: hälsa, utbildning, identitet, familj och relationer, socialt beteende, känslö- och beteendemässig utveckling och att klara sig själv. Genom systematiska samtal med barnen förväntas socialarbetarna få goda kunskaper om barnets behov som underlag för att bedöma barnets behov av insatser. Det läggs stor tonvikt vid att definiera av vem, hur och när insatserna skall utföras. Avsikten med detta är att förtydliga ansvaret mellan socialtjänsten, föräldrarna och familjehemmet.

Försöksperioden visade att det finns tydliga behov av ett strukturerat uppföljningssystem inom familjehemsvården men att det inte alltid är så lätt att övergå från försöksverksamhet till ordinarie verksamhet. Den första projektperioden redovisas i rapporten *Dartingtonprojektet – En försöksverksamhet för att stärka och utveckla familjehemsvården* (SoS-rapport 2000:2). Projektet har nu gått in i en ny fas med inriktning på att vidareutveckla ett heltäckande utrednings-, bedömnings- och uppföljningssystem inom den sociala barnvården.

### *Barn med frihetsberövade föräldrar*

FN:s barnkonvention bygger på en övergripande rättighet för barn att bli omvårdade av sina föräldrar. I de fall ett barn är skilt från en av eller båda föräldrarna måste barnets rätt till en tät och nära kontakt med båda föräldrarna respekteras, utom då detta strider mot barnets bästa.

Uppskattningsvis är det ungefär 8 000 barn varje år som har en förälder i fängelse. Det är ingen liten grupp barn, men det talas väldigt litet om den. För att synliggöra problematiken kring barn med frihetsberövade föräldrar gav regeringen hösten 1997 Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag att se över förhållandena för dessa barn. Uppdraget resulterade i en rapport med förslag till åtgärder som syftar till att minska de negativa effekterna för barnet av föräldrarnas anstaltsvistelse.

För socialtjänsten innebär de förslag som presenterades i rapporten att i högre utsträckning än hittills uppmärksamma de särskilda behov av stöd och insatser som kan finnas hos de barn vars föräldrar är frihetsberövade, bl.a. genom att underlätta kontakt mellan barn och föräldrar genom ekonomiskt stöd, samtal och handledning till familjehem om barnet är placerat. I den händelse ett litet barn skall vistas med en förälder i fängelse

måste socialtjänsten göra en noggrann bedömning av föräldrarnas omsorgsförmåga. Skr. 1999/2000:137

För kriminalvårdens del handlar det om att förbättra besöksmöjligheterna genom att göra miljön på anstalterna barnvänligare. Relationerna mellan barn och föräldrar kan också stödjas genom att de intagna erbjuds föräldrautbildning som stärker dem i deras föräldraroll. För att stimulera sådana insatser öronmärktes tre miljoner kronor i kriminalvårdens budget för år 2000 för insatser i enlighet med rapportens förslag. I regleringsbrev och på andra sätt följer regeringen nu upp hur kriminalvården, polisen, socialtjänsten m.fl. arbetar vidare med dessa frågor.

### *Barn till personer som utvisats på grund av brott*

En domstol som överväger att utvisa en utlänning på grund av brott skall enligt utlänningslagens bestämmelser ta hänsyn bl.a. till utlänningens familjeförhållanden. Även i dessa fall gäller utlänningslagens portalbestämmelse om hänsyn till barnets bästa. Domstolen skall vid den intresseavvägning som skall ske mellan olika intressen bland annat ta hänsyn till barnets behov av kontakt med båda sina föräldrar. Ett utvisningsbeslut innebär ofta att den utvisade personens barn tvingas uppleva svåra separationer och ibland långa perioder av ovisshet.

Regeringen har gett Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att ta fram statistik över hur utvisningsbestämmelserna tillämpas och i det sammanhanget även uppgifter om eventuell förekomst av barn till de utvisningsdömda. Syftet med uppdraget är att utvärdera bl.a. hur utlänningslagens portalbestämmelse har påverkat tillämpningen av utvisningsbestämmelserna. BRÅ har nyligen redovisat sitt uppdrag till regeringen.

### *Sexuella övergrepp mot barn*

Frågan om sexuella övergrepp mot barn har varit intensivt omdebatterad under hela 1990-talet. Socialstyrelsen redovisar i rapporten Sexuella övergrepp mot barn (SoS-rapport 2000:1) det aktuella kunskapsläget utifrån forskning och erfarenhet. Rapporten bygger i huvudsak på ett antal expertrapporter som publicerats inom ramen för ett utvecklingsarbete – KUB-projektet. I syfte att sprida de kunskaper som samlats under projektet har Socialstyrelsen i samarbete med landets socialhögskolor anordnat seminarier för berörda yrkesgrupper under våren 2000. En sammanfattning av innehållet i rapporten redovisas nedan.

Debatten om sexuella övergrepp mot barn har i huvudsak gällt olika uppfattningar kring problemens omfattning, sanningshalten i barns berättelser om övergrepp samt synpunkter på rättssystemets hantering av frågan och vilka experters bedömningar som varit mest tillförlitliga. Samtidigt har våra kunskaper ökat väsentligt, dels genom forskning, dels genom de professionella erfarenheter som gjorts när ärenden om sexuella övergrepp mot barn har handlagts av olika myndigheter. Fortfarande finns dock mycket att lära såväl genom forskning som praktiska erfarenheter.

Utgångspunkten i socialtjänstens handläggning av ärenden som rör misstänkta sexuella övergrepp mot barn är, liksom i andra barnavårdsärenden, att skapa förståelse för varje individs unika personlighet och situation. Det finns inga universallösningar för hur dessa ärenden skall handläggas. Enligt Socialstyrelsen kan dock följande sammanfattning göras av nödvändiga moment i handläggningen; att göra en första skyndsam värdering av misstanken, bedöma och tillgodose barnets behov av skydd och insatser, bedöma och tillgodose familjens behov av omhändertagande och stöd, ta ställning till eventuell polisanmälan, bedöma eventuellt behov av information till berörda, samordna samarbetet med andra myndigheter samt konsultera barn- och ungdomspsykiatrin.

I ärenden som rör misstänkta sexuella övergrepp krävs en helhetsbedömning som socialtjänsten inte kan göra utan ett väl fungerande samarbete och god samverkan med andra instanser. Socialtjänsten behöver ha ett nära samarbete med polisen, barn- och ungdomspsykiatrin, barnmedicinsk verksamhet m.fl. Socialstyrelsen har genomfört en studie av samrådsgrupper som visar att dessa gör ett seriöst, opartiskt och engagerat arbete i ärenden om misstänkta övergrepp. Detta arbete medför samordningsvinster, höjer kompetensen och ger ökad säkerhet i handläggningen.

I Sverige görs varje år mellan en och två polisanmälningar per 1 000 barn under 15 år om misstänkta sexuella övergrepp. Enligt svenska studier har ungefär 7 till 8 procent av kvinnorna och 1 till 3 procent av männen uppgett att de någon gång under uppväxten blivit utsatta för sexuella övergrepp.

Forskning och statistik visar att cirka en tredjedel av alla sexualbrott begås av ungdomar. Ungefär hälften av vuxna förövare har visat ett sexuellt avvikande beteende tidigt och genomfört sitt första övergrepp före 18 års ålder. Det har under perioden 1996–1999 pågått ett arbete med att utveckla metoder för hur man kan uppmärksamma och behandla unga förövare, som redovisas i Socialstyrelsens rapportserie (Ungdomar som förgriper sig sexuellt). Ett sådant arbete kan ses som ett förebyggande arbete med flera syften. Det är viktigt att hejda en utveckling, som hos vissa ungdomar skulle kunna leda till ett befast förövarbeteende, och att förhindra att barn blir offer för sexuella kränkningar. Det är viktigt att det finns en rad olika behandlingsalternativ för ungdomar, alltifrån mer undervisande öppenvårdsbehandling till slutna institutionsvård.

Det är ett komplext samspel mellan många olika faktorer som kan bidra till att förklara att det förekommer sexuella övergrepp mot barn. Den vanligaste förövaren är en person som är känd för barnet och finns i dess närmiljö. Internationell forskning visar att de barn som fått bearbeta upplevelserna av ett övergrepp i behandling generellt sett mår bättre än de barn som inte haft möjlighet att göra det. Sådan behandling bedrivs med många olika teorier som grund och med olika terapeutiska metoder.

Socialstyrelsen konstaterar att det trots att forskningen om sexuella övergrepp mot barn under de senaste åren har intensifierats fortfarande saknas kunskap, inte minst vad gäller svenska förhållanden. På grund av mörkertalet är det t.ex. svårt att bilda sig en bestämd uppfattning om problemets verkliga omfattning och karaktär. Också inom socialtjänsten finns i dag samlad kunskap av handläggning av ärenden gällande sexuella

övergrepp mot barn som behöver sammanfattas och systematiseras. Fortsatt utvecklingsarbete och utvärdering av socialtjänstens arbete är nödvändigt, i synnerhet när det gäller socialtjänstens ansvar för barnen i de mycket svåra situationer som uppstår när misstankar om sexuella övergrepp finns men av olika skäl inte blivit bekräftade.

Frågor om den straffrättsliga regleringen av sexualbrott mot barn behandlas i avsnitt 3.4.1.

### *Kommittén mot barnmisshandel*

Frågor om barnmisshandel uppmärksammades under senare delen av 1990-talet bl.a. av Socialstyrelsen, BRIS och Rädda Barnen. Frågorna lyftes fram av såväl Kvinnovåldskommisionen som Barnkommittén i deras respektive betänkanden (SOU 1995:60 samt SOU 1997:116). Antalet anmälda fall av barnmisshandel till polisen hade under en period ökat. Sexuella övergrepp mot barn hade däremot rönt stor uppmärksamhet i debatten och uppmärksamheten på barnmisshandel hade minskat. Regeringen beslutade i december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor.

Kommittén har antagit namnet Kommittén mot barnmisshandel. Den har ett brett uppdrag som bl.a. innefattar att definiera begreppet barnmisshandel och se över och kartlägga vilka behov olika verksamheter har – polis- och åklagarväsende, förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, hälso- och sjukvård och socialtjänsten – som kommer i kontakt med barn som utsatts för misshandel. Syftet är att dessa myndigheter skall förbättra sitt arbete med barn som utsatts för eller misstänks vara utsatta för misshandel och deras familjer. I uppdraget ingår också att beskriva utvecklingen av barnmisshandel och söka förklaringar till denna, finna orsaksmönster och se över olika samverkansformer mellan de olika inblandade instanserna. Vidare skall utredningen kartlägga den rehabilitering av förövare som förekommer inom kriminalvården och vid behov föreslå förbättringar. Uppdraget innefattar också att utforma strategier för det förebyggande arbetet samt att bedriva ett aktivt och utåtriktat arbete i syfte att öka medvetenheten om barnmisshandel hos allmänheten och hos dem som arbetar med barn i olika verksamheter.

En fråga som lyfts fram från flera håll bl.a. i rapporter från Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, BRIS och i FoU-rapporter från bl.a. Stockholms stad är hur anmälningsskyldigheten i 71 § i socialtjänstlagen efterlevs. En uppföljning som Socialstyrelsen gjort av ändringarna i socialtjänstlagen tyder på att den utvidgade anmälningsskyldigheten inte fått några direkta konsekvenser. Antalet anmälningar tycktes inte ha ökat och nya kategorier av anmälare hade inte tillkommit. Styrelsen fann också brister i socialtjänstens information till de yrkesgrupper som omfattas av anmälningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten till socialtjänsten varierade betydligt mellan olika kommuner, liksom antalet anmälningar som ledde till att en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen inleddes (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:2). Kommittén har påbörjat ett arbete kring anmälningsskyldigheten enligt socialtjänst-



lagen och kommer att behandla denna för barn så viktiga fråga i sitt slutbetänkande.

I början av år 2000 har Kommittén mot barnmisshandel gett ut Föräldraboken, en skrift som riktar sig till föräldrar. Den distribueras gratis genom posten, apotek samt mödra- och barnavårdscentraler. Föräldraboken har varit mycket efterfrågad och upplagan på 340 000 exemplar är slut. Den kommer att bearbetas och översättas till några av de vanligare invandrar språken. En annonskampanj i TV och på biograferna har genomförts. Under hösten 2000 planeras aktiviteter riktade till barn och ungdomar samt en informationsaktivitet till yrkesgrupper som arbetar med barn för att medvetandegöra dem om anmälningskyldigheten enligt socialtjänstlagen.

Kommittén har nyligen i delbetänkandet Barnmisshandel – polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder (SOU 2000:42) redovisat uppdraget vad gäller utredningar och handläggningstider hos polis och åklagare och lämnat förslag till förändringar inom detta område. Förslagen innebär bl.a. att polis och åklagare skall få ökad kompetens om barn och barns behov, att utredningstiden hos polis och åklagare begränsas till tre månader samt att antalet förhör med barn skall avgöras med hänsyn till utredningens art och barnets bästa. Vidare skall barnet höras av en person med kompetens och fallenhet för uppgiften. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

#### *Översyn av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga m.m. (LVU)*

Behovet av en översyn av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga m.m. (LVU) i syfte att stärka barnets rätt i lagen har påtalats i olika sammanhang under senare år. Barnkommittén, vars uppdrag var att göra en översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i FN:s barnkonvention, konstaterade att det fanns behov av att se över LVU så att det tydligare framgår att lagen är en skyddslag där barnets bästa skall vara det primära. Avsaknaden av bestämmelser i lagstiftningen som ger möjlighet att skapa trygghet och kontinuitet för barn som är långvarigt placerade i familjehem har länge varit föremål för diskussion både i praktik och forskning. Barnkommittén föreslog att också denna fråga skulle utredas. Barnpsykiatrikommittén bedömde att det, för att trygga utsatta barns förhållanden, finns behov av att kunna följa upp barn som har utretts av socialtjänsten och där barnet behöver insatser som föräldrarna tackar nej till. Socialstyrelsen har framhållit att förhållandet mellan bestämmelserna om vårdnadshavares bestämmanderätt och bestämmelsen om barns rätt att komma till tals i socialtjänsten behöver analyseras.

Regeringen tillkallade därför i juni 1999 en särskild utredare för att genomföra en översyn av LVU i syfte att stärka barnperspektivet och barnets rättigheter i lagen. Utredaren skulle också pröva om det finns behov av lagändringar eller andra åtgärder för att tillgodose barnets behov av uppföljningskontakt, bedöma behovet av lagändringar och utvecklingsarbete inom socialtjänsten för att minska osäkerheten i tillvaron för de barn som vistas länge i familjehem samt analysera hur

föräldrabalkens bestämmelser om vårdnadshavarens rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets person förhåller sig till barnets rätt att komma till tals.

Barnkonventionens utgångspunkt i det enskilda barnets bästa och respekten för barnets åsikter och rättigheter skulle vara grund för arbetet. Uppdraget har i dagarna redovisats till regeringen.

### 3.4.1 Barn som offer för brott

**Sammanfattande beskrivning:** Det är viktigt att förebygga att barn utsätts för brott. När barn ändå utsätts för brott är det viktigt att de blir hjälpta på ett sätt som uppfyller höga krav på kunskap, empati och rättssäkerhet.

#### *Inledning*

Under senare år har ett flertal ändringar gjorts i de straffrättsliga bestämmelserna för att förstärka skyddet för barn och ungdomar mot övergrepp av olika slag. I budgetarbetet har behovet av myndighetssamarbete när det gäller att motverka våld i hemmet mot kvinnor och barn betonats liksom nödvändigheten av en skyndsam handläggning när barn är inblandade i en rättsprocess. En av samhällets viktigaste uppgifter är att skydda barn från sexuella och andra allvarliga kränkningar. I den nu pågående översynen av bestämmelserna om sexualbrott ägnas särskild uppmärksamhet åt brott som riktas mot barn. Regeringen har tidigare i år överlämnat en proposition om lämplighetsprövning genom registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg (prop. 1999/2000:123). Propositionen innehåller förslag för att öka skyddet för barn mot att personal, som har dömts för vissa brott, anställs i dessa verksamheter.

Ett arbete pågår vidare för att stärka rättssäkerheten för barn som utsätts för brott. Förutom det första steg som tagits i och med den nya lagstiftningen om särskild företrädare för barn, se vidare nedan, övervägs för närvarande ytterligare åtgärder för att förstärka barnens rättigheter som brottsoffer. Det handlar framför allt om sådana grundläggande frågor som att förbättra rättsväsendets och andra myndigheters bemötande av unga brottsoffer och att skapa bättre förutsättningar för föräldrar att kunna stödja sitt barn om det har utsatts för brott. Regeringen kommer i det sammanhanget att ta ställning till de förslag som lämnats av Kommittén mot barnmisshandel när det gäller polis och åklagares arbete med förundersökningar där brottsoffret är ett barn. Enligt de offerundersökningar som regelbundet genomförs av Statistiska centralbyrån är unga människor – i barnkonventionens mening barn – en av de grupper som löper störst risk att utsättas för våld och hot på offentliga platser. Regeringen gör bedömningen att det finns möjligheter att genom utvecklade insatser på detta område förebygga både utsatthet för brott och framtida brottslighet.

Regeringen kommer under hösten att lämna en proposition till riksdagen om förbättrat skydd för brottsoffer. De förslag som därvid kommer att presenteras baseras i huvudsak på Brottsofferutredningens betänkande *Brottsoffer – Vad har gjorts? Vad behöver göras?* (SOU 1998:40) men med ett tydligare barnperspektiv. Det är också viktigt att utveckla kunskapen om barn som brottsoffer. Brottsofferfonden, som bl.a. har till syfte att initiera och stödja forskning på brottsofferområdet, har därför även år 2000 fått till uppgift att särskilt prioritera projekt inriktade på brott mot barn.

I början av nästa år avser regeringen att lämna en proposition till riksdagen om ersättning för ideell skada. Till grund för förslagen ligger två betänkanden från Kommittén om ideell skada, nämligen *Ersättning för kränkning genom brott* (SOU 1992:84) och *Ersättning för ideell skada vid personskada* (SOU 1995:33). Förslagen har betydelse för den ersättning bl.a. barn har rätt till när de skadas vid brott eller andra skadeståndsgrundande handlingar.

### *Sexualbrott mot barn*

Straffbestämmelserna om sexualbrott har ändrats ett flertal gånger för att förstärka skyddet för barn mot att utsättas för sexuella övergrepp och för att ytterligare markera allvaret i sexuella övergrepp mot barn i den straffrättsliga lagstiftningen. Bland annat har offrets låga ålder förts in som en omständighet som kan göra att en våldtäkt eller ett sexuellt utnyttjande av underårig betraktas som grovt brott. Vidare har preskriptionstiden för allvarigare sexualbrott som riktar sig mot barn förlängts på så sätt att den börjar löpa först den dag barnet fyller eller skulle ha fyllt 15 år.

Sommaren 1998 tillsattes en parlamentarisk kommitté (1998 års sexualbrottskommitté) med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott. Skyddet för den sexuella integriteten skall göras så heltäckande som möjligt. Översynen skall, när det gäller sexualbrott mot barn, utgå från barnkonventionens krav. Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2001.

Kommittén har bl.a. att utreda om det nuvarande kravet på tvång, dvs. våld eller hot, för vissa sexualbrott bör tas bort samt att finna en lösning som innebär att våldtäktsbegreppet omfattar allvarliga sexuella övergrepp mot små barn även om något tvång inte har använts.

Kommittén skall vidare utreda om det absoluta förbudet att använda barn under 15 år vid sexuell posering och framställning av pornografiska bilder bör omfatta även ungdomar mellan 15 och 18 år. Kommittén skall också överväga om det krävs en särskild straffbestämmelse om handel med människor, främst kvinnor och barn, för sexuella ändamål trots att sådan handel i dag torde kunna bestraffas enligt andra bestämmelser. Kommittén har även fått i uppdrag att utreda frågan om det nuvarande kravet på s.k. dubbel straffbarhet för sexualbrott mot barn utomlands bör tas bort.

Kommittén skall göra en praxisgenomgång och undersöka domstolarernas straffmätning och bedömning av straffvärdet i mål om sexualbrott samt presentera de åtgärder den anser nödvändiga. I kommitténs direktiv

understryks behovet av att undersöka domstolarnas bevisvärdering i mål om sexualbrott, särskilt när det gäller sexualbrott mot barn. Praxisgenomgången skall därför, i den utsträckning det är möjligt, innefatta en undersökning om domstolarnas bevisvärdering med sikte på att ta reda på om det finns brister i denna och, om så bedöms vara fallet, ange åtgärder för att komma till rätta med dessa.

Frågor om socialtjänstens handläggning av ärenden som rör misstänkta sexuella övergrepp mot barn m.m. behandlas i avsnitt 3.4.

### *Grov fridskränkning*

Den 1 juli 1998 infördes det nya brottet grov fridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Bestämmelsen är tillämplig på brott som exempelvis föräldrar begår mot sina barn. Enligt bestämmelsen kan den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot en närstående eller tidigare närstående person dömas för grov fridskränkning till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Förutsättningarna för att någon skall kunna dömas för det nya brottet är att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den andra personens integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada den andra personens självkänsla.

Det nya brottet är en särskild markering av allvaret i brottslighet som riktar sig mot närstående. Allvaret betonas också genom att brottet rubriceras som grovt. I klartext innebär den nya bestämmelsen att domstolen skall ta särskild hänsyn till det försvårande i det upprepade eller systematiska i ett brottsligt beteende och till offrets upplevelse av övergreppen.

Högsta domstolen kom i en uppmärksammat dom år 1999 fram till att en förövare – för att kunna dömas för det nya brottet – i praktiken måste ha dömts tidigare för brott mot samma brottsoffer. Med den tolkningen blev gränserna för bestämmelsens tillämpning snävare än vad som var tänkt. I juni samma år gick regeringen därför vidare och föreslog en ändring av bestämmelsen. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2000. Genom den har det nu gjorts klart att det inte behövs någon tidigare dom för att domstolarna skall kunna döma för det nya brottet.

### *Barnpornografi*

Genom ändringar i lagstiftningen om barnpornografi är nu i princip all befattning med barnpornografi, även innehav samt in- och utförelse, kriminaliserad. Det har också införts ett grovt brott med en särskild straffskala.

Det är nu enligt brottsbalken förbjudet att framställa barnpornografi, att inneha den och att göra det möjligt för andra att ta del av den. Även oakt-sam spridning har gjorts straffbar när den sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte.

Barnpornografibrottet har vidare lyfts ut från tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Regler om barnpornografi finns därför nu enbart i vanlig lag. Detta betyder att frågor om straffansvar bedöms enligt vanlig lag och att målen handläggs på samma

sätt som andra brottmål oavsett i vilka medier barnpornografin förekommer. Lagstiftningen är tillämplig också på barnpornografi i elektronisk miljö, t.ex. på Internet.

Vid Rikskriminalpolisen finns en särskild grupp som arbetar med att bekämpa barnpornografibrott. En av gruppens huvuduppgifter är att biträda de lokala polismyndigheterna med bl.a. identifiering och värdering av anträffade bilder. Till stöd för sin verksamhet har man upprättat ett digitalt referensbibliotek som i nuläget omfattar mer än 200 000 bilder. Biblioteket är EU-finansierat och har tillkommit genom ett svensk-tyskt samarbete. Det har visat sig vara ett mycket effektivt vapen i kampen mot barnpornografibrott och det svenska arbetet har väckt ett internationellt intresse.

I maj 1998 trädde vidare en ny lag om ansvar för elektroniska anslagstavlor i kraft. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är skyldig att ta bort meddelanden från anslagstavlan om det är uppenbart att meddelandet är sådant att det utgör t.ex. barnpornografibrott eller olaga våldsskildring.

### *Särskild företrädare för barn*

Under de senaste åren har flera lagändringar beslutats som syftar till att stärka ställningen för barn som berörs av rättsliga tvister. Det har bl.a. gällt rätten för barn att komma till tals i mål om vårdnad, boende och umgänge och nu senast barns rätt till en särskild företrädare när barnets vårdnadshavare är misstänkt för brott mot barnet. Målsättningen med lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn är att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt när en vårdnadshavare eller någon som vårdnadshavaren står i ett nära förhållande till misstänks för brott mot barnet. Lagen syftar till att förbättra förutsättningarna för att utreda sådana brottsmisstankar. Den syftar därmed också till att förebygga att övergrepp mot barnet fortsätter. Av lagen följer att en särskild företrädare under vissa förutsättningar skall förordnas för barnet. Den särskilda företrädaren skall, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare, och utifrån vad som är bäst för barnet, ta till vara barnets rätt under förundersökning och rättegång. Endast den som uppfyller särskilda krav på lämplighet får förordnas som särskild företrädare.

### 3.5 Brottsförebyggande åtgärder och unga lagöverträdare

**Sammanfattande beskrivning:** Det är viktigt att sätta in tidiga åtgärder för att på ett effektivt sätt förebygga att barn och ungdomar begår brott. Om de ändå begår brott skall de möta snabba och tydliga reaktioner. Huvudansvaret för de unga lagöverträdarna ligger hos socialtjänsten.

Det är av stor betydelse att tidigt sätta in åtgärder för att främja en god social utveckling och därmed förhindra att barn och ungdomar dras in i kriminalitet. Regeringen har i sitt nationella brottsförebyggande program från år 1996, Allas vårt ansvar, framhållit vikten av tidiga åtgärder, dvs. sådana som riktar sig till barn och ungdomar i riskmiljöer och risksituationer för att förhindra eller i vart fall begränsa en ogynnsam utveckling. Programmet betonar också att det är på lokal nivå som åtgärder måste samordnas och vidtas.

Kriminalitet och annat avvikande beteende bland ungdomar har ofta sina rötter i sociala och andra missförhållanden. Insatser för att förhindra utanförskap och marginalisering av ungdomar i riskzonen bör därför ha hög prioritet i det sociala arbetet i kommunerna.

Det lokala brottsförebyggande arbetet har utvecklats i positiv riktning. I mer än hälften av landets kommuner finns nu lokala brottsförebyggande råd eller liknande organisationer. Över hela landet genomförs en rad brottsförebyggande projekt. Samverkan mellan myndigheter och medborgarintressen är nödvändig för att nå framgång i det brottsförebyggande arbetet. De lokala råden kan fungera som en kontaktpunkt för enskilda, företag, föreningar, polisen och kommunala myndigheter, t.ex. skolan och socialtjänsten. En del lokala brottsförebyggande råd bildar också grupper som skall arbeta med särskilda uppgifter t.ex. föräldrastöd eller särskilda insatser för riskgrupper bland ungdomar. Socialtjänsten kan vidta olika åtgärder för att skapa kontakt med och påverka ungdomar i riskzonen för kriminalitet. Förutom föräldrarna som har det primära ansvaret för sina barn, har skolan ett stort ansvar när det gäller den fostrande rollen. Många skolor har utvecklat särskilda program för att motverka bl.a. skolk och mobbning. Genom samarbete i lokala brottsförebyggande råd eller motsvarande organisationer kan den kunskap som finns tillvaratas och samordnas för att gemensamt prioritera resurser på bästa sätt.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) stödjer det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå genom att verka för att sådant arbete organiseras och bedrivs på ett systematiskt sätt, initiera och följa upp och utvärdera brottsförebyggande projekt, samla in och sprida kunskap om framgångsrika projekt och samverkansformer och bidra till att behovet av kvalificerad utbildning tillgodoses. BRÅ administrerar också det ekonomiska stöd som regeringen anslår för att stimulera lokalt brottsförebyggande arbete. För år 2000 har regeringen anslagit 7,2 miljoner kronor. Under året prioriteras ansökningar som rör brottsförebyggande åtgärder i bostadsområden, i skolan, föräldrautbildning och förebyggande av våld mot kvinnor. Ansökningar som gäller projekt i större städer och då främst i särskilt utsatta bostadsområden är av särskilt intresse.

### *Unga lagöverträdare*

Principen om att unga lagöverträdare skall särbehandlas har en lång tradition och bred förankring i vårt land. Denna princip gäller främst för lagöverträdare som begått brott innan de har fyllt 18 år, men gäller också

i viss utsträckning dem som har begått brott innan de har fyllt 21 år. Tanken bygger på erfarenheten att straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste anpassas till den unges brist på mognad, begränsade erfarenhet och särskilda förhållanden.

En utgångspunkt för lagstiftningen om unga lagöverträdare är att fängelsestraff motverkar en ung människas möjlighet att föra ett laglydigt liv och att de unga så långt det är möjligt skall hållas utanför kriminalvården. Huvudansvaret för de unga lagöverträdarna ligger hos socialtjänsten. Socialtjänstlagen (1980:620) ger kommunen det yttersta ansvaret för människor som har hamnat i svåra sociala situationer och behöver stöd och hjälp. Detta ansvar är särskilt uttalat när det gäller barn och ungdomar.

### *Sluten ungdomsvård m.m.*

Genom ändringar i påföljdssystemet som infördes den 1 januari 1999 har en ny frihetsberövande påföljd, sluten ungdomsvård, införts för unga lagöverträdare (prop. 1997/98:96, Vissa reformer av påföljdssystemet).

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten att påföljden bör bestämmas till fängelse skall påföljden i stället bestämmas till sluten ungdomsvård, om inte särskilda skäl talar mot det. Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för verkställigheten.

Påföljden innebär att den dömda tas in på något av institutionsstyrelsens trettiotvå särskilda ungdomshem under en viss av domstolen bestämd tid, lägst fjorton dagar och högst fyra år. Tiden bestäms utifrån brottets straffvärde och den unges tidigare brottslighet.

Under verkställighetstiden skall den unge få den vård och behandling som behövs för att angripa hans eller hennes kriminalitet och övriga problem. För att verkställigheten skall få ett sådant innehåll är det av stor betydelse att även socialtjänsten medverkar under och vid planeringen av verkställigheten. Statens institutionsstyrelse skall i samråd med socialnämnden upprätta en behandlingsplan för den som dömts till sluten ungdomsvård. Planen skall inriktas på åtgärder som kan främja den dömdes anpassning i samhället och förbereda den dömda för tillvaron utanför det särskilda ungdomshemmet.

Avsikten är att sluten ungdomsvård i allt väsentligt skall ersätta fängelsestraffen för åldersgruppen upp till arton år. Regeringen uttalade i lagstiftningsärendet att den föreslagna lösningen ligger väl i linje med barnkonventionen och dess krav på att alternativ till anstaltsvård skall finnas tillgängliga för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och som är rimligt både med hänsyn till deras personliga förhållanden och till brottet.

Någon skärpning av påföljdspraxis är inte avsedd med den nya påföljden utan förutsättningarna för att döma till sluten ungdomsvård är desamma som för en tidigare dom på fängelse för denna ålderskategori. Det innebär att det krävs synnerliga skäl för att döma en person till sluten ungdomsvård.

När sluten ungdomsvård infördes gjordes bedömningen att den nya påföljden skulle medföra ett behov av ca tio årsplatser på de särskilda ungdomshemmen. Beräkningen grundades på det behov som tidigare

funnits inom kriminalvården för denna ålderskategori. Det har visat sig att behovet är större. Cirka åttio personer dömdes under år 1999 till sluten ungdomsvård. Detta har inneburit att platsbehovet har varit mycket större än beräknat. Vid slutet av år 1999 var behovet ca 25 årsplatser och enligt en prognos kommer det att uppgå till ungefär 50 årsplatser år 2000.

För att möta det ökade behovet av platser inom sluten ungdomsvård har 74 miljoner kronor tillförts Statens institutionsstyrelse under år 2000 för att kunna skapa 40 nya platser. Institutionsstyrelsen arbetar också på flera plan med att följa upp och utvärdera sina insatser.

Det är mycket svårt att nu säga något om varför sluten ungdomsvård använts så mycket mer än vad som förutsågs av regeringen när den infördes. Det är t.ex. inte möjligt att säga om utvecklingen av användningen av påföljden sluten ungdomsvård beror på att påföljden har kommit att ersätta andra påföljder i en utsträckning som inte har avsetts eller om den har ersatt omhändertaganden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Den 1 januari 1999 genomfördes även förändringar när det gäller påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten. Kraven på förutsebarhet, konsekvens och proportionalitet har givits större utrymme när det gäller denna påföljd.

Överlämnande till vård inom socialtjänsten är en påföljd som kan tillämpas när den som är under tjuogoett år har begått brott. Påföljden innebär att rätten överlämnar åt socialnämnden att föranstalta om nödvändig vård. Enligt de genomförda ändringarna skall socialnämnden till domstolen ge in ett yttrande som skall innehålla en vårdplan. Domstolen skall också på ett mer uttalat sätt och med utgångspunkt i vårdplanen pröva om de åtgärder som socialtjänsten planerar, eventuellt i förening med böter eller särskild föreskrift om ungdomstjänst, är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Det har också införts en möjlighet att förena påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten med ungdomstjänst. Ungdomstjänsten har utformats med samhällstjänsten som förebild och innebär att den unge skall utföra arbete eller delta i någon annan särskilt anordnad verksamhet, t.ex. olika former av program eller utbildning i ett visst antal timmar, lägst 20 och högst 100 timmar.

Om den unge skall bli föremål för vård eller annan åtgärd med stöd av socialtjänstlagen skall rätten enligt de nya bestämmelserna meddela en föreskrift om att han skall genomgå sådan vård eller åtgärd.

Inom Statens institutionsstyrelse pågår ett arbete på flera plan med att utveckla och utvärdera påföljden sluten ungdomsvård, bl.a. vad gäller innehållet i vården. Regeringen avser också att följa upp och utvärdera de förändringar som har genomförts när det gäller påföljder för unga lagöverträdare.

### *Unga lagöverträdare inom kriminalvården*

Enligt artikel 37 c i FN:s barnkonvention skall varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna om det inte kan anses vara till barnets bästa att inte göra det. I och med att påföljden sluten ungdomsvård infördes den



1 januari 1999 kommer ungdomar under 18 år endast i undantagsfall att dömas till fängelse. För dessa fall har emellertid barnkonventionens bestämmelse förts in lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Där föreskrivs nu i 7 § att en intagen som inte har fyllt 18 år inte får placeras i en anstalt där han vistas tillsammans med intagna över 18 år om det inte kan anses vara till hans bästa (prop. 1997/98:95, Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen m.m.).

### *Medling*

Frågan om medling har under en längre tid varit föremål för många intresse. Medling vid brott är en metod att sammanföra en gärningsman med sitt brottsoffer i närvaro av en opartisk medlare. Syftet är i normalfallet att ge tillfälle för gärningsmannen att förstå och ta ansvar för brottets konsekvenser, brottsoffret att bearbeta sin upplevelse och närsamhället att stärka sin sociala kontroll. Regeringen beslutade i april 1998 att ge Brottsförebyggande rådet (BRÅ) i uppdrag att inleda en försöksverksamhet med medling för unga lagöverträdare. BRÅ skall följa och utvärdera försöksverksamheten. BRÅ har i mars 2000 redovisat sitt uppdrag till regeringen.

Regeringen beslutade i april 1998 också att utse en särskild utredare med uppgift att utreda och analysera medlingens roll i rättssystemet. Utredaren skall med utgångspunkt från försöksverksamheten och utvärderingen av denna utreda frågan om formerna för medlingsverksamheten, medlingens funktion och dess ställning i rättssystemet. Frågan om medling bör belysas utifrån ett brottsförebyggande perspektiv och utifrån det perspektivet att medling kan utgöra ett led i rehabiliteringen av unga lagöverträdare inom ramen för såväl rättsväsendets som socialtjänstens verksamhet. Frågan om medling skall också belysas utifrån ett brottsofferperspektiv. Utredaren, som skall avsluta sitt arbete före den 1 oktober 2000, skall lämna de förslag som övervägandena leder fram till.

### *Handläggning av ungdomsmål*

I april 1998 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppgift att undersöka hur de nya reglerna om handläggning av ungdomsmål som trädde i kraft den 1 april 1995 har tillämpats, om de syften som avsågs med de nya reglerna har uppnåtts och vilka effekter i övrigt de nya reglerna haft på förfarandet hos polis, åklagare och domstol och inom socialtjänsten.

Utredaren redovisade sitt uppdrag i september 1999. Enligt utredarens bedömning fungerar de nya reglerna i stort sett tillfredsställande. Utredaren har analyserat behovet av ändringar bl.a. när det gäller tidsfrister och samverkan. Utredningen har bl.a. föreslagit att det skall införas en uttrycklig regel om att en utredning i vilken någon misstänks för att ha begått ett brott före femton års ålder skall handläggas med särskild skyndsamhet. Utredningen anser vidare att lagstiftningen om brott som begåtts av personer under femton år skulle behöva ses över ytterligare. Utredningen föreslår också en ändring som innebär att offentlig försva-

rare skall förordnas under förundersökningen för misstänkta under arton år om det inte är uppenbart att den unge saknar behov av försvarare. Utredningens förslag övervägs för närvarande inom Justitiedepartementet.

### 3.6 Barn i utsatta storstadsområden

**Sammanfattande beskrivning:** Ett av målen med regeringens storstadspolitik är att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstäderna. Barnen är en viktig målgrupp i detta arbete. En viktig del i arbetet handlar om att stärka det svenska språkets ställning i de utsatta områdena.

#### *Allmänt*

Regeringens proposition Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (prop. 1997/98:165) är inledningen till en process där staten och sju kommuner i storstadsområdena samarbetar för att öka tillväxten och minska segregationen i utsatta storstadsområden. En grundsten i arbetet är att engagera de boende i dessa områden i utvecklingen av respektive bostadsområde.

Ett av målen för storstadspolitiken är att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. Detta mål tar i stor utsträckning sikte på barn och ungdomar, genom att målet sedan har brutits ner i ett antal delmål. Bland annat skall det svenska språkets ställning stärkas bland barn och ungdomar, alla elever skall ges möjlighet att nå målen i grundskolan och det demokratiska deltagandet och delaktigheten skall öka.

Målet att minska segregationen förverkligas genom en lång rad åtgärder som regleras i lokala utvecklingsavtal med berörda kommuner. Dessa är Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje. I det lokala utvecklingsavtalet regleras samverkan mellan regeringen och kommunen. I avtalet ingår sedan lokala åtgärdsplaner för de av kommunen valda bostadsområdena. Sammanlagt ingår 24 bostadsområden i de lokala utvecklingsavtalen.

Det statliga åtagandet består av två delar. Dels har riksdagen anvisat över två miljarder kronor för verksamheten, inklusive regeringens förslag i årets ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100), dels skall ett antal statliga myndigheter samverka med kommunerna för att uppfylla målen för storstadspolitiken. De berörda myndigheterna är i första hand de som är verksamma på lokal nivå: arbetsförmedlingen, försäkringskassorna och polisen.

I åtgärdsplanerna beskrivs vilka insatser som avses genomföras. En betydande del av dessa har sin inriktning på barn och ungdomar. Ett exempel är bostadsområdet Fittja i Botkyrka kommun som satsar stort på att alla barn och ungdomar skall kunna svenska så bra att det öppnar vägen till högre studier eller arbete. Delprojektet Skolan mitt i byn syftar

till att Fittjaskolan skall fungera som ett allaktivitetshus för eleverna, föräldrarna och föreningarna. Ett pedagogiskt projekt syftar till att utöka förskoleklasserna från tre till sex timmar per dag för att öka språkkompetensen inför skolstarten, samtidigt som föräldrarna erbjuds att delta i olika verksamheter för att öka förståelsen mellan olika invandrargrupper.

Ett annat exempel är att i alla deltagande stadsdelar i Malmö görs en omfattande satsning på idrotts-, kultur- och föreningsverksamhet. Bland annat genomförs en bred kampanj för att rekrytera och utbilda ungdomar i årskurs 7–9 för uppgiften att kunna fungera som ungdomsledare inom föreningslivet, samt att som ett led i integrations- och folkhälsoarbetet nå och engagera icke föreningsaktiva barn, med särskild betoning på flickor med utländsk bakgrund. Målgruppen är barn i årskurs 4–6.

Vidare har Haninge kommun i samarbete med Rädda Barnen under flera år arbetat med att förverkliga barnkonventionen. En del av detta har utgjorts av ett arbete med att utveckla former för ungdomsdemokrati. Några resultat är ett årligt ungdomsfullmäktige, ett ungdomsråd och ungdomskommittéer i Ungdomens Hus i Jordbro, som är ett centrum för att motivera ungdomar att ta makt och ansvar för sitt eget liv.

En dominerande del i åtgärdsplanerna är således satsningen på att ge alla barn en god språklig grund att stå på inför skolstarten. Det sker i första hand genom en bred satsning på s.k. språkförskolor, där målet är att alla barn från tre års ålder skall erbjudas en daglig verksamhet i minst tre timmar.

Även grundskolorna i de aktuella bostadsområdena ingår i satsningen genom stöd t.ex. till läxläsning, extra pedagogiskt stöd, utveckling av biblioteksverksamheten i skolorna. Omfattande insatser görs också för att förbättra kompetensen hos den pedagogiska personalen i både förskolor och skolor med syfte att höja kvaliteten i språkundervisningen.

En grundläggande förutsättning i arbetet med de lokala åtgärdsplanerna är vad som kallas boendedialogen eller underifrånperspektivet. Erfarenheterna av olika satsningar som gjorts tidigare för att motverka segregation och utanförskap visar på betydelsen av att de boende i områdena aktivt får och kan medverka i diskussioner och beslut om vilka åtgärder som skall vidtas. Denna dialog tar sig olika uttryck i bostadsområdena, men de boendes egna organisationer spelar naturligtvis en betydande roll, liksom mera traditionella föreningar, kulturföreningar och invandrarföreningar. På andra platser prövas öppna möten för alla boende, arbetsgrupper eller husmöten. I flera kommuner har speciella ungdomsråd skapats för att ta till vara ungdomarnas syn på hur bostadsområdena skall utvecklas.

### *Fortsatt satsning*

Storstadspolitiken skall ses som ett långsiktigt politikområde, där erfarenheterna från tidigare projektverksamhet tas till vara. Regeringen föreslår i årets ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) att ytterligare medel anvisas för år 2003. De lokala utvecklingsavtalen skall revideras minst en gång per år för att ytterligare förfina verksamheten genom att vinna erfarenheter och förändringar som genomförs inom näraliggande politikområden tas till vara och förs in i avtalen.

Vidare bör nämnas att regeringen under åren 1995–1999 avsatte sammanlagt 50 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden för att socialtjänsten i samarbete med ideella organisationer skall kunna utveckla och pröva olika typer av verksamheter för barn som av olika skäl står utanför den reguljära barnomsorgen och som syftar till att öka deras integrationsmöjligheter i samhället. Medlen har fördelats i samråd med Storstadskommittén (1995:1). Satsningen omfattar stöd till sammanlagt ett tjugotal projekt i Stockholm, Botkyrka, Huddinge, Haninge, Göteborg och Malmö. Några av projekten innefattar ett stort antal delprojekt vilket sammanlagt ger över hundra projekt.

De olika delprojekten har lämnat såväl del- som slutrapporter till Arvsfondsdelegationen för att delegationen och Storstadskommittén skulle kunna följa de processer och verksamhetsformer som utvecklades med stöd av arvsfondsmedlen. En särskild utvärderare arbetar nu med en utvärderingsrapport som kommer att presenteras i antologiform.

### 3.7 Barn tillhörande nationella minoriteter

**Sammanfattande beskrivning:** Sverige har fått två nya lagar som bl.a. ger barn en laglig rätt till förskoleverksamhet på samiska, finska och meänkieli i åtta kommuner i Norrbottens län.

Situationen för de romska barnen är ofta problematisk och kräver stor uppmärksamhet i det fortsatta arbetet.

#### *Allmänt*

Beteckningen barn tillhörande nationella minoriteter är normalt inte en grund för att beskriva barnens situation i Sverige. Skälet till det är att minoritetsbarn i allmänhet lever helt vanliga liv. Den nya minoritetslagstiftning som riksdagen antagit berör dock barn i så stor utsträckning att den bör redovisas här.

Den 2 december 1999 antog riksdagen regeringens förslag i propositionen Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143, bet. 1999/2000:6, rskr. 1999/2000:69). Det innebär att samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar erkänns som nationella minoriteter i Sverige samt att åtgärder vidtas till stöd för minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch. Genom beslutet har Sverige kunnat ratificera två Europarådskonventioner på området: ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Inom ramen för den nya minoritetspolitiken har två lagar antagits som bl.a. ger föräldrar som talar samiska, finska och meänkieli rätt att för sina barns räkning få hela eller delar av förskoleverksamheten på nämnda språk i åtta kommuner i Norrbottens län. De båda lagarna trädde i kraft den 1 april 2000. De berörda kommunerna i Norrbottens län erbjuder redan i dag förskoleverksamhet på samiska respektive finska i varierande omfattning och i olika former. Det finns också olika förutsättningar i olika kommuner när det gäller tillgång på språkkunnig personal, perso-

nalens pedagogiska utbildning när det gäller barns tvåspråkighet och vad gäller antal barn vars föräldrar kan antas efterfråga förskoleverksamhet på samiska, finska eller meänkieli. De olika förutsättningarna motiverar enligt regeringens uppfattning att kommunerna i ett första steg får möjlighet att organisera förskoleverksamheten enligt de resurser och den efterfrågan som finns i dag. Kommunerna ges således med detta förslag möjlighet att själva välja hur de vill utforma den verksamhet som erbjuds på samiska, finska och meänkieli. När kommunerna utformar förskoleverksamhet på dessa språk är det angeläget att sådan förskoleverksamhet utformas så att den också innehåller inslag av den kultur och de traditioner som hänger samman med språken. Det är också önskvärt att förskolepersonalen får utbildning i hur de bäst kan stödja barnens tvåspråkighet.

I prop. 1998/99:143 föreslås vidare att läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) respektive de frivilliga skolformerna (Lpf 94) ändras så att det anges att eleverna skall ges kunskap om minoritetsspråken och om de nationella minoriteternas kultur, religion och historia. Beredning pågår för närvarande inom Utbildningsdepartementet.

### *Romska barn i Sverige*

När det gäller levnadsförhållandena för barn som tillhör de nationella minoriteterna finns relativt begränsad aktuell dokumentation. Förutom situationen för de romska barnen finns det heller inga skäl att tro att minoritetsbarnens situation skiljer sig från svenska barns när det gäller uppväxtvillkor.

Sett ur såväl ett svenskt som ett europeiskt perspektiv är de romska barnens situation i många avseenden mycket svårare än situationen för andra utsatta grupper. En viktig fråga är därför hur det svenska samhället kan agera så att de romska barnen reellt ges samma rättigheter och möjligheter som andra barn.

I Sverige finns det i dag uppskattningsvis 25 000 romer exklusive de resande. Ett utmärkande drag för den romska befolkningen i Sverige är dess mångfald. Majoriteten av romerna, de utomnordiska, har kommit under 1960-talet och senare. Till följd av konflikten på Balkan har minst 4 000 romer från det forna Jugoslavien, många från Bosnien, kommit till Sverige.

Kunskapen om hur de romska barnen har det i Sverige är bristfällig. De undersökningar som gjorts har ofta fokuserat på deras situation i skolan.

En arbetsgrupp för romska frågor inom f.d. Inrikesdepartementet presenterade år 1997 skriften *Romer i Sverige – tillsammans i förändring* (Ds 1997:49). Arbetsgruppen är fortfarande verksam inom Kulturdepartementet. I rapporten ges en bild av hur romska vuxna och barn har det i Sverige. Även om statistik saknas finns det mycket som tyder på att romernas levnadsförhållanden är sämre än majoritetsbefolkningens när det gäller t.ex. hälsa, sysselsättning, utbildning och boende. Narkotikamissbruk, som för 10–15 år sedan var praktiskt taget obefintligt bland romer, har blivit allt vanligare.

I mars 1999 redovisade Skolverket ett regeringsuppdrag, *Romer och den svenska skolan*. Verket konstaterar i sin rapport att det är mycket få

romer som tar sig igenom det svenska skolsystemet i enlighet med de nationella målen. Inför grundskolans avslutningsår anser de lärare som deltagit i undersökningen att bara cirka 12 procent av pojkarna och knappt 20 procent av flickorna har goda förutsättningar för att klara utbildningen. Av rapporten framgår att de romska barnen i de lägre klasserna går i skolan ungefär som andra barn även om frånvaron är stor. De romska flickorna har särskilt stor frånvaro under de senare skolåren.

Trots den befogade oro som finns när det gäller framtiden för många av de romska barnen finns det också en positiv utveckling. Ett antal kommuner, t.ex. Norrköping, Helsingborg och Köping har anställt romska elev- eller lärarassistenter. Genom dem har barnen inte bara fått en förebild från sitt eget folk utan också ett stöd i skolarbetet och en trygghet i skolsituationen. Ibland har också assistenterna fungerat som brobyggare mellan skolan och hemmet. Det finns tecken som talar för att närvaron av romska elevassistenter i skolan har en avgörande betydelse för att åstadkomma en positiv utveckling av de romska barnens skolgång. De romska barnen från f.d. Jugoslavien vars familjer kom till Sverige i början av 1990-talet tycks anpassa sig relativt väl till den svenska skolan. En bidragande faktor kan vara den positiva syn på skolan som deras föräldrar och kanske också de själva har utvecklat i det gamla hemlandet.

Romani chib, det romska språket, spelar en mycket viktig roll i den romska kulturen och identiteten för många romer. En väl fungerande modersmålsundervisning är ofta en viktig signal för romska föräldrar att samhället respekterar dem och deras kultur. Det är också ett ämne där barnen kan stärka och vidareutveckla sitt självförtroende. Förhållandevis få romska barn deltar i modersmålsundervisning. En anledning är att det på många håll saknas lärare eller att det kan vara svårt att tillgodose önskemål om undervisning på en viss varietet av romani chib. Ett annat skäl kan vara att rätten till modersmålsundervisning omfattar bara i princip ett språk för en elev. En romsk elev som kommer från utlandet kan dock få modersmålsundervisning i två språk om det finns särskilda skäl. Tyvärr förekommer det att föräldrarna inte känner till att de har rätt att kräva att deras barn får modersmålsundervisning i såväl romani som i ett annat språk som talas i hemmet.

I sin rapport pekar Skolverket på att staten inte har tillräckligt detaljerad kunskap om hur insatser bäst görs på kommun- och skolnivå. Verkets slutsats är att denna kunskap måste öka samtidigt som konkreta insatser faktiskt kommer till stånd. I rapporten uppmärksammas även svårigheterna för de romer, och även andra elever, som inte klarar av grundskolan, men som återvänder till skolbänken senare i livet. Från och med i år finns särskilda medel avsatta hos Skolverket för utvecklingsarbete som syftar till att stödja romska elevers situation. Inom ramen för minoritetspolitiken har regeringen gett uppdrag till Skolverket, Statens kulturråd och Folkbildningsrådet som bl.a. omfattar det romska folket i egenskap av nationell minoritet.

Det finns många faktorer som har samverkat till att det fortfarande finns en romsk folkgrupp som lever vid sidan om det övriga samhället, som är eftersatt och utsatt. Samtidigt är det tydligt att metoden att arbeta tillsammans med romer är en framgångsrik väg. Ett exempel på det finns i Helsingborg. Där har den romska föreningen Vorta Drom initierat ett

projekt, Romska ungdomar i Helsingborg. Projektet vänder sig till romska grundskole- och gymnasieelever. Syftet är att på olika sätt underlätta för barnen att genomföra grundskolan och gymnasiet. Att genom uppsökande verksamhet förmå föräldrarna att engagera sig i barnens skolarbete är ett annat mål.

### 3.8 Asylsökande barn m.fl.

**Sammanfattande beskrivning:** Ett målmedvetet arbete har bedrivits för att utveckla ett barnperspektiv i asyl- och mottagandeprocesserna. Detta arbete följs nu upp med konkreta åtgärder i syfte att förbättra barnens situation.

#### *Inledning*

Barn och ungdomar som ensamma eller tillsammans med sina föräldrar har lämnat sitt hemland har samma grundläggande behov av omvårdnad och skydd, av kontinuitet i relation till sina föräldrar och respekt för sin integritet som andra barn. Men det faktum att de har lämnat eller flytt från sitt hemland, och ännu inte vet om de får möjlighet att rota sig här, innebär att dessa barn i många avseenden befinner sig i en svårare situation än andra.

Många barn och vuxna som har lämnat eller flytt från sitt hemland upplever en rad förluster – oavsett av vilket skäl de har lämnat sitt land. De har skilts från sina släktingar och vänner utan att veta om de någonsin kommer att mötas igen. De har lämnat det språk de delade med sin omgivning, det språk de lärde sig att förstå och förklara omvärlden med. En del av dessa barn har också upplevt våld av olika slag. Under det svenska ordförandeskapet i ministerrådet inom EU våren 2001 kommer dessa frågor att ges en särskild uppmärksamhet. Sverige anordnar då ett seminarium ”Barn i krig och på flykt – ett barnperspektiv i flykting- och biståndspolitikern”.

Enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter skall barnets bästa alltid beaktas i alla åtgärder som rör barn. Sedan lång tid tillbaka pågår ett aktivt arbete för att stärka barnperspektivet i såväl asyl- som mottagandeprocessen. Arbetet bedrivs med barnkonventionen som utgångspunkt och äger rum såväl på det nationella planet som inom EU. Med barnkonventionens artikel 3 som förebild infördes år 1997 en portalbestämmelse i utlänningslagens (1989:529) inledande kapitel som lyder: ”I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt bästa i övrigt kräver” (1 kap. 1 §).

Detta betyder att barnets bästa skall vägas in i alla led i asylprocessen, i mottagandet av barnet, i utredningar, i bedömningar av humanitära skäl och vid en eventuell avvisning. Samma år fördes också barnkonventionens artikel 12 om barnets rätt att få komma till tals i frågor som rör barnet, i detta fall asylprocessen, in i 11 kap. utlänningslagen. Likaså förändrades bl.a. reglerna om förvarstaggande i 6 kap. samma lag.

De utvärderingar av lagändringarna som har gjorts visar att portalbestämmelsen i utlänningslagen har fått genomslag. Barnet som befinner sig i asylprocessen är i dag mycket mera synligt, både i utredningar och i beslut. Medvetenheten om barnets situation och barnets rättigheter har ökat. Detta innebär dock inte att alla problem och svårigheter är lösta. Vad som är barnets bästa i olika situationer är inte entydigt eller självklart, vare sig i policyfrågor eller i praktiskt vardagsarbete. Både politiker och beslutsfattare ställs inför en rad dilemman och avvägningsproblem när det gäller att bedöma vad som faktiskt är barnets bästa. Många gånger måste en avvägning göras mellan alternativ som kan få både positiva och negativa konsekvenser för barnet.

Barn som ensamma eller tillsammans med sina föräldrar har flytt undan krig och förföljelse har rätt till skydd i Sverige på samma grunder som vuxna. Grundbulten i svensk flyktingpolitik är asylrätten enligt Genèvekonventionen. Portalbestämmelsen om barnets bästa får framför allt betydelse i bedömningen av om det finns humanitära skäl för uppehållstillstånd. I dessa beslut tas till exempel hänsyn till barnets anknytning till Sverige och barnets behov av vård och omsorg, vilket vägs in tillsammans med en rad andra omständigheter.

Barnets bästa vägs alltid in i besluten. Portalbestämmelsen betyder dock inte att alla barn som vill kan få stanna i Sverige. Att vara barn är således inte i sig en grund för uppehållstillstånd. På utlänningslagstiftningens område vägs också andra intressen in. Behovet av en reglerad invandring, var barnet haft sin uppväxt och huvudsakligen bott före ankomsten till Sverige och hur barnets levnadsförhållanden skulle bli i hemlandet vid en återresa är exempel på sådana intressen.

Barnkonventionen har vidare gett upphov till ett omfattande metodutvecklingsarbete inom såväl Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) som Utlänningsnämnden, vilket redovisas nedan.

#### *Antalet asylsökande barn m.fl.*

Det totala antalet asylsökande uppgick under år 1999 till drygt 11 200 personer, av vilka ca 2 800 var barn under 18 år. Antalet asylsökande barn utan vårdnadshavare uppgick till ca 240. De ensamkommande barnen kom främst från Irak (80), Somalia (33), Förbundsrepubliken Jugoslavien (27), Afghanistan (14) och Eritrea (9).

I slutet av mars 2000 var nära 6 000 barn under 18 år registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem. Bland de länder barnen kom från kan nämnas Förbundsrepubliken Jugoslavien (2 887), Irak (718), Bosnien-Hercegovina (445), Iran (353) och Syrien (130). Antalet statslösa barn uppgick under samma tidpunkt till 168. I antalet barn inbegrips här asylsökande barn, barn som erhållit ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut och som ännu inte har lämnat landet samt barn som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd främst med stöd av den s.k. Kosovo-förordningen (Förordning (1999:209) om tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa utlänningsärenden).



*Skola m.m.*

För barn i förskoleåldern som bor på någon av Migrationsverkets anläggningar anordnas s.k. familjebaserad verksamhet. Migrationsverket har fastställt särskilda riktlinjer för denna verksamhet. Barn som bor i eget boende kan i mån av närhet till en anläggning delta i denna verksamhet. Vissa mottagningsenheter köper även platser i den av kommunen anordnade öppna förskolan samt platser i kommunernas förskoleklasser.

Barn i grundskoleåldern som vistas i Sverige i avvaktan på beslut i ett ärende om uppehållstillstånd eller under liknande omständigheter har rätt till grundskoleundervisning enligt 6 kap. 2 § grundskoleförordningen (1994:1194). Enligt förordningen om undervisning av asylsökande barn (SKOLFS 1993:21) skall de få undervisning i vissa ämnen under minst 15 schemalagda veckotimmar under det första läsåret. Efter det första året skall en successiv ökning ske av antalet veckotimmar och ämnen. Utöver dessa timmar skall undervisning i skapande verksamhet och idrott anordnas under minst fem schemalagda veckotimmar. Statlig ersättning lämnas till kommunerna för kostnader för grundskoleundervisning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Ungdomar i gymnasieåldern erbjuds gymnasieersättande verksamhet genom Migrationsverkets försorg. Många av de ungdomar som kan och vill erbjuds undervisning i den ordinarie gymnasieskolan. De asylsökande barnens skolgång sker i kommunens regi inom den ordinarie skolan varför Skolverkets allmänna råd gäller även för deras skolgång.

Asylsökande barn är inte folkbokförda i Sverige vilket innebär att de inte betraktas som bosatta i landet. Detta medför att de inte har någon generell rätt till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola respektive gymnasieskola (och motsvarande skolformer) i samma utsträckning som svenska barn. Den parlamentariska Barnkommittén pekade i sitt slutbetänkande (SOU 1997:116) på att detta förhållande inte är i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser och anda.

Regeringen tillsatte i november 1999 en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet med uppgift att utreda frågor kring asylsökande barns rätt till skolgång m.m. för att dessa bättre skall överensstämma med intentionerna i barnkonventionen. Enligt direktiven till arbetsgruppen skulle konsekvenserna om asylsökande barn erbjuds förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass belysas och redovisas. Arbetsgruppen skulle vidare utreda konsekvenserna om asylsökande barn ges samma rätt till grundskola och gymnasieskola (och motsvarande skolformer) som barn som är bosatta i Sverige. Med hänvisning till riksdagens tillkännagivande vid behandlingen av regeringens skrivelse Migration och asylpolitik (skr. 1998/99:9, bet. 1998/99:SfU5, rskr. 1998/99:162) ingick även i uppdraget att göra en kartläggning av hur många asylsökande barn och ungdomar som i dag utnyttjar den undervisning som erbjuds samt vad som i resurshänseende krävs för att de skall kunna tillgodogöra sig gymnasial undervisning. Även orsakerna till att utbildningen inte utnyttjas borde analyseras. I direktiven ingick inte någon analys av konsekvenserna om asylsökande barn erbjuds pedagogisk verksamhet och fritids-

verksamhet året runt då regeringen har prioriterat rätten till fullständig skolgång. Arbetsgruppen har nyligen lämnat sina förslag (Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn, Ds 2000:26), som nu är ute på bred remiss. I den fortsatta beredningen av ärendet kommer regeringen noggrant att analysera olika synpunkter på arbetsgruppens förslag.

#### *Hälso- och sjukvård samt tandvård m.m.*

De asylsökande barnen har rätt till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som i Sverige bosatta barn med stöd av ett avtal mellan staten och Landstingsförbundet. Vårdens innehåll och omfattning måste dock alltid utifrån en medicinsk bedömning ställas i relation till barnets förväntade vistelsetid i Sverige. Det är emellertid viktigt att funktionshindrade barns behov av habilitering och hjälpmedel uppmärksammas vid de inledande hälsokontrollerna. I den omfattning som landstingen ger vård enligt avtalet lämnas statlig ersättning till landstingen enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Vid Utrikesdepartementet finns sedan år 1998 en arbetsgrupp med uppgift att följa upp det statliga ersättningssystemet till landstingen för hälso- och sjukvård till asylsökande m.fl. I arbetsgruppens uppdrag ligger även att följa upp innehåll och omfattning i den vård landstingen åtagit sig att ge asylsökande m.fl. Socialstyrelsen har år 1999 lämnat en första redovisning om innehållet och omfattningen i den vård landstinget åtagit sig att ge till asylsökande m.fl. Arbetet avgränsades till mottagandet i dåvarande Göteborgs och Bohusläns landsting. Av redovisningen framkommer bl.a. att asylsökande barn genomgår i princip samma rutiner på barnavårdscentralerna som i Sverige bosatta barn och barnavårdscentralerna uppges ha en god beredskap och uppmärksamhet för att fånga upp barn som far illa.

Hösten 1998 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka barnkompetensen inom hälso- och sjukvården m.m. Inom ramen för uppdraget skulle även det medicinska omhändertagandet för asylsökande barn belysas. Uppdraget har utförts i samråd med Migrationsverket och Landstingsförbundet. Socialstyrelsen har i mars 2000 redovisat sitt uppdrag till regeringen.

Av redovisningen framkommer bl.a. att barnsjukvård, inkluderande utredning och behandling ges utan inskränkningar inom såväl primärvård som öppen och sluten specialistvård. Asylsökande barn omhändertas i detta avseende som alla andra barn i det svenska samhället. Undantagen är dock behandling som beräknas pågå under flera år, t.ex. ortopedi. Sådan behandling ges inte förrän det är klart att barnet får permanent uppehållstillstånd. Barnen får också barnpsykiatrisk behandling utan inskränkningar. Dock finns, enligt redovisningen, generellt vissa brister när det gäller kännedom om vilka asylsökande barnfamiljer som faktiskt vistas inom landstingets verksamhetsområde. Detta kan medföra att barnen inte kallas till hälsoundersökningar och inte heller får den hälso- och sjukvård samt tandvård som erbjuds flertalet svenska barn. I detta sammanhang kan nämnas att Migrationsverket i samråd med Landstingsförbundet nu håller på att se över de befintliga rutiner som finns avseende

information från Migrationsverket till landstingen om vilka asylsökande barn som vistas i respektive landstings upptagningsområde.

I rapporten påpekar Socialstyrelsen också att det inom skolhälsovården finns en stor osäkerhet kring hälso- och inskrivningsundersökningar av asylsökande barn. Styrelsen avser därför att initiera ett arbete för att ta fram sådana riktlinjer i samråd med Skolverket, Smittskyddsinstitutet och Svenska kommunförbundet.

Socialstyrelsen och Migrationsverket har i juni 1999 redovisat ett regeringsuppdrag att kartlägga och analysera utvecklingen när det gäller barn som hålls gömda inför verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (se även under avsnitt 3.8.2). Av rapporten framkommer att de humanitära frivilligorganisationerna kände till ca 150 gömda barn. Antalet gömda barn har minskat de senaste åren. Regeringens bedömning är att det beror både på förbättringar i asylprocessen och på att barnfamiljer oftare får uppehållstillstånd av humanitära skäl sedan regeringen fört in portalbestämmelsen om barnets bästa i utlänningslagen. I rapporten föreslås att de gömda barnen skall tillförsäkras hälso- och sjukvård och att landstingen borde få ett vårdansvar även för dessa barn. Efter överläggningar med Socialstyrelsen, Landstingsförbundet och frivilligorganisationerna beslutade regeringen den 30 mars 2000 att dessa barn skall få hälso- och sjukvård samt tandvård enligt samma ordning som gäller för de asylsökande barnen. Landstingen kommer därmed att få statlig ersättning för denna vård. Frivilligorganisationerna har framfört att de liksom hittills avser att medverka till att dessa barn kommer till lämplig vårdgivare.

### **3.8.2 Reformarbetet inom Migrationsverket**

#### *Boendet*

Migrationsverket är huvudman för mottagandet av asylsökande. Verket skall se till att det finns platser vid någon av verkets anläggningar för dem som inte kan ordna sitt boende på egen hand. När det gäller anläggningsboendet sker detta många gånger i vanliga lägenheter med självushåll. Det är också en strävan från Migrationsverket att placera barnfamiljer i lägenhetsboende. Asylsökande m.fl. som väljer att ordna sitt eget boende bor oftast inneboende hos släktingar och vänner. Vad avser de ensamkommande barnen bor huvuddelen av dessa barn, efter socialnämndens medgivande, hos släktingar. De kan även bo på Migrationsverkets särskilda anläggningar för ungdomar.

Migrationsverket tog under hösten 1998 initiativ till en översyn av mottagandesystemet för asylsökande och flyktingar. Av en rapport som lämnats i juni 1999 framkommer bl.a. behov av bättre stöd till de barn och föräldrar som är registrerade i mottagandesystemet samt en bättre samverkan med kommunerna i dessa frågor. Migrationsverket har under hösten 1999 lämnat utredningen på en bred remiss. Ett utvecklingsarbete med anledning av vissa förslag och idéer som kommit fram i utredningen och från remissinstanserna har redan påbörjats. Migrationsverket kommer under året att göra en samlad framställning med förslag i de delar som fordrar statsmakternas beslut.

Socialstyrelsen och Migrationsverket fick år 1998 i uppdrag av regeringen att kartlägga situationen för de barn som, i syfte att undgå ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, lever gömda. Rapporten När barn lever gömda (SoS-rapport 1999:5) överlämnades till regeringen i juni 1999. I samband med utarbetande av rapporten identifierade Migrationsverket ett antal områden inom asylprocessen som är i behov av en översyn. Verket startade därför under hösten 1999 ett projekt för att se över och utveckla Migrationsverkets samtliga processer som berör barn. Översynen omfattar, förutom asylsökande barnfamiljer, även ensamkommande barn samt anknytningsärenden och ärenden om tillfällig vistelse som berör barn. Översynen gäller således inte bara ärenden där barnet självt är part utan också ärenden som på annat sätt berör ett barn, såsom t.ex. när ett avgörande rörande en förälder påverkar barnets situation.

Migrationsverket kunde på ett tidigt stadium av översynen konstatera att det fanns brister när det gäller samverkan mellan verket och andra huvudmän, inte minst vad gäller gränsdragningen mellan Migrationsverkets och kommunernas ansvarsområden. En kommun har enligt socialtjänstlagen (1980:620) ansvar för alla barn som vistas i kommunen oavsett om de är utlänningar eller bosatta i Sverige och därmed också för att barn som söker uppehållstillstånd inte far illa och att deras rättigheter i övrigt tas till vara. Migrationsverket kommer därför att bjuda in berörda myndigheter och organisationer till en samverkansgrupp i syfte att tillföra verkets barnprojekt kunskap och underlag inför det fortsatta arbetet samt för att skapa en permanent bas för samråd och erfarenhetsutbyte. Genom detta initiativ bör dessa problem undanröjas.

I det följande redogörs för barnprojektets olika delar.

#### *– Utredningar med barn*

Migrationsverket arbetar med att förbättra utredningar där barn berörs. Det behövs höjd barnkompetens hos handläggarna och en utveckling av metodiken samt tydligare riktlinjer för när och hur barn skall höras. Migrationsverket har i detta syfte inlett ett samarbete med bl.a. "Tema barn" vid Linköpings universitet för att öka verkets kunskap om utredningsmetodik.

#### *– Att uppmärksamma psykisk ohälsa hos barn och deras föräldrar*

Av den kartläggning som Socialstyrelsen och Migrationsverket gjorde år 1999 framgår att det är vanligt att det finns uppgifter om psykisk ohälsa hos en eller flera familjemedlemmar i ärenden där familjen har gömt sig eller har väntat länge på uppehållstillstånd. Dessa uppgifter framkommer vanligen inte förrän det finns ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. I syfte att kunna ge ett bättre stöd till familjer där någon visar tecken på psykisk ohälsa är det därför viktigt att både mottagnings- och asylhandläggare har förmåga att tidigt uppmärksamma sådana tecken. En kompetensutveckling måste således äga rum och rutiner för dokumentation av iakttagelser och inhämtande av utlåtande om hälsotillstånd måste utarbetas.

Inom Migrationsverket pågår ett arbete med att förbättra förutsättningarna för att de som får ett avlägsnandebeslut förstår och accepterar beslutet. Detta är en viktig del i arbetet med att förhindra att barnfamiljer gömmer sig. Det s.k. språkvårdsprojektet, som nu är avslutat, har medfört att besluten nu motiveras på ett för familjerna mer förståeligt sätt. Språkvården inom Migrationsverket fortsätter i olika former även om själva projektet har avslutats.

För att familjerna skall få så tydliga besked som möjligt om beslutets innehåll, och om nuvarande praxis, är det viktigt att det offentliga biträdet deltar när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut delges muntligt. Denna modell kommer att prövas för de familjer från Kosovo som kommer att få beslut om utvisning när deras tillfälliga uppehållstillstånd löper ut.

Även Migrationsverkets återvändandearbete skall utvecklas ytterligare. Det är viktigt att återvändandeperspektivet hålls öppet under hela asylprocessen genom att t.ex. alternativa lösningar för familjens, såväl föräldrarnas som barnens, framtid diskuteras.

– *Early warning system*

Migrationsverket håller på att utveckla ett system för att uppmärksamma och ge stöd till barnfamiljer som verkar vara i riskzonen för att gömma sig. Ett nära samarbete mellan Migrationsverkets mottagnings- och asylenheter, men även med Utlänningsnämnden skall därför utvecklas. Syftet är att få ett underlag för en systematisk uppföljning av vilka familjer som valt att gömma sig och vilka omständigheter som förelegat i dessa fall.

– *Statistikutveckling*

Migrationsverket kommer att, i samarbete med Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen, se över statistiksystemen i syfte att utveckla en löpande och lättillgänglig statistik om barn under och efter asyl- och bosättningsprocessen. Behovet är särskilt angeläget när det gäller de gömda barnen, men också svårt att tillgodose för just denna grupp.

– *Asylprocessen för barn i familj*

Detta delprojekt syftar till att utifrån ett barnperspektiv se över hela asylprocessen på detaljnivå. Exempel på frågor som kommer upp i denna del är en individuell handläggningsplan för barnet, samverkan mellan Migrationsverket och vistelsekommunen, skolgång samt hälso- och sjukvård samt barn vars föräldrar av olika anledningar inte utövar sitt vårdnadsansvar. Det skall även nämnas att ett viktigt mål för denna del av projektet är att förkorta handläggningstiderna för barnfamiljer (se även nedan under rubriken Barn som kommit ensamma till Sverige).

Ansökningsprocessen i anknytningsärenden skall ses över utifrån ett barnperspektiv. Även för denna delprocess handlar det om en översyn på detaljnivå.

I ett s.k. anknytningsärende kan barnet antingen vara ensamsökande eller medsökande. Då ansökan görs från hemlandet utförs utredningen av svensk utlandsmyndighet medan Migrationsverket gör utredningen då ansökan lämnats in i Sverige, efter inresan. Barnet kan också vara den till vilken anknytning åberopas. Särskilt när det gäller de utredningar som görs vid utlandsmyndigheterna finns det skäl att se över i vilka fall sådana skall göras och hur dessa skall gå till, samt vilken barnkompetens som kan krävas av personalen.

Andra områden som kommer att bli aktuella för översyn inom Migrationsverket är vårdnads- och förmyndarfrågor, vem som är behörig att företräda barnet, barns rättskapacitet, god man/offentligt biträde och samverkan med sociala myndigheter.

– *Barn som har kommit ensamma till Sverige*

När det gäller barn som har kommit ensamma till Sverige har Migrationsverket sedan länge väl utvecklade rutiner för mottagning, handläggning och utredning. De som handlägger dessa ärenden har utbildning och erfarenhet som gör dem särskilt lämpade för att handha utredningar med barn.

Den översyn som pågår när det gäller denna grupp av barn gäller framför allt gränsdragningen mellan Migrationsverkets och kommunernas ansvarsområde. Migrationsverket har i sin ambition att värna om barnets bästa i praktiken kommit att överta det ansvar som egentligen ankommer på kommunerna. Det gäller här att utarbeta gemensamma riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och berörda huvudmän samt att vidareutveckla den samverkan som redan finns inom de områden där ett gemensamt ansvar har identifierats. Målet med denna översyn är bl.a. att förkorta handläggningstiderna. Tanken är att dessa barn efter en tämligen kort tid efter ankomsten till Sverige skall få ett definitivt besked huruvida de får stanna här. De barn som inte är i behov av uppehållstillstånd i Sverige och vars föräldrar meddelat att de kommer ta emot barnet i hemlandet kommer att meddelas avslag på sin ansökan. Övriga barn skall beviljas permanent uppehållstillstånd. I dag beviljas många av de barn vars föräldrar inte kan spåras endast ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i avvaktan på att mottagandet i hemlandet skall lösas. Denna ordning är emellertid inte tillfredsställande eftersom barnen under tämligen lång tid tvingas leva i ovisshet om framtiden. Enligt en av Migrationsverket tänkt ordning skall dessa barn i stället – såvitt de inte kan återsändas till föräldrarna, andra anhöriga eller i vissa fall myndigheterna i hemlandet – omgående beviljas permanent uppehållstillstånd. Vad sedan gäller frågan om mottagande i hemlandet skall denna, enligt den här tänkta modellen, handhas av kommunerna i stället för av Migrationsverket. Kommunernas arbete med att spåra föräldrar och få dem att

ta emot barnet, eller i vart fall återuppta kontakten med barnet, skall baseras på frivillighet från föräldrarnas sida. Skr. 1999/2000:137

Arbetet med att överföra ansvar till kommunerna påbörjades under våren 2000 och förväntas vara slutfört under år 2001.

#### *– Praxis i ärenden som rör barn*

Migrationsverket har för avsikt att göra en större sammanställning av beslut från regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket som rör barn. Tanken är att utveckla och uppdatera den sammanställning som redan finns i dag. Den nya sammanställningen skall regelbundet uppdateras och i avidentifierat skick finnas tillgänglig i LIFOS, Migrationsverkets ADB-baserade system för land- och praxisinformation. Detta arbete beräknas kunna påbörjas under år 2000.

### 3.9 Barn med utländsk bakgrund

**Sammanfattande beskrivning:** En betydande andel av barnen som lever i Sverige har utländsk bakgrund. Stora krav ställs på introduktionsprocessen, liksom på de svenska myndigheter som först möter barnen. Förskolan och skolan spelar många gånger en avgörande roll för barnens introduktion i det svenska samhället. Särskilda insatser behöver riktas till vissa utsatta flickor med utländsk bakgrund.

#### *Inledning*

I dag har ungefär en femtedel av alla barn under arton år i Sverige minst en förälder född utomlands. Drygt sex procent av barnen har själva invandrat. Barn med utländsk bakgrund utgör ingen enhetlig grupp. Deras föräldrar kan ha varit bosatta i Sverige i decennier eller vara nyanlända, och deras sociala och ekonomiska villkor liksom deras kulturella och religiösa bakgrund kan vara mycket varierande.

För att barn med utländsk bakgrund skall få samma rättigheter och möjligheter som andra barn krävs bl.a. att förskolan och skolan präglas av en öppen attityd till mångfalden i samhället. De måste också vara trygga och attraktiva mötesplatser för alla oavsett deras etniska och kulturella bakgrund.

#### *Introduktion av barn som har fått uppehållstillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl*

Regeringen har i propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16) lagt fast vad som bör ingå i ett kommunalt introduktionsprogram. Bland annat skall nyanlända barn och ungdomar uppmärksammas och introduktionsprogrammet utformas för att de på bästa sätt skall kunna delta i förskole- och skolverksamheten. Integrationsverket (f.d. Statens invandrarverk) konstaterar i sin utvärdering av det samordnade flyktingmottagandet åren

1991–1996 att barnen ofta har haft en undanskynd plats i introduktionsprogrammen. Anledningen är att de kommunala tjänstemännen i regel har fokuserat på familjen som helhet och därigenom inte har sett barnen som egna individer.

Senare undersökningar tyder på att förbättringar har skett. I en undersökning av Statistiska centralbyrån avseende år 1999 framkommer att två tredjedelar av de tillfrågade kommunerna upprättar särskilda introduktionsplaner för barn och ungdomar. För mycket små barn är det knappt var tredje kommun som upprättar en plan för barnets introduktion. Introduktion för förskolebarn genomförs i särskild förskola i en tredjedel av kommunerna, medan övriga kommuner tillhandahåller introduktion i ordinarie förskola.

Deltagandet i förskoleverksamhet kan många gånger vara av avgörande betydelse för barn med utländsk bakgrund. I förskolan möts barn med olika etnisk bakgrund i en svenskspråkig miljö under just de tidiga småbarnsåren då språkinläring är som lättast. Genom att många kommuner utestänger barn till arbetslösa föräldrar har många barn med utländsk bakgrund tyvärr gått miste om förskolans pedagogiska verksamhet. Bland annat därför införs förskoleverksamhet för barn till arbetslösa föräldrar från den 1 juli 2001.

Barn i familjer som har vistats kort tid i Sverige och som har kommit hit som flyktingar är i en särskilt utsatt situation. De har ofta upplevt en svår flyktingsituation och behöver stöd för att kunna gå vidare. Barn som börjar i svensk skola utan att ha genomgått förskola behöver hjälp för att ta igen det försprång som förskolebarnen har. Skolbarnen i sin tur kan ha haft oregelbunden skolgång och tvingats byta skolsystem i Sverige. Föräldrarna kan vara analfabeter eller endast ha kort skolutbildning. Undersökningar visar att många av dem som kom till Sverige i tonåren inte har lyckats inhämta kamraternas försprång beträffande kunskaper i svenska och att denna kunskapsbrist följer dem i vuxen ålder.

Barns och ungdomars förmåga att tillgodogöra sig verksamheten inom förskola och skola har nära samband med deras fysiska och psykiska hälsa. Det är därför nödvändigt att de, inom ordinarie förskoleverksamhet och skola, får möjlighet att bearbeta sina upplevelser genom att arbeta med t.ex. bild, form och drama. Det är viktigt att tillhandahålla professionell hjälp till dem som behöver bearbeta svåra upplevelser.

Nyanlända barn och ungdomar bör erbjudas fritidssysselsättning inom ramen för introduktionsprogrammen genom samverkan med frivilligorganisationer. För dem som bor i bostadsområden där det svenska språket talas i liten utsträckning är det särskilt viktigt att få möjligheter att etablera svenska kontakter inom ramen för sina fritidsaktiviteter.

För ungdomar som inte är skolpliktiga bör insatserna syfta till att snabbt få dem att delta i samma aktiviteter som infödda ungdomar. De bör påbörja gymnasieutbildning eller någon annan form av utbildning under introduktionsperioden. Sfi-undervisningen bör utgå från den enskilda individens erfarenheter och förutsättningar.

Integrationsverkets samlade arbete kring barn och ungdomar har främst inriktats på skolfrågor. Verket har också initierat och givit bidrag till flera utvecklingsprojekt bedrivna av eller inriktade på barn och ungdomar. En särskild satsning har initierats kring våld och konflikter inom familjen



och unga flickors situation i samverkan med Rädda Barnen och en rad invandrarorganisationer. Tillsammans med bl.a. Röda korsets ungdomsdistrikt i Stockholm har verket inlett ett arbete kring ökad delaktighet i skolan.

### *Utsatta flickor*

Under våren 1999 uppmärksammades problemet med att flickor med annan etnisk och kulturell bakgrund än majoritetssamhället avbryter sin skolgång redan i grundskolan och att andra avstår från gymnasiestudier. Det förekommer likaså både tonårsäktenskap och äktenskap som arrangeras av familjen, ibland mot flickans vilja.

Då djupare kunskap saknades om omfattningen av tonårsäktenskap och om hur vanligt det är att flickor avbryter sin skolgång till följd av graviditet eller andra familjeskäl fick Integrationsverket regeringens uppdrag att studera problemet. Verket skulle i samarbete med i första hand Barnombudsmannen, Skolverket och Socialstyrelsen, undersöka i vilken omfattning det förekommer generations- och kulturkonflikter som får till följd att flickor med annan etnisk och kulturell bakgrund än majoritetsbefolkningen söker samhällets stöd för att flytta hemifrån eller att de drabbas av psykisk ohälsa. Verket skulle också undersöka hur vanligt det är att flickor avbryter sin skolgång till följd av äktenskap, graviditet eller andra familjeskäl.

Integrationsverket har redovisat uppdraget i rapporten *Låt oss tala om flickor...* (Integrationsverkets rapportserie 2000:6). Det framgår bl.a. att det är ett relativt litet antal flickor som befinner sig i en utsatt situation, men att problemet kan vara stort för dem som är berörda. I rapporten föreslår Integrationsverket en rad åtgärder i syfte att underlätta situationen för dessa flickor. Rapporten bereds nu inom Regeringskansliet.

Som komplement till Integrationsverkets uppdrag skulle Ungdomsstyrelsen identifiera de erfarenheter som i dag finns hos kommuner och organisationer som arbetar med att stärka ställningen i samhället för flickor med annan etnisk och kulturell bakgrund. Uppdraget genomfördes i samverkan med Integrationsverket. Uppdragets syfte var att sammanställa kunskap och erfarenheter som är lämpliga att sprida till andra som arbetar med dessa frågor på lokal nivå. Ungdomsstyrelsen skulle dessutom komma med förslag till en handlingsplan som skall innehålla en strategi för hur slutsatserna från regeringens uppdrag till Integrationsverket samt Ungdomsstyrelsens egna erfarenheter av arbetet skall spridas. Även detta uppdrag har under sommaren redovisats till regeringen.

## 3.10 Barn och idrott

**Sammanfattande beskrivning:** Idrotten spelar en stor roll i många barns och ungdomars liv. Idrott kan positivt påverka barns hälsa. Inom idrotten kan också barn lära sig att respektera regler och att delta i ett praktiskt demokratiskt arbete på basnivå.

Med idrott för barn avses i allmänhet idrott upp till 12 års ålder. Barnidrott syftar till att lära barn olika idrotter och utveckla fysiska grundfärdigheter. Barnets allsidiga utveckling är i allmänhet normgivande för verksamheten.

Idrotten spelar en viktig roll i många barns uppväxt. Genom att idrotta får de utlopp för sin glädje och sin spontanitet. De får också tillfälle att utveckla sin motorik. De attityder och värderingar som förmedlas genom idrotten präglar i stor utsträckning barns och ungdomars personliga utveckling. På så sätt kan de från unga år anamma en aktiv livsstil vilken i förlängningen leder till en förbättrad hälsa.

Idrotten har även en stor betydelse för barnens demokratiska skolning. Alla medlemmar i en idrottsförening, oberoende av ålder, har möjlighet att vara delaktiga i de beslut som formar verksamheten. En viktig del av idrottens demokratiska fostran är att alla barn kan lära sig påverka genom att ta ansvar för sig själv och sin grupp, inte minst i den vardagliga träningen och tävlingen.

Idrottens föreningsliv är således en viktig uppfostringsmiljö för många barn och ungdomar. Med en riktigt utformad verksamhet lär sig barnen respektera varandra som kamrater och medtävlare. Att glädjas åt varandras framgångar och stötta varandra vid motgångar är viktiga delar av idrottsgemenskapen.

Idrotten bidrar också till att barn och ungdomar lär sig att respektera normer och beslut, exempelvis av domare. Detta är ett viktigt inslag i demokratifostran. De olika s.k. fair-playkampanjer som idrottsrörelsen bedrivit understryker idrottens vikt som fostrare. Det är givetvis också viktigt att barn och ungdomar involveras i beslutsfattandet inom idrottsrörelsen så tidigt som möjligt.

Barn utvecklas olika snabbt i olika avseenden vilket ställer särskilda krav på idrottsledarna. Det är också viktigt att hänsyn tas till flickors och pojkars olika villkor och förutsättningar i idrotten. Många signaler tyder på att flickor inte får samma förutsättningar att utöva idrott som pojkar av tradition haft. Det är nödvändigt att särskild uppmärksamhet ges åt flickidrotten. Detsamma gäller ibland också möjligheterna för barn och ungdomar med utländsk bakgrund att idrotta.

Idrott för barn utövas bäst i enkla former i barnens närområde. Det är en viktig uppgift för idrottsrörelsen att i samverkan med kommunen göra detta möjligt. Lättillgängliga grönområden i bostadsområdena och öppna skolgårdar ger goda förutsättningar för detta.

Barn kan få ett livslångt idrottsintresse om de erbjuds möjligheter att pröva på flera idrotter. På så sätt förhindras även för tidig specialisering. Insatser för barn och ungdomar är en viktig del av idrottsrörelsens verksamhet. Idrottsrörelsen har ett särskilt ansvar med hänsyn till det stora antal barn och ungdomar som är verksamma inom idrotten. Det statliga lokala aktivitetsstödet syftar till att stödja de lokala föreningarnas barn- och ungdomsverksamhet. Möjligheten att idrotta får inte bli en klassfråga. Regeringen anser därför att de medel som tillförs idrotten från AB Svenska Spel bör användas som en förstärkning av idrottens lokala barn- och ungdomsverksamhet.

Regeringen beslutade i september 1998 att avsätta medel ur Allmänna arvsfonden under en treårsperiod för utveckling och förnyelse av lokal idrottsverksamhet till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. För budgetåret 1999 avsattes 20 miljoner kronor i denna satsning. För att stimulera det lokala föreningslivet finns nu möjlighet för främst lokala föreningar att få stöd för att förnya och utveckla sin verksamhet. Medlen ska fördelas till lokala projekt inom några utpekade områden där ökad integration och jämställdhet har lyfts fram som särskilt viktiga.

### 3.11 Barn och kultur

**Sammanfattande beskrivning:** Barn och ungdomar har en framskjuten plats i den nationella kulturpolitiken. Barns möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande prioriteras högt. Kulturen är en viktig del av skolans arbetssätt.

#### *Allmänt*

I barnkonventionens artikel 31 slås barnets rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet fast. Konventionsstaterna skall respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet och skall uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter för kulturell och konstnärlig verksamhet samt för rekreation- och fritidsverksamhet.

Alltsedan 1970-talet har det i Sverige rått politisk enighet om att insatser för barn och ungdomar skall ha en framskjuten plats i den nationella kulturpolitiken. I riksdagens beslut år 1996 om en ny inriktning på den nationella kulturpolitiken (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129) har barn och ungdomar en framträdande roll och målgrupp för många av de kulturpolitiska reformer som genomfördes med anledning av detta är barn och ungdomar. Som exempel kan nämnas inrättandet av ett omfattande stöd till inköp av litteratur till folk- och skolbibliotek som i första hand avser inköp av böcker för barn och ungdomar. Andra exempel är stöd till läsfrämjande verksamhet bland barn och ungdomar; inrättandet av stöd till verksamhet med länskonstnärer med syfte att sprida, stimulera och öka kunskapen om konst och kultur, framför allt bland barn och ungdomar; inrättandet av ett särskilt stöd till regionala resurscentrum för film och video som i omfattande grad arbetar för och med barn och ungdomar; samt inrättandet av nationella uppdrag, bl.a. inom områdena barn- och ungdomsteater respektive ungdomskultur.

Innehavare av det nationella uppdraget inom barn- och ungdomsteater är under perioden 2000–2002 Gottsunda Teater i Uppsala, som arbetar såväl med professionell teater för barn och ungdomar som amatörteater och öppen skapande verksamhet för barn, ungdomar och vuxna. Uppdraget inom ungdomskulturområdet innehåller under samma period av Cirkus Cirkör som har en omfattande ungdomsverksamhet med utgångspunkt i

nycirkustraditionen. Även bland övriga nationella uppdrag är inriktningen mot barn och ungdomar betydande. Innehavare av musikuppdraget är t.ex. Sveriges Musik- och Kulturskoleråd (SMOK) som arbetar med att vara initiativtagande och pådrivande när det gäller att utveckla nya former av samverkan mellan de kommunala musik- och kulturskolorna, den allmänna skolan och kulturlivet. Museiuppdraget, som innehas av Kalmar läns museum, innebär att utveckla barn- och ungdomsverksamhet med utgångspunkt i den lokala historien och kulturmiljön.

De statliga kulturinstitutionerna har ett permanent åliggande att prioritera barn och ungdomar i sin verksamhet. Detsamma gäller de tre R:en – Rikskonserter, Riksteatern och Riksutställningar.

De fria teatergrupperna står för ungefär hälften av landets totala produktion av barn- och ungdomsteater. Under den senaste treårsperioden har staten kraftigt utökat stödet till de fria teater-, dans- och musikgrupperna, bl.a. för att ge bättre turnémöjligheter.

För Stiftelsen Svenska Filminstitutet (SFI) är barn och ungdomar en viktig målgrupp. SFI stöder bl.a. regional verksamhet och film i skolan, liksom produktion av film riktad till barn och ungdomar.

Statens kulturråd är den statliga myndighet som ansvarar för att barn- och ungdomsaspekten beaktas inom kulturområdet. Kulturrådets uppdrag är att bl.a. via bidragsgivningen till regionala och lokala kulturinstitutioner, utveckla verksamheter för barn och ungdomar i hela landet. Kulturrådet fördelar även bidrag till centrala amatörorganisationer och medel till utvecklingsprojekt som främjar ungdomars eget skapande. Kulturrådet utvärderar och utreder vidare statliga insatser samt samlar och sprider information om barn- och ungdomskultur.

I propositionen Från patient till medborgare (prop. 1999/2000:79) har regeringen föreslagit att statens insatser för ökad tillgänglighet till kultursektorn för personer med funktionshinder bör förstärkas. Detta gäller även tillgängligheten för barn och ungdomar med funktionshinder. Några exempel som nämns är tillgången till film och lättläst litteratur för barn och ungdomar.

Inom ramen för regeringens nya minoritetspolitik (prop. 1998/99:143) har 1 miljon kronor avsatts för att stödja utgivningen av litteratur och kulturtidskrifter på minoritetsspråken samiska, finska, meänkieli, romani chib och jiddisch. I de förordningar som reglerar dessa statsbidrag framgår att medlen kan användas till att stödja dels barn- och ungdomslitteratur, dels barntidskrifter på minoritetsspråk och invandrarspråk.

### *Kultur i skolan*

Eftersom alla barn går i skolan är det oftast där barn möter kultur i olika former både som konsumenter och producenter av kultur. Barn är flitiga kulturkonsumenter. Det är ofta tillsammans med klasskamrater i skolan och barnomsorgen som barnen möter dansen, teatern och den levande musiken. Det blir också allt vanligare att professionellt verkamma konstnärer, musiker eller dansare driver barn- och ungdomsprojekt inom skolans ramar. Många museer, liksom folkbibliotek, får regelbundet besök av skolklasser vilket innebär att jämförelsevis många besökare är

barn och ungdomar. Skolbio är i dag en välkänd och uppskattad aktivitet i många svenska kommuner.

Kreativitet och skaparkraft är en annan aspekt av kulturens roll i skolan. En skapande förskola och skola är grunden för all kulturell utveckling. Att träna sina sinnen genom att ta del av konstnärliga uttrycksformer i ord, bild, rörelse, ljud och musik innebär att även träna sin empatiska förmåga. En kreativ skola ger barnen kommunikativ kompetens som gör att de kan tolka, förstå och hantera den verklighet de lever i.

Sedan år 1999 har Statens kulturråd och Statens skolverk regeringens uppdrag att tillsammans stärka och vidareutveckla arbetet med kultur i skolan på nationell nivå. Som grund för arbetet ligger bl.a. de förslag som presenterades av arbetsgruppen Kultur i skolan (Ku 1995:A) i skrivelsen En strategi för kultur i skolan (Ds 1998:58). Vidare har statsrådet Wärnersson tillsatt en samarbetsgrupp (U 1999:G) för frågor om kultur i skolan. Samarbetsgruppen, som skall vara verksam under åren 1999–2001, skall utforma riktlinjer och välja insatsområden rörande kultur i skolan på nationell nivå. En utgångspunkt för gruppens överväganden är skolans inre verksamhet och dess strategiska betydelse i ett långsiktigt arbete för ökad kulturell delaktighet. Några få insatsområden skall väljas ut med hög relevans för det lokala utvecklingsarbetet i skolan. Gruppens arbete skall nära knytas till det samordnande och initiativtagande arbete som Kulturrådet och Skolverket bedriver samt bygga vidare på de erfarenheter och slutsatser som presenterats i En strategi för kultur i skolan.

## 4 Barn och familj

### 4.1 Båda föräldrarna har ett ansvar

Barn behöver båda sina föräldrar. Föräldrabalkens regler utgår från den principen. För barnets skull är det viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets förhållanden och tar ansvar för barnet. Den grundprincipen kommer också till uttryck i barnkonventionen. Där sägs i artikel 18 bl.a. att konventionsstaterna skall göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling.

Ett barn står som regel under vårdnad av båda sina föräldrar. Att ha vårdnaden om ett barn innebär ett ansvar för barnets personliga förhållanden och för att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Det innebär också en rätt och en skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets person. Har föräldrarna gemensam vårdnad bestämmer de tillsammans.

Bor barnets föräldrar inte tillsammans har föräldrarna ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med den förälder som inte bor tillsammans med barnet tillgodoses.

Barn har behov av nära och goda relationer till båda sina föräldrar även om föräldrarna inte bor tillsammans. Föräldrabalkens regler bygger på den uppfattningen.

Det är självklart att barnets möjligheter till en nära och god kontakt med båda föräldrarna underlättas om föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör barnet. Det ligger också i sakens natur att förutsättningarna för ett sådant samarbete är bättre om föräldrarna själva kan komma överens i frågor som rör barnet än om avgörandet måste överlämnas till domstol. En tvist kan dessutom lätt bli mer konfliktfylld när föräldrarna uppträder i domstol än vad den annars skulle vara. Det gör det önskvärt med en ordning där frågor om vårdnad m.m. så långt möjligt kan handläggas i mindre konfliktskapande former och utanför domstolarna.

Sedan den 1 mars 1991 är kommunerna skyldiga att sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor om vårdnad om barn och umgänge med barn (samarbetssamtal). Samarbetssamtal har visat sig vara ett bra instrument för att lösa konflikter.

Genom 1998 års vårdnadsreform (prop. 1997/98:7 och bet. 1997/98:LU12) kan man säga att lagstiftaren har gått vidare med inriktningen att frågor om vårdnad m.m. i största möjliga utsträckning skall hanteras utanför domstolarna. Skyldigheten att erbjuda samarbetssamtal gäller numera även barnets boende. Det är vidare sedan den 1 oktober 1998 möjligt för föräldrar som är ense att reglera frågor om vårdnad, boende och umgänge genom avtal som godkänns av socialnämnden. Kommunerna är också skyldiga att sörja för att föräldrar får hjälp att träffa avtal om vårdnad m.m.

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att stödja utvecklingen av samarbetssamtal för att främja barnets bästa vid tvister om vårdnad m.m. Uppdraget skall redovisas den 31 mars 2001.

### *Barnets rätt till båda sina föräldrar*

Gemensam vårdnad är ett viktigt inslag i den utveckling som har skett mot en starkare betoning av barnets intressen, och möjligheterna till gemensam vårdnad har utvidgats successivt.

Syftet med bestämmelserna om gemensam vårdnad är framför allt att främja goda förhållanden mellan barnet och båda föräldrarna. Ett gemensamt rättsligt ansvar kan många gånger bidra till det.

Redan år 1983 infördes en regel om att den gemensamma vårdnaden – om ingen av föräldrarna vill ha en ändring – fortsätter efter en skilsmässa utan att domstolen behöver fatta något beslut om det. Samtidigt infördes möjligheten för ogifta föräldrar att få gemensam vårdnad genom en enkel anmälan till pastorsämbetet.

Sedan den 1 mars 1991 kan ogifta föräldrar i samband med faderskapsbekräftelsen anmäla att de vill ha gemensam vårdnad. År 1991 ändrades reglerna också på så sätt att gemensam vårdnad kunde komma i fråga inte bara om föräldrarna var ense om det utan också om ingen av dem motsatte sig den vårdnadsformen.

Den 1 oktober 1998 vidgades domstolarnas möjligheter att döma till gemensam vårdnad ytterligare; gemensam vårdnad kan i dag komma i fråga även om en förälder motsätter sig en sådan ordning. En förutsättning är dock att gemensam vårdnad är bäst för barnet. För att underlätta för föräldrar att ha gemensam vårdnad har vidare införts en möjlighet för domstol att besluta om umgänge när föräldrarna har gemensam vårdnad. Vile en förälder tidigare få umgänget reglerat var han eller hon tvungen att begära ensam vårdnad och i andra hand, för den händelse vårdnaden tillerkändes den andra föräldern, yrka umgänge med barnet. Sedan den 1 oktober 1998 kan domstol vidare besluta om hos vem av föräldrarna barnet skall bo, om föräldrarna har gemensam vårdnad.

Före 1998 års vårdnadsreform skulle den gemensamma vårdnaden alltid lösas upp om någon av föräldrarna begärde det och motsatte sig fortsatt gemensam vårdnad. Ensam vårdnad kunde aldrig ändras till gemensam vårdnad om en av föräldrarna motsatte sig det. Den omständigheten att en förälder motsätter sig gemensam vårdnad behöver emellertid *inte alltid* innebära att den vårdnadsformen inte är till barnets bästa. Här som annars måste barnets bästa bedömas efter en allsidig prövning av förhållandena i det enskilda fallet. Det är mot den bakgrunden man skall se 1998 års vårdnadsreform och de mer flexibla regler som då infördes.

Det finns situationer där gemensam vårdnad *inte* är bäst för barnet. En förälders motstånd mot gemensam vårdnad får givetvis inte negligeras. I förarbetena till 1998 års vårdnadsreform betonas att möjligheten att döma till gemensam vårdnad mot en förälders vilja skall användas med stor försiktighet och lyhördhet. Det framhålls vidare att gemensam vårdnad mot en förälders vilja bör vara utesluten i de fall där den ena föräldern utsätter en familjemedlem för våld, trakasserier eller annan kränkande behandling (jfr Högsta domstolens dom 2000-06-29 i mål nr 5367-99).

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag påbörjat en studie av konsekvenserna av 1998 års vårdnadsreform och dess påverkan på socialtjänstens familjerättsliga arbete. Inom ramen för studien har Socialstyrelsen begärt in samtliga domar som meddelats efter huvudförhandling under år 1999 i mål om vårdnad m.m. I en första preliminär redovisning av de domar som inkommit till Socialstyrelsen vid halvårsskiftet 1999 framgår bl.a. att domstol beslutat om gemensam vårdnad mot den ena förälderns vilja i 73 mål. I 47 av dessa mål har domstolen vägrat att lösa upp en redan existerande gemensam vårdnad. I 50 mål har föräldrarna enats om att modern skall ha ensam vårdnad och i 133 tvistiga mål har modern fått ensam vårdnad. Fadern har fått ensam vårdnad i 50 mål och i 134 mål har föräldrarna varit ense om gemensam vårdnad. Socialstyrelsen kommer att redovisa uppdraget senast den 31 mars 2001.

Ingenting i de resultat som hittills presenterats tyder på att domstolarna schablonmässigt skulle döma till gemensam vårdnad.

I samband med 1998 års vårdnadsreform uttalade regeringen att reformen skulle utvärderas när den hade varit i kraft en tid. Som framgått ovan har utvärderingen redan inletts. En tidsplan för den fortsatta utvärderingen har också bestämts. Tanken är att Regeringskansliet bl.a. skall hålla en offentlig utfrågning med berörda myndigheter och organisationer under hösten. Utfrågningen ingår som ett led i Justitiedepartementets eget

arbete med att få kunskap om konsekvenserna av 1998 års reform. Den egentliga utvärderingen kommer därefter att anförtros en utredning med sakkunniga och experter. Arbetet med utformningen av direktiv till utredningen kommer att påbörjas efter utfrågningen. I samband med utvärderingen av 1998 års reform skall 21 kap. föräldrabalken, som innehåller regler om verkställighet, ses över i ett barnperspektiv. Även andra frågor om vårdnad m.m. kommer att uppmärksammas. En sådan fråga är möjligheten för närstående (t.ex. mor- och farföräldrar) att väcka talan om umgänge med barnet och om överflyttning av vårdnaden.

### *Ogifta föräldrar*

Är föräldrarna gifta med varandra när barnet föds får de automatiskt (direkt på grund av lag) gemensam vårdnad om barnet. Är föräldrarna ogifta får modern ensam vårdnad vid barnets födelse. I samband med 1998 års vårdnadsreform uttalades att det fanns goda skäl att överväga om det är möjligt att göra automatisk gemensam vårdnad till huvudprincip även för ogifta föräldrar. På uppdrag av Justitiedepartementet har därefter utarbetats departementspromemorian *Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar* (Ds 1999:57).

I promemorian föreslås att föräldrar som inte är gifta med varandra när barnet föds skall få gemensam vårdnad när tre månader har förflutit från det att faderskapet fastställts genom en bekräftelse som har godkänts av socialnämnden. En förutsättning skall dock vara att inte någon av föräldrarna inom denna tid till socialnämnden anmäler att han eller hon motsätter sig gemensam vårdnad. Gör någon av föräldrarna en sådan anmälan skall modern enligt promemorian fortsätta att vara ensam vårdnadshavare för barnet.

Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### *Växelvis boende*

Inom ramen för arbetet med att överväga automatisk gemensam vårdnad för ogifta föräldrar gav Justitiedepartementet våren 1999 ett uppdrag till en barnpsykiatrisk expert att belysa bl.a. frågor om gemensam vårdnad och växelvis boende. Uppdraget redovisades sommaren 1999 och finns intaget i en bilaga till departementspromemorian *Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar* (Ds 1999:57).

I december 1999 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra studier och sammanställa kunskap om hur små barn påverkas av växelvis boende samt att utreda hur berörda parter bäst kan få information och stöd så att barnets bästa kan tillgodoses. Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2001.

## 4.2 Barn och deras familjer

Statistiska centralbyrån (SCB) fick i maj 1999 regeringens uppdrag att utveckla en årlig basstatistik om barn. Statistiken skulle bland annat



beskriva barnpopulationens storlek, barnfamiljernas sammansättning och föräldrarnas sysselsättning. Statistiken i avsnitten nedan är ett urval från resultatet av detta uppdrag; rapporten Barn och deras familjer 1998 (SCB, Demografiska rapporter 1999:3). Rapporten är den första årgången av en planerad årlig sammanställning av statistik om barn och deras familjer.

Med barn avses i det följande barn och ungdomar i åldern 0–17 år om inget annat anges. Ursprungliga föräldrar avser här biologiska eller adoptivföräldrar, men inte styvmor eller styvfar.

### *Barnen i befolkningen*

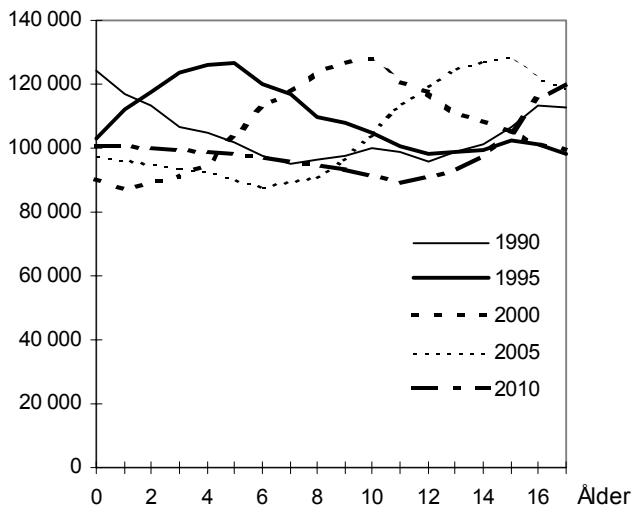
I slutet av år 1999 uppgick antalet barn i åldern 0–17 år till 1 860 000. Det motsvarar en femtedel av befolkningen. Under hela 1900-talet har andelen barn minskat. Orsaken är minskad fruktsamhet i kombination med ökad medellivslängd. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos väntas barnpopulationen fortsätta att minska, både antalsmässigt och som andel av befolkningen.

Den senaste tioårsperiodens upp- och nedgång i födelsetalen medför att åldersfördelningen i barnpopulationen kommer att variera kraftigt under de kommande åren. Just nu är åldersgruppen 8–10-åringar som störst, drygt 100 000 fler än 0–2-åringarna. I takt med att barnen blir äldre kommer dock toppen att förskjutas uppåt i åldrarna. Om tio år väntas i stället antalet 8–10-åringar vara den minsta åldersgruppen av samtliga barn. De ojämna barnkullarnas storlek ställer stora krav på kommunernas planering särskilt vad gäller personaltillgång i barnomsorg och skola.

I samtliga åldersgrupper är antalet pojkar något större än antalet flickor. Totalt sett är andelen flickor 48,7 procent.

## Åldersfördelningen av antalet barn 0–17 år vid olika år

Prognos fr.o.m. år 2000



Antalet nyfödda var rekordhøgt år 1990. När nu dessa årskullar lämnat barnomsorgen och börjat i grundskolan är antalet barn i förskoleålder rekordlåg. Omkring åren 2005–2010, kommer barnkullen från år 1990 att skapa en tonårsuppgång.

Källa: SCB

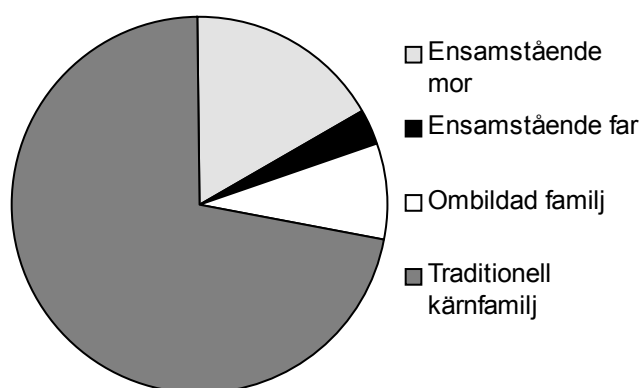
Drygt 460 000 barn har utländsk bakgrund, vilket motsvarar 24 procent av samtliga barn. Cirka 115 000 är födda utomlands, medan 345 000 är födda i Sverige men har minst en förälder som har invandrat. Bland dem som är födda utomlands är forna Jugoslavien det vanligaste ursprungslandet. Därefter kommer Irak och Iran. Bland barnen med invandrade föräldrar, men som själva är födda här, är Finland det vanligaste ursprungslandet.

*Föräldrar och syskon*

Nästan tre fjärdedelar av alla barn bor tillsammans med sina ursprungliga föräldrar och helsyskon om syskon finns. Resterande andel lever skild från den ena föräldern, oftast från pappan. Cirka 20 procent bor hos en ensamstående förälder, medan 8 procent bor hos den ena ursprungliga föräldern i en ombildad familj med en styvmor/styvför.

Även om majoriteten av alla barn lever i den traditionella kärnfamiljen, har det blivit vanligare att barnens föräldrar separerar. Mellan åren 1985 och 1995 ökade andelen barn som bor hos en ensamstående förälder från cirka 13 till 18 procent.

Diagram 4.2  
 Familjetyp för familjer med hemmaboende barn 0–17 år, 31 dec. 1998

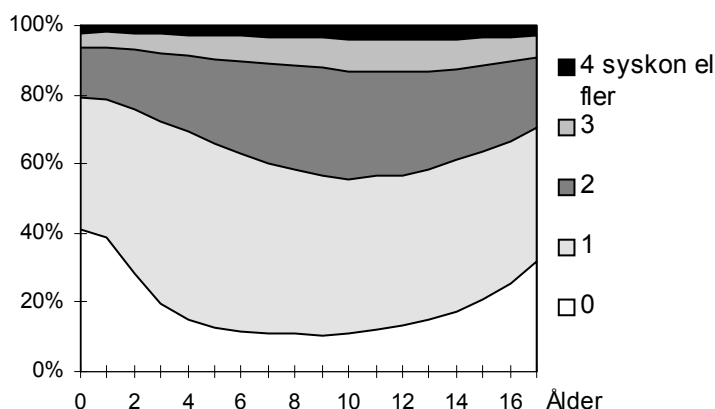


Källa: SCB

Omkring 95 procent av alla nyfödda barn föds in i en familj med båda de ursprungliga föräldrarna. Ungefär hälften av föräldrarna är gifta och hälften är sambor. Även om föräldrarna är ogifta när barnet föds gifter sig de flesta så småningom med varandra. Bland tonårsbarnen är närmare 70 procent av föräldrarna gifta med varandra, ca 6 procent är sambor medan ungefär 25 procent är ensamstående.

Drygt 80 procent av alla barn har hemmaboende syskon. Syskonskaran är dock olika stor beroende på vilken åldersgrupp man studerar. Bland de allra yngsta barnen är andelen utan syskon störst. Flest hemmaboende syskon har 10-åringarna. I den åldern har de yngre syskonen blivit till samtidigt som de äldre inte hunnit flytta hemifrån. Ungefär 45 procent av 10-åringarna har ett hemmaboende syskon, 31 procent har två, 9 procent har tre och 4 procent har fyra syskon eller flera. Cirka 11 procent saknar hemmaboende syskon, oftast i ensamförälderfamiljen.

Diagram 4.3  
 Barn efter ålder och antal hemmaboende syskon 0–21 år, 31 dec. 1998



Källa: SCB

Så gott som alla barn under 18 år bor hemma. Tidigast i 18-årsåldern, efter gymnasieskolans slut, börjar några få procent att flytta hemifrån (här avses flytt vara detsamma som att skriva sig på annan adress). Flickor

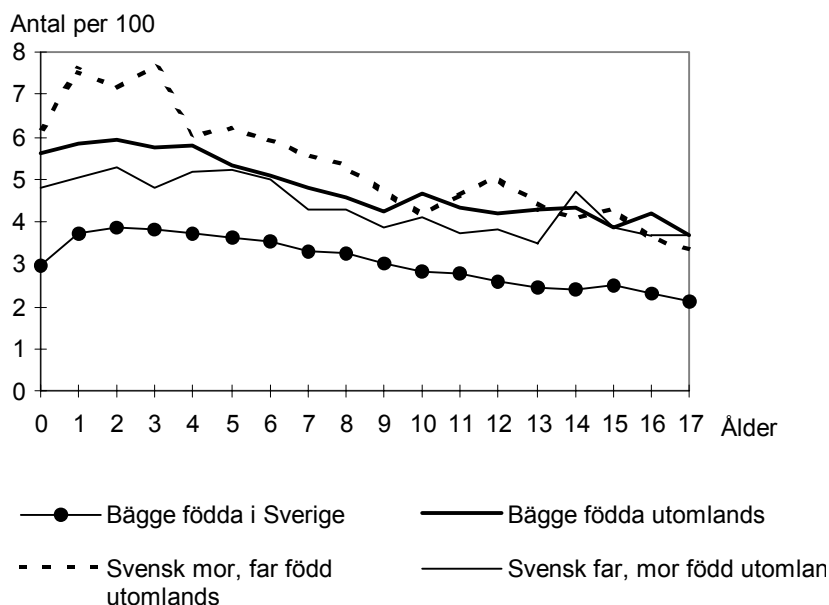
### Separationer mellan föräldrar

Varje år drabbas över 50 000 barn av en separation mellan föräldrarna. Oftast sker separationen när barnen är mellan två och fyra år. Sedan avtar separationsfrekvensen med barnens stigande ålder. Med tiden blir det ändå allt fler som lever åtskilda från en av sina ursprungliga föräldrar. Av treåringarna bodde 16 procent skilda från en av sina ursprungliga föräldrar, att jämföra med 35 procent av 17-åringarna.

Majoriteten av alla barn lever med båda sina ursprungliga föräldrar ända upp i vuxen ålder, men sedan år 1986, då uppgifterna började mätas, har separationer blivit alltmer vanliga. Mellan åren 1986 och 1998 har separationstalen ökat från 2,51 till 3,46 barn av 100 i åldern 0–17 år.

Risken att som barn behöva uppleva en separation är betydligt större om föräldrarna är sambor jämfört med om de är gifta. Under år 1998 drabbades i genomsnitt 5,80 barn per 100 till föräldrar som var sammanboende men ogifta, jämfört med 2,71 barn per 100 till gifta föräldrar. Medan separationsfrekvensen minskar med barnets ålder bland gifta, är den i det närmaste oförändrad bland barn till sambor. Det finns också skillnader i separationsrisker beroende på föräldrarnas födelseland – separationer är vanligare bland barn till föräldrar med utländsk bakgrund. Allra högst är separationsrisken när mamman är född i Sverige och pappan är född utomlands.

Diagram 4.4  
Separationer per 100 barn med svenskfödda respektive utländsfödda föräldrar, år 1998



Källa: SCB

Är föräldrarna gifta vid barnets födelse får de automatiskt gemensam vårdnad om barnet. Vid en skilsmässa fortsätter de att ha gemensam vårdnad, såvida inte annat beslutas. Är föräldrarna ogifta vid barnets födelse, får modern automatiskt ensam vårdnaden. Samboföräldrarna kan dock få gemensam vårdnad genom en anmälan av dem båda i samband med faderskapsbekräftelse, vilket sker för 95 procent av barnen.

För såväl gifta föräldrar som samboföräldrar fortsätter den gemensamma vårdnaden som regel efter en separation. Så var det i slutet av år 1998 för 93 procent av gemensamma barn till föräldrar som varit gifta, och för 81 procent av barnen till f.d. sambor. Vid gemensam vårdnad var barnen i slutet av år 1998 i övervägande fall folkbokförda hos mamman. Det gäller också i de fall någon förälder har ensam vårdnad, eftersom ensam vårdnad oftast tillkommer mödrar. Gemensam vårdnad förekommer lika ofta för pojkar som för flickor oavsett om föräldrarna varit gifta eller sambor. Det gäller också ensam vårdnad.

Ett mindre antal barn, ungefär 4 procent, av dem vars föräldrar har separerat bor ungefär lika mycket hos var och en av föräldrarna. Det förekommer oftare bland tjänstemannafamiljer än bland arbetare. Resultaten gäller vid intervjuer med föräldrar. Frågar man i stället barnen själva uppger 10 procent att de bor växelvis hos föräldrarna.

Kontakter mellan barn och den särlevande föräldern har blivit alltmer vanligt. Utvecklingen mellan åren 1985 och 1993 (de senaste mätillfällena) visar dels att en större andel barn träffar sin särlevande förälder, dels att kontakterna har blivit tätare. Under år 1993 träffade 11 procent av barnen den särlevande föräldern dagligen och 16 procent hade kontakt minst en gång i veckan. Så många som 20 procent träffade dock den särlevande föräldern mer sällan än någon gång i månaden, medan 9 procent inte hade någon kontakt alls. Nya uppgifter kommer att publiceras år 2002.

En separation mellan föräldrarna innebär en stor omställning för barnen, såväl psykologiskt och socialt som ekonomiskt.

### *Föräldrars sysselsättning*

De flesta barn i Sverige har föräldrar som förvärvsarbetar. Jämfört med andra länder är förvärvsfrekvensen hög även bland mödrar med småbarn. Möjligheterna att kombinera arbete och barn är stora tack vare föräldraförsäkring, barnomsorg och rätt till deltidsarbete.

Av alla drygt 1,9 miljoner barn i åldern 0–17 år som fanns år 1998 hade ca 76 procent en förvärvsarbetande mamma och 88 procent en förvärvsarbetande pappa. Cirka 5 procent av barnen hade föräldrar som var arbetslösa; antingen mamma eller pappa eller båda. Cirka 18 procent hade mammor som inte ingick i arbetskraften (dvs. de stod inte till arbetsmarknadens förfogande varken som sysselsatta eller arbetslösa), varav 8 procent på grund av studier. Av barnens fäder stod 8 procent utanför arbetskraften, av vilka 4 procent studerade.

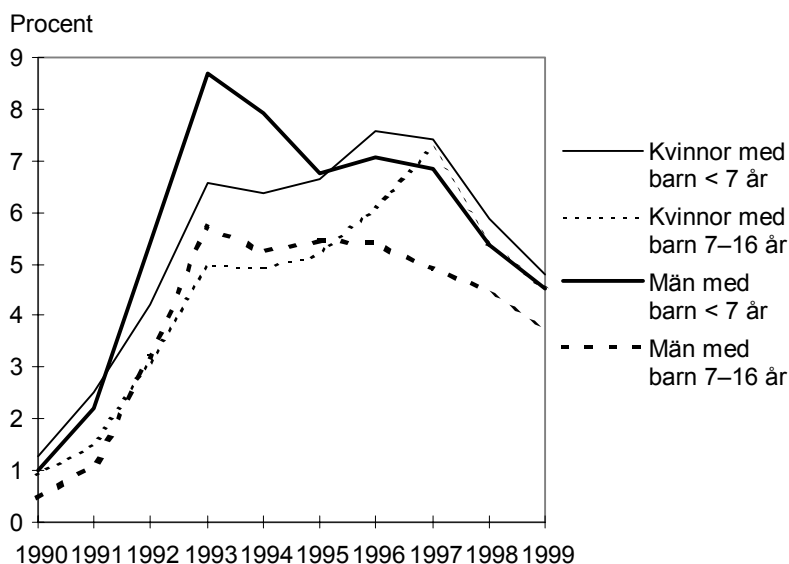
Uppgifterna ovan om föräldrarnas arbetsmarknadsstatus avser genomsnittet för alla barn. Grupperar man barnen efter föräldrarnas bakgrund upptäcker man förstås variationer. Generellt sett är föräldrarnas *förvärvsfrekvens* högre bland högutbildade än bland lågutbildade, högre

bland svenskfödda än bland utrikes födda samt högre bland sammanboende än bland ensamstående. Omvänt är *arbetslösheten* och *andelen utanför arbetskraften* större bland lågutbildade än bland högutbildade, större bland utrikes födda jämfört med svenskfödda samt större bland ensamstående jämfört med sammanboende. Mödrarnas arbetsmarknadsstatus varierar dessutom efter barnens ålder. Bland de äldre barnen är mödrarnas förvärvsfrekvens högre medan andelen utanför arbetskraften är lägre, jämfört med mödrarna till de yngre barnen. Arbetslöshetsnivån däremot skiljer sig inte mellan olika åldersgrupper. Fädernas arbetsmarknadsstatus är ungefär densamma oavsett barnets ålder.

Inom samtliga grupper av familjer har arbetsmarknadsstatusen förändrats de senaste åren. Sysselsättningen har minskat medan andelen utanför arbetskraften och arbetslösheten har ökat. Någon statistik över det totala antalet barn som under 1990-talet levde i familjer där minst en av föräldrarna varit arbetslös finns inte. Däremot har antalet arbetslösa föräldrar beräknats. Denna statistik visar att antalet arbetslösa mödrar med barn under 7 år ökade från 6 300 till som mest 44 800 mellan åren 1990 och 1996, för att därefter minska till 25 600 under år 1999. Bland fäder med barn under 7 år ökade antalet från 4 900 till som mest 42 800 mellan åren 1990 och 1993. Nivån uppgick till 20 300 under år 1999. Utvecklingen var densamma bland såväl mödrar som fäder med äldre barn, 7–16 år, men nivåerna var lägre.

Diagram 4.5

Arbetslösheten bland föräldrar med barn under 17 år, åren 1990–1999



Arbetslösheten ökade kraftigt i början på 1990-talet. När sedan nedgången kom, började den tidigare bland männen än bland kvinnorna. Oavsett kön har nivån under hela perioden varit högre bland dem med yngre barn, än dem med äldre.

Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB

Orsaken till den höga arbetslösheten är den ekonomiska kris som rådde i början av 1990-talet. Att den medfört negativa effekter på dem som direkt varit drabbade är känt, men vad arbetslösheten fört med sig till barnen har inte studerats i samma grad. I rapporten *Arbetslöshet och*

välfärd (Välfärdsprojektet, Socialdepartementet, 1998) presenteras dock två svenska studier. Den ena visar att föräldrars arbetslöshetserfarenhet minskar barnens utbildningschanser. Faderns arbetslöshet spelar störst roll och det verkar som om det är döttrarna som drabbas hårdast. Den andra studien visar att olycksrisken sannolikt är större bland barn till arbetslösa jämfört med barn till förvärvsarbetande.

Även de barn som har förvärvsarbetande föräldrar kan ha påverkats av den förändrade arbetsmarknaden. Utöver en hög arbetslöshet, har den ekonomiska krisen medfört en tilltagande press på föräldrar som har ett arbete. Oron att bli av med arbetet, tilltagande övertidsarbete och stress m.m. har inneburit en försämrad arbetsmiljö för många vuxna. Vad det i sin tur leder till för barnen vet man inte riktigt. Däremot kan det konstateras att föräldrars arbetsmiljö påverkar barnen dubbelt, dels genom föräldrarnas grad av välbefinnande/utmattning efter jobbet, dels i de sammanhang barnen utgör målgrupp för de vuxnas arbete t.ex. i barnomsorgen och i skolan.

Barns levnadsförhållanden påverkas också av föräldrarnas arbetsvillkor (se vidare Östberg, V., Vardagens villkor, 1994). Föräldrars möjligheter att utnyttja flexitid, vara nåbara för barnen under arbetstid och arbeta deltid har stor betydelse för deras tillgänglighet för barnen. Bland barn under sju år har ca 40 procent en mamma som arbetar deltid, vanligtvis mellan 20 och 34 timmar. Det är dock vanligare att den högt utbildade mamman arbetar heltid än mamman med kortare utbildning. Av de yngre barnen är det endast ca 6 procent som har en pappa med reducerad arbetstid. Även de äldre barnen har föräldrar (mammor) som arbetar deltid, dock i mindre omfattning än dem under sju år. Barn i enföräldershushåll bor oftast hos mamman och för dessa barn är det vanligare att mamman arbetar heltid än vad det är för barn med sammanboende föräldrar. Statistiken om föräldrarnas arbetstid från Arbetskraftsundersökningen (AKU), som redovisas här, omfattar endast den ena föräldern i en familj. I andra undersökningar där dessa mått finns, t.ex. Undersökningarna om befolkningens levnadsvillkor (ULF) är resultaten tillförlitliga endast för stora grupper av populationen. Det är därför svårt att få någon bra bild av hur mycket tid barnen tillbringar tillsammans med minst en av föräldrarna. Heltäckande uppgifter om förekomst av flexitid och tillgänglighet på arbetet saknas också.

### *Boende*

Boendestandarden bland barnfamiljer är hög. Boendet karaktäriseras av ett utbrett småhusboende, hög utrustningsstandard och avsaknad av trångboddhet. I ett internationellt perspektiv är boendestandarden mycket jämnt fördelad, men sett inom Sverige finner man vissa variationer. Faktorer som inkomst, antal barn i familjen, barnens ålder och geografiskt läge avgör hur man bor.

De allra flesta barn bor i småhus. Cirka 60 procent i friliggande hus och cirka 10 procent i radhus eller kedjehus. Bland de övriga barnen, som bor i flerfamiljshus, är hus med 3–4 våningar vanligast. Fördelningen på hustyp skiljer sig dock åt mellan olika delar av landet. I storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö är det vanligast att barn bor i fler-

familjshus, en naturlig följd av att det överhuvudtaget är ovanligt med småhus i dessa områden. I glesbygd och mindre kommuner är det dock vanligast att bo i småhus, vilket cirka 90 procent av barnen gör. I förortskommuner och större kommuner följer fördelningen genomsnittet för riket.

Man kan också finna vissa skillnader i fördelningen av hustyp beroende på barnets ålder och antal syskon. De yngsta barnen bor oftare i flerfamiljshus än de äldre barnen. Likaså bor ensam barn oftare i flerfamiljshus än barn med syskon. Ytterligare skillnader finner man mellan barn till sammanboende respektive ensamstående – den senare kategorin förekommer oftare i flerfamiljshus än i småhus och vice versa.

Drygt 70 procent av alla barn bor så pass rymligt att det finns utrymme för eget rum. Utrymmesstandarden hänger dock ihop med antalet barn i en familj. I familjer med ett barn har cirka 90 procent av barnen eget rum. Motsvarande andel i familjer med tre eller flera barn är drygt 50 procent. Även familjens inkomstnivå bestämmer barnens utrymme i bostaden. I familjer med höga inkomster är utrymmesstandarden högre än genomsnittet medan det omvända gäller för dem med låga inkomster. Eftersom inkomsten ofta är låg bland ensamstående föräldrar är det mindre vanligt med eget rum bland barn till dem, jämfört med barn med sammanboende föräldrar. Det kan också konstateras att trångboddheten är betydligt större bland utrikes födda än svenskfödda oavsett familjetyp.

Nästan hälften av alla barn tillhör familjer som har tillgång till ett fritidshus, och cirka 14 procent tillhör familjer som äger ett sådant. Bland barn i familjer med en ensamstående förälder är det 4 procent som har ett eget fritidshus, vilket kan jämföras med barn i familjer med sammanboende föräldrar där andelen uppgår till 16 procent.

Om boendestandarden i svenska bostäder på det stora hela taget kan anses vara jämnt fördelad, är befolkningen inom olika bostadsområden desto mer ojämnt spridd. Såväl låginkomsttagare som olika etniska grupper är geografiskt koncentrerade och enligt kommittén Valfärdsbokslutet har segregationen ökat under 1990-talet. Den etniska boendesegregationen förekommer i samtliga delar av landet, men effekterna av den är troligen störst i storstäderna. Där är risken stor att barn från skilda sociala och etniska miljöer ”sorteras” till olika skolor. Sådana effekter är mindre sannolika i små kommuner, eftersom det finns färre förskolor och skolor där. Det är svårt att dra säkra slutsatser om hur barn, i ett längre perspektiv, påverkas av att bo i segregerade miljöer. Forskningen är ännu alltför begränsad.

### 4.3 Födelseutvecklingen

Antalet födda barn har årligen minskat under hela 1990-talet. Mellan den s.k. baby-boomen år 1990 och år 1999 sjönk födelsetalen från 124 000 till 88 000. Minskningen har visserligen bromsats upp under de senaste åren, men når ändå ned till rekordlåga nivåer. Under år 1997 var antalet avlidna större än antalet födda för första gången sedan år 1809, och sedan dess har födelseunderskotten ökat. Utan invandringsöverskottet skulle den totala befolkningen minska.



Vad är det då som ligger bakom nedgången av födelsetalen? Är det så att dagens kvinnor och män helt enkelt inte vill skaffa barn i samma utsträckning som tidigare? Eller är det så att viljan är lika stor som tidigare, men att man av olika skäl väntar ett tag? Om nedgången beror på att kvinnor numera föder färre barn under sin fertila period jämfört med tidigare generationer, dvs. om kohortfruktsamheten sjunkit, vet vi ännu inte. Tidigast om tjugo år kan vi mäta det genomsnittliga antalet barn per kvinna som varit i fertil ålder under 1990-talet.

En förskjutning av barnafödandet till äldre åldrar har dock noterats. Statistiska centralbyråns (SCB) analyser visar att medelåldern bland förstföderskor har ökat från 26,3 till 27,8 år mellan åren 1990 och 1997. Det är också i denna grupp som den summerade fruktsamheten, dvs. genomsnittligt antal barn per kvinna under ett visst år, har sjunkit mest. På sikt kan ett uppskjutet barnafödande leda till en minskad fruktsamhet i varje åldersgrupp (kohortfruktsamhet), eftersom antalet år att hinna få flera barn minskar samtidigt som fertiliteten avtar.

Totalt sjönk den summerade fruktsamheten från 2,14 till 1,50 barn per kvinna mellan åren 1990 och 1999. Mycket talar för att det finns starka samband mellan ekonomi och barnafödande. I den överhettade ekonomin i slutet av 1980-talet var det lätt att få arbete. De flesta som ville fick arbete efter både grund- och gymnasieskolan. Efter att ha arbetat ett tag och kvalificerat sig för föräldraförsäkringen fanns åtminstone inga större ekonomiska hinder för att skaffa barn. När så den ekonomiska krisen kom, drabbades i hög grad ungdomar och lågutbildade av det åtföljande kärva arbetsmarknadsläget. Fler än någonsin tidigare valde att studera för att sedan lättare ta sig in på arbetsmarknaden. Barnafödandet fick vänta.

Den ökande arbetslösheten i kombination med sänkta ersättningsnivåer i föräldraförsäkringen och åtstramningar av familjestöden påverkade också barnafödandet bland dem som redan fått barn. Benägenheten bland tvåbarnsmödrar att skaffa ett tredje barn minskade markant. Kommittén Valfärdsbokslut menar att mycket pekar på att barnafödande blivit en resursfråga, eftersom det i modern tid aldrig varit så stora skillnader i barnafödande mellan olika utbildningsgrupper som i dag.

### *Många är fortfarande tveksamma*

Trots att arbetslösheten nu minskar sedan några år, ekonomin är ljusare än på länge och nivåerna inom de familjepolitiska stöden höjts ökar inte födelsetalen. Enligt SCB:s befolkningsprognos, som baseras på historiska uppgifter, väntas visserligen en svag ökning av antalet födda i början av 2000-talet, men när frågor ställs direkt till unga kvinnor och män om deras attityder till familj och barnafödande blir bilden mer pessimistisk. I en enkätundersökning från år 1999 som SCB utfört på uppdrag av Centrum för kvinnoforskning svarade över 25 procent av de 30-åriga barnlösa kvinnorna "kanske" och 6 procent "nej" på frågan om de räknar med att få barn i framtiden. Motsvarande andelar bland barnlösa 30-åriga män var 35 respektive 5 procent. Tveksamheten var allra störst bland dem som inte levde i parförhållande, bland arbetslösa och bland dem med kort utbildning.

En viktig orsak till tveksamheten att vilja ha barn var att man ännu inte hade någon lämplig partner. Det gällde framför allt dem som levde ensamma, men i viss mån även dem som levde i parförhållande. Andra orsaker var att man ville vänta för att först klara av studier, skaffa ett säkert arbete, göra annat eller att man helt enkelt ännu inte velat ha barn. Förklaringar som att man vuxit upp med endast en av sina biologiska föräldrar, var religiös eller värdesatte sitt arbete högt hade ingen betydelse för viljan att få barn.

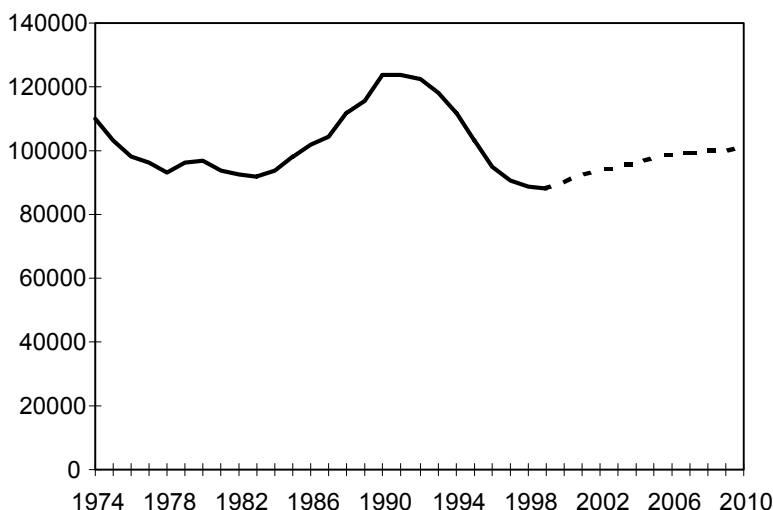
Trots att födelsetalen nått bottenivåer i Sverige kan den inte sägas vara extremt låg. I de sydeuropeiska länderna och Tyskland är födelsetalen ännu lägre, ca 1,2–1,3 barn per kvinna under år 1998. Under 1990-talet har födelsetalen minskat i de flesta europeiska länder, men minskningen har varit allra störst i Sverige. Island var det land under år 1998 som hade högst födelsetal, 2,05 barn per kvinna. Under slutet av 1980-talet var utvecklingen den motsatta. Då ökade födelsetalen i många länder, men allra mest i Sverige. Inget annat land har under senare år haft så stora svängningar i födelsetalen.

Den **summerade fruktsamheten** är ett sammanfattande mått på fruktsamhetsnivån under en viss period. Det anger det antal barn en generation kvinnor i genomsnitt skulle få om fruktsamheten skulle ligga konstant i framtiden.

**Kohortfruktsamhet** är fruktsamheten för kvinnor födda ett visst år.  
**Fertilitet** avser kvinnors och mäns förmåga att få barn.

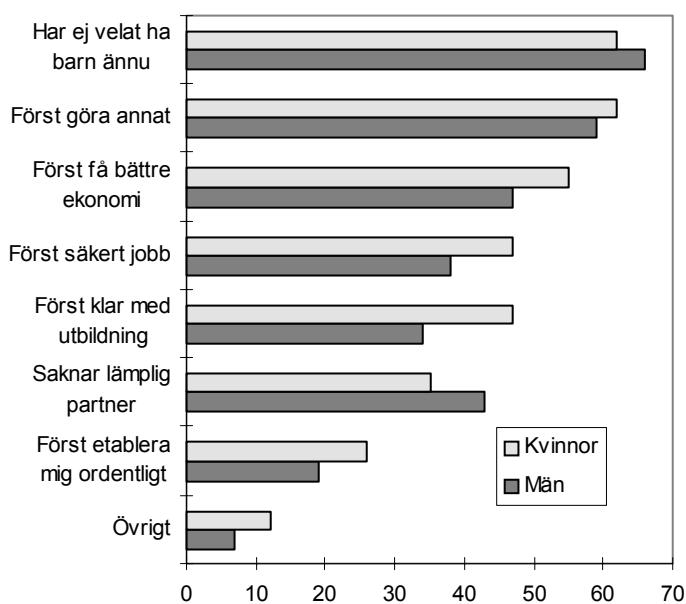
*Diagram 4.6*  
*Antalet födda barn, åren 1974–1999*

SCB:s prognos fr.o.m. år 2000



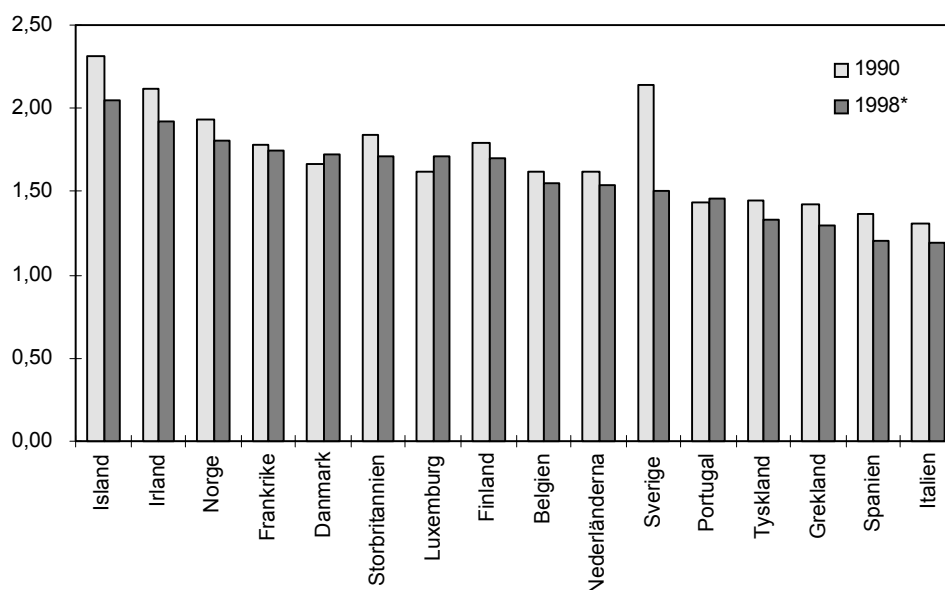
Födelsetalen har sjunkit kraftigt under 1990-talet. På sikt förutspås dock en ökning.  
Källa: SCB

*Diagram 4.7*  
*Barnlösas (22, 26 och 30 år) val av ett eller flera tänkbara skäl till att de inte har barn. Procent*



Källa: Välfärdsbulletinen nr 2000:1, SCB

*Diagram 4.8*  
*Summerad fruktsamhet, åren 1990 och 1998*



Fruktsamheten sjönk i de allra flesta västeuropeiska länder mellan åren 1990 och 1998. Minskningen var allra störst i Sverige.

\*) Uppgifterna för Nederländerna, Belgien, Storbritannien, Luxemburg och Irland avser 1997 års värden.

Källa: SCB

### *Planerade åtgärder*

Det är inte något självändamål att den svenska befolkningen växer. Där-  
 emot ger alltför låga födelsetal på sikt upphov till allvarliga balans-

problem i det svenska samhället. Framför allt kan det bli för få förvärvsarbetande i förhållande till den totala befolkningen. Om det inträffar innebär det att alltför få människor finns i den produktion vi alla skall leva av. Det kan dessutom bli så att nödvändiga samhällsverksamheter såsom vård och omsorg kan få svårt att rekrytera personal. Tendenser i den riktningen ses redan i den högkonjunktur vi nu har. Låga födelsetal är således inte ett problem när de inträffar, utan först 20–25 år senare.

Det förekommer ständigt variationer i antalet födda. En begränsad period med låga födelsetal behöver inte medföra några avgörande problem. Om låga födelsetal däremot drar ut över en lång period, utan att nettoinvandringen av folk i yrkesaktiv ålder ökar, blir de samhällsekonomiska konsekvenserna allvarliga. Om barnafödandet numera har blivit en resursfråga, så att vissa grupper inte skaffar sig det antal barn de egentligen skulle vilja ha, medför det låga barnafödandet ökad ofärd. Nedgången i de svenska födelsetalen startade efter år 1990 och var dramatisk de första åren. Därefter har kurvan planat ut på en för svenska förhållanden låg nivå. Ett långvarigt lågt födelsetal är ett allvarligt varningstecken som kräver uppmärksamhet från forskare, politiker och andra berörda.

Det finns inte några enkla metoder när det gäller att påverka födelsetal. De slutsatser man kan dra från de senaste svängningarna i födelsetalsutvecklingen är att full sysselsättning och ett ur barnfamiljernas synpunkt stabilt fungerande samhälle är viktiga förutsättningar för att familjerna skall skaffa sig barn. Det är viktigt att se att föräldraskapet sträcker sig över en lång period – ofta tjugo år eller mer – och inte enbart handlar om småbarnsperioden.

Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet har givit Statistiska centralbyrån i uppdrag att fråga ett urval 25–35-åringar både med och utan barn om deras inställning till att skaffa barn. Enkäten har under våren skickats ut till cirka 3 000 personer. Resultaten beräknas kunna presenteras i slutet av året. De kan förhoppningsvis bredda kunskaperna om attityderna till barnafödande i de mest intressanta åldersgrupperna. Ytterligare kunskaper om vad som styr människors faktiska beteende måste dock till.

Det finns därför anledning att fortsätta och systematisera arbetet för att öka våra kunskaper om vilka faktorer som påverkar barnafödandet, och särskilt då de faktorer som är samhälleligt påverkbara. En arbetsgrupp bör nu tillsättas inom Socialdepartementet med uppdrag att öka kunskaperna om mekanismerna bakom födelsetalsutvecklingen. I arbetsgruppens uppdrag bör också ligga att identifiera vilka samhällsområden som är viktiga inför människors beslut att skaffa eller inte skaffa barn.

#### 4.4 De ekonomiska stöden till barnfamiljerna

##### *Inledning*

Det övergripande målet för den svenska ekonomiska familjepolitiken är att de ekonomiska stöden skall bidra till att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn samt att tillgodose specifika stödbehov hos bl.a. ensamföräldrar och föräldrar till funktions-

hindrade barn. Ett annat mål är att stödja föräldrarnas möjligheter att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap.

Hög sysselsättning är grunden för barnfamiljernas ekonomi. En generell välfärd som omfattar alla är därtill det bäst fungerande fördelningspolitiska instrumentet. Framför allt gynnas de som behöver stöd mest. Detta är särskilt tydligt på familjepolitikens område. Samhällets insatser inriktas på att skapa jämlika uppväxtvillkor för barn, dels genom att stödja föräldrarna att klara de ekonomiska åtaganden som är väsentliga för barnens välfärd under deras uppväxttid, dels genom att skapa möjligheter att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete eller studier för båda föräldrarna. Inom flera områden har goda resultat uppnåtts. Andelen kvinnor som har ett förvärvsarbete är högre i Sverige än i många andra länder. Andelen ensamstående mammor som är beroende av socialbidrag för sin försörjning är internationellt sett låg.

Ett flertal studier har visat att de svenska barnen har en bättre relativ ekonomisk standard än vad som är vanligt i andra länder. Trots att den ekonomiska krisen i början av 1990-talet träffade barnfamiljerna hårdare än andra grupper visar nya siffror från OECD att barnen i Sverige fortfarande har en god relativ standard. Barnen i Sverige hamnar på tredje plats efter Belgien och Finland. (Se även prop. 1999/2000:100, bil. 3, s. 11 ff.)

Ett annat viktigt mått på barnfamiljernas ekonomiska situation är hur stor andel av barnen som lever i familjer med svag ekonomi. Uppgifter från OECD visar att de nordiska länderna och Belgien har den lägsta andelen ekonomiskt utsatta barn jämfört med de övriga länderna i gruppen. Drygt två procent av barnen i Finland och Sverige lever i familjer med svag ekonomi vilket kan jämföras med ca 18 procent av barnen i Storbritannien och Italien.

### *Effekterna av det ekonomiska familjestödet*

För att stödja barnfamiljerna har samhället byggt upp ett stödsystem som syftar till att ge en ekonomisk trygghet under den period dessa har stor försörjningsbörda. Det ekonomiska familjestödet är också utformat så att det tillgodoser ett antal specifika stödbehov hos bl.a. ensamföräldrar och hos föräldrar till funktionshindrade barn.

Det ekonomiska familjestödet omfattar allmänna barnbidrag inklusive flerbarnstillägg och förlängt barnbidrag, föräldraförsäkring (föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning), underhållsstöd, bostadsbidrag, bidrag till kostnader för internationella adoptioner, barnpension i form av folkpension och allmän tilläggspension, vårdbidrag till funktionshindrade barn samt pensionsrätt för barnår. För gymnasiestuderande betalas studiebidrag.

Det ekonomiska familjestödets andel av barnfamiljernas disponibla inkomst är beroende av familjens storlek och sammansättning. Ju fler barn det finns i familjen desto större andel av inkomsten utgörs av sådant stöd. Den grupp som får mest del av stödet är ensamstående med barn. Bland de förmåner som lämnas till dessa familjer dominerar underhållsstöd, bostadsbidrag och barnbidrag. Drygt en femtedel av den disponibla inkomsten för ensamstående med ett barn består av ekonomiskt familjestöd.

För ensamstående med två eller flera barn utgör familjestödet ca 38 procent av den disponibla inkomsten, eller i genomsnitt 72 000 kronor per år.

Förutom föräldraförsäkringen, som lämnas i särskilda situationer, är inte avsikten att det ekonomiska familjestödet skall ersätta arbetsinkomster eller studiestöd utan komplettera dessa. Det innebär att för ett antal barnfamiljer som inte har några arbetsinkomster eller låga sådana måste familjens ekonomi förstärkas med socialbidrag.

Stödet till barnfamiljer är som mest betydelsefullt då föräldrarna är i 25–40-årsåldern. Att de ekonomiska familjestöden i genomsnitt svarar för en större del av kvinnors inkomster i denna ålder beror bland annat på att betydligt fler kvinnor än män är ensamstående föräldrar och att de ekonomiska familjestöden har särskilt stor betydelse för denna grupp. Nästan sex av sju ensamföräldrar är kvinnor. Dessutom används föräldraförsäkringen mer av kvinnor än av män, även bland de föräldrar som lever tillsammans.

Målet för föräldraförsäkringen är att stödja båda föräldrarnas möjligheter att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap. Genom föräldraförsäkringen ges båda föräldrarna en reell möjlighet att kombinera förvärvsarbete med familj. I princip alla föräldrapenningdagar nyttjas av föräldrarna. Föräldraförsäkringen möjliggör en god och tidig kontakt med barnet för båda föräldrarna. Barnets bästa är ett av målen med en väl utbyggd och flexibel föräldraförsäkring. Ett annat mål är jämställdheten mellan könen som underlättas genom att såväl män som kvinnor ges möjlighet att delta i både familje- och arbetsliv.

### *Utvecklingen under 1990-talet*

Den ekonomiska krisen och besparingarna i Sverige under 1990-talet träffade barnfamiljerna relativt hårt. Många barnfamiljer upplevde ekonomiska försämringar till följd av arbetslöshet, minskade inkomster och tidvis höga räntor. Svårast drabbade är nyligen invandrade familjer där föräldrarna har haft det svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och därigenom utestängts från stöd som bygger på medlemskap i A-kassa.

Under 1990-talet har de ekonomiska stödsystemen till barnfamiljerna genomgått en lång rad förändringar. Bland annat har ersättningsnivåerna i föräldraförsäkringen ändrats vid flera tillfällen. Ett nytt system, underhållsstöd, har införts för barn till särlevande föräldrar och ändringar av reglerna för bostadsbidrag har genomförts. Ensamföräldrarna har skyddats jämfört med andra grupper. Andelen barn som lever i ekonomiskt svaga familjer har trots detta ökat, särskilt ensamstående med barn har haft en svag inkomstutveckling. Mycket tyder på att försämringarna hänger samman med den ekonomiska krisen och arbetslösheten.

År 1991 hade en genomsnittlig barnfamilj en ekonomisk standard som motsvarade drygt 99 procent av genomsnittet för hela befolkningen. Denna nivå minskade därefter successivt till 91 procent år 1996, då den var som lägst. De senaste årens ekonomiska återhämtning med en ökad sysselsättning och reformer har dock gynnat barnfamiljerna. En viss förbättring inträffade redan år 1996 och utvecklingen pekar på att förbättringen fortsätter.

För ensamstående föräldrar har utvecklingen varit sämre än för gifta/samboende. Den svaga utvecklingen kan delvis bero på fattigdomsfällor. Många ensamstående föräldrar har höga marginaleffekter vilket medför att när inkomsterna ökar till följd av minskad arbetslöshet och höjda reallöner får ensamföräldrar behålla betydligt mindre än andra grupper.

Regeringen avser att långsiktigt verka för att ta bort fattigdomsfällor och minska marginaleffekter. De familjepolitiska stödsystemen bör därför utformas så att utbildning och arbete lönar sig bättre. Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att se över ekonomiska familjestöd. De marginaleffekter som följer av dessa stöd skall särskilt beaktas (se vidare nedan).

### *Översyn av ekonomiska familjestöd*

I en situation med förbättrad samhällsekonomi och stigande sysselsättning är det viktigt att göra en översyn av de ekonomiska familjestöden och analysera hur de nuvarande systemen fungerar.

Regeringen har därför utsett en särskild utredare med uppgift att göra en analys av det ekonomiska familjestödet (dir. 2000:16). De stöd som skall analyseras är de allmänna barnbidragen, underhållsstödet och bostadsbidraget till barnfamiljer. I analysen skall också vägas in de förändringar som föreslås vad gäller avgifter i förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, skattesystemet och studiestödsystemet samt andra faktorer av betydelse för barnfamiljernas ekonomi.

Analysen skall göras på individ- och hushållsnivå och redovisas utifrån mäns och kvinnors behov och förutsättningar. Ensamstående föräldrars situation skall särskilt belysas. Förslaget skall också belysas ur barns och ungdomars perspektiv.

Syftet är att undersöka vilka möjligheter det finns att inom ramen för den generella välfärdspolitiken, och med bibehållen eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet, på ett mer effektivt sätt stödja barnfamiljerna. Utredaren skall särskilt beakta svårigheterna med marginaleffekter.

En slutlig redovisning av uppdraget skall lämnas senast den 28 februari 2001.

### *Föräldraförsäkring – barnets bästa – jämställdhet*

Föräldraförsäkringen, dvs. föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning, har byggts ut steg för steg under en följd av år. Föräldraförsäkringen syftar till att göra det möjligt för båda föräldrarna att vara hemma med föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption samt med tillfällig föräldrapenning när barnet är sjukt. Havandeskapspenningen ger i vissa fall gravida kvinnor som inte kan fortsätta att förvärvsarbeta möjlighet till ledighet och vila. En målsättning för föräldraförsäkringen är att möjliggöra för båda föräldrarna att kunna kombinera förvärvsarbete med föräldraskap. Betydelsefulla regeländringar inom föräldraförsäkringen i syfte att öka fäderns uttag av föräldrapenning har genomförts.

Barn har behov av att tidigt knyta kontakt med båda sina föräldrar. Barnkonventionen understryker också barnets rätt till båda sina föräldrar. Det är därför viktigt att föräldraförsäkringen i hög utsträckning används av såväl fäder som mödrar.

År 1995 infördes den s.k. pappamånaden i syfte att främja männens nyttjande av föräldrapenningen. Formellt sett är reglernas utformning könsneutrala. De s.k. pappa- och mammamånaderna innebär att 30 dagar av föräldrapenningen för varje förälder inte kan överlåtas till den andra föräldern.

Regeringen avser att förlänga föräldrapenningen med 30 dagar från och med den 1 januari 2002. Inom ramen för den förlängda föräldrapenningen avses sammanlagt 60 dagar att vara reserverade för mamman respektive pappan.

Föräldraförsäkringen ger en tydlig politiskt viljeyttring när det gäller barnets bästa och jämställdhet. I regleringsbrevet till Riksförsäkringsverket (RFV) för år 1999 fanns som verksamhetsmål angivet att ”Socialförsäkringens administration skall bidra till att fler män tar ut fler föräldrapenningdagar”. Fler män har också tagit ut fler föräldrapenningdagar år 1999 jämfört med år 1998. Ökningen kan bero på flera faktorer, t.ex. den höjda ersättningsnivån inom föräldraförsäkringen och försäkringskassornas satsningar på pappaområdet.

Införandet av den s.k. pappa- och mammamånaden har påverkat männens uttagsmönster. För barn födda efter regeländringen (fr.o.m. den 1 januari 1995) kan noteras en tydlig ökning av andelen pappor som tagit ut föräldrapenning. För barn födda år 1995 har 80 procent av papporna nyttjat föräldrapenningen under barnets första fyra år. Motsvarande siffra för pappor till barn födda åren 1993 och 1994 var 50 procent. Även männens uttag av den tillfälliga föräldrapenningen har ökat successivt. Drygt en tredjedel av dagarna med tillfällig föräldrapenning som betalades ut i fjol nyttjades av män. Inom den tillfälliga föräldrapenningen finns även tio s.k. pappadagar, vilka ger pappan rätt till tio dagar med tillfällig föräldrapenning i samband med barnets födelse. En majoritet av de nyblivna fäderna använder dessa dagar.

RFV har genomfört en studie om delad föräldraledighet, Båda blir bäst (2000:1). Studien jämför länen Västerbotten, Jönköping och Kronoberg och baseras på tre olika enkäter till ett urval föräldrar, samtliga barnmorskor inom mödravårdscentralerna och samtliga handläggare vid försäkringskassorna i de aktuella länen. En större andel av papporna i Västerbotten har tagit ut föräldrapenning, jämfört med papporna i Jönköping och Kronobergs län, vilka varit bland de lägsta i landet. Syftet med studien har varit att få kunskap om vilka omvärldsfaktorer som kan tänkas påverka föräldrarnas val vid fördelning av föräldrapenningdagarna. De flesta tillfrågade anser att det är viktigt med delad föräldraledighet. En stor majoritet anser att det är familjens ekonomi som är den styrande faktorn för hur föräldrarna delar upp ledigheten. Män och kvinnor skiljer sig inte nämnvärt mycket åt i inställning. Föreställningen att det är ekonomin som avgör hur föräldraledigheten delas mellan föräldrarna får inte stöd av den bild som framkommer vid specialanalys av enkäten som föräldraparen svarat på. När någon av föräldrarna upplever att de tjänar mycket mer än den andra föräldern delar man fler föräldrapenningdagar



än genomsnittet. Då föräldrarna inte upplever någon inkomstskillnad delar man dagarna mindre än genomsnittet. Högutbildade föräldrar delar i högre utsträckning än lågutbildade och även ålder har betydelse för hur man delar, men i varierad utsträckning beroende på kön. Yrke har betydelse men inte så att det stödjer hypotesen om att familjens ekonomi är det som avgör hur föräldrarna delar föräldraledigheten.

Är arbetet stimulerande och inställningen till föräldraledighet på arbetsplatsen positiv har det betydelse för hur föräldrarna väljer att dela föräldraledigheten. Samtidigt uppger fler kvinnor än män att de har ett tillfredsställande ansvar och inflytande i arbetet, vilket talar för att en större andel kvinnor än män borde ha mer att förlora på att vara borta från arbetslivet.

#### 4.4.1 Barnfamiljer med socialbidrag

Mer än ett av tio barn lever i familjer som uppbär socialbidrag. Under år 1998 fanns 237 000 barn i hushåll som någon gång under året mottagit socialbidrag, enligt Socialstyrelsens statistik. Omkring 40 procent av dessa barn bodde i hushåll med en ensamstående förälder. Sammanlagt fick ca 119 000 barnfamiljer socialbidrag under år 1998, vilket utgör ungefär en tredjedel av samtliga bidragshushåll. Nästan hälften av barnfamiljerna bestod av ensamstående mödrar.

Mellan åren 1991 och 1998 ökade antalet barn som lever i hushåll med socialbidrag med närmare 40 procent. Huvudorsaken är den ekonomiska kris som rådde i början av 1990-talet med åtföljande hög arbetslöshet, kombinerat med den stora flyktinginvandringen. Stora grupper som aldrig kommit in på arbetsmarknaden och därmed inte kvalificerat sig för A-kassa och socialförsäkringssystemen blev utelämnade till socialbidragen för sin försörjning. Bland dem fanns många lågutbildade ungdomar och flyktinginvandrare.

Eftersom arbetslösheten både var hög och varade länge, ökade inte bara antalet bidragstagare utan också bidragstidens längd. År 1996 levde ca 120 000 barn i familjer som haft socialbidrag under minst 10 månader i sträck – en fördubbling jämfört med situationen år 1990.

I takt med att det blivit lättare att få arbete de senaste åren, har också antalet socialbidragstagare minskat. Minskningen har emellertid endast skett bland svenska hushåll. Under år 1998 fick ungefär 25 procent av alla barnfamiljer med utländsk bakgrund (inkl. flyktinghushåll) socialbidrag, att jämföra med 7 procent bland ”svenska” barnhushåll. Av de 120 000 barn som under år 1996 levde i familjer med långvarigt socialbidrag hade 75 procent föräldrar som var födda utomlands. Statistiken avspeglar skillnader i arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande mellan utländska och svenska hushåll och därmed även skillnaden i ekonomisk standard och levnadsförhållanden mellan barn med utrikes- respektive svenskfödda föräldrar.

Av Socialstyrelsens studie Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1999:5) framgår att socialbidragstagande är vanligt bland familjer med funktionshindrade barn. Under år 1996 hade familjer med vårdbidrag för funktionshindrade

barn nästan 50 procent högre socialbidragstagande än befolkningen i övrigt. Förhållandet gällde både kort- och långvarigt socialbidragstagande. Skr. 1999/2000:137

Tabell 4.1

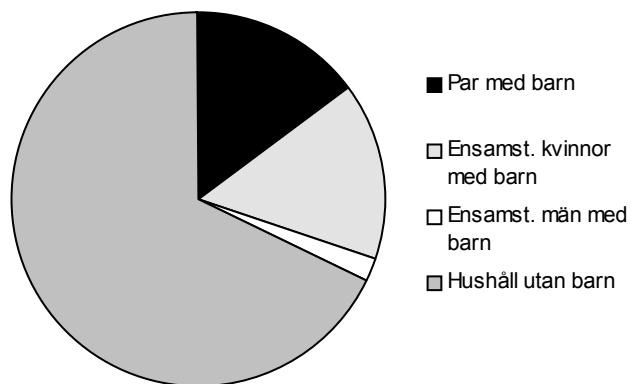
Antal barn 0–17 år i hushåll med socialbidrag någon gång under året

	Antal	Per 1 000 inv.
1990	175 900	93,5
1991	179 300	94,4
1992	196 800	102,8
1993	221 200	114,4
1994	241 400	123,0
1995	246 600	125,4
1996	259 700	132,2
1997	256 500	131,1
1998	236 900	121,7

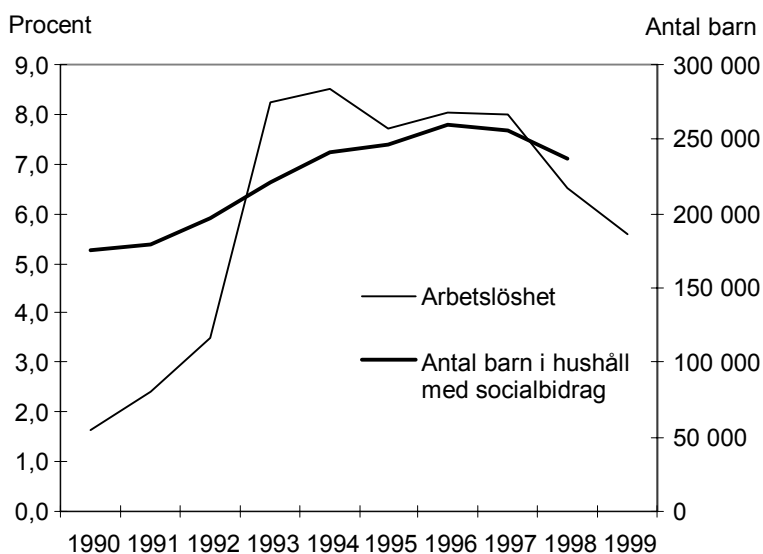
Källa: Socialstyrelsen

Diagram 4.9

Fördelning av antalet hushåll som försörjt sig med socialbidrag någon gång under år 1998



Källa: Socialstyrelsen



Källa: Socialstyrelsen och SCB

Det saknas i dag tillräcklig information om vad det innebär för barn att leva i familjer som helt eller delvis försörjer sig med hjälp av socialbidrag. Bland vuxna däremot har undersökningar gjorts som visar att de flesta upplever stor ekonomisk stress. Många är arbetslösa och risken för passivering och ohälsa är stor. Bland de personer som har haft socialbidrag under lång tid är det fem gånger vanligare att ha svåra besvär av ångslan, oro och ångest jämfört med dem som aldrig haft socialbidrag. Det finns således en risk för att detta även påverkar barnens levnadsförhållanden, men i vilken grad är dock osäkert. Det är också osäkert om bidragstagarna fått sämre levnadsförhållanden till följd av det långvariga bidragstagandet eller om de redan innan hade ett sämre utgångsläge.

Enligt socialtjänstlagen (1980:620) skall den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det innebär att socialbidraget skall täcka kostnader för t.ex. mat, kläder och skor, lek och fritid, boende, läkarvård och hemförsäkring. Bidraget lämnar endast i mycket liten utsträckning utrymme för barnen att delta i olika avgiftsbelagda aktiviteter. Kommunen har även rätt att själv besluta om bistånd till semesterresor. Om detta är vanligt eller ej är inte känt.

#### *Fortsatt inriktning på verksamheten*

Kunskaperna om vad som händer med barn vars föräldrar är långsiktigt socialbidragsberoende är bristfälliga. Det finns dock anledning att tro att situationen inte gynnar en bra uppväxt. Redan avsaknaden av ekonomiska resurser begränsar sannolikt familjens möjligheter i stor utsträckning. Därtill kommer risken för passivitet som är förbunden med situationen.

Det är angeläget att kunskaperna om vad som händer barn i dessa situationer förbättras. Statistikinsamling och forskning på området bör inriktas på att beskriva de långsiktiga effekterna på barnet av socialbidragsberoende och vad som kan göras för att bryta sociala arv. I det bör

ligga att belysa om det finns några skillnader mellan hur pojkar och flickor påverkas av en fattig uppväxt.

Det är också angeläget att allt som är möjligt görs för att hjälpa barnfamiljer att komma bort från socialbidragsberoende. En av de tydliga målgrupperna för detta arbete är de ensamstående föräldrarna. Ofta behövs en serie av åtgärder för att de skall nå en situation där de kan försörja sig själva, utan hjälp av socialbidrag. De behöver hjälp med att ordna sin familjesituation, grundläggande utbildning, yrkesutbildning och hjälp med att ta steget ut på arbetsmarknaden. En annan viktig målgrupp är nyanlända flyktingar som riskerar att fastna i socialbidragsberoende. Eftersom ansträngningarna att hjälpa dessa föräldrar också är till hjälp för barnen i familjerna är normalt också stora insatser från samhällets sida lönsamma.

Socialbidraget är en sista resurs som utlöses om individer eller familjer inte har några andra möjligheter att ordna sin försörjning. Det är angeläget att samhällets generella satsningar på barnfamiljer når alla barn. Barnbidrag räknas som inkomst när socialbidraget fastställs, därmed minskar barnbidragshöjningar beroendet av socialbidrag. Men det innebär att den disponibla inkomsten sammantaget inte ökar för familjer med långvarigt socialbidragsberoende. Det finns skäl att ytterligare belysa detta.

## 4.5 Stöd i föräldraskapet

### *Inledning*

I november 1997 presenterade Föräldrautbildningsutredningen betänkandet Stöd i föräldraskapet (SOU 1997:161). Betänkandet innehöll en genomgång av olika verksamheter med anknytning till föräldrautbildning och andra former av stöd till föräldrar. Bland annat beskrevs föräldrautbildning inom mödravårds- och barnavårdscentraler (MVC och BVC), föräldraverksamheter inom barnomsorg och skola, föräldrastödande aktiviteter inom socialtjänst och barnpsykiatri och mycket annat. Beskrivningarna gällde projekt och verksamheter som var bra och av nyskapande karaktär. I betänkandet fördes också diskussioner om vilka stödbehov föräldrar har jämfört med de verksamheter som faktiskt bedrivs. Utredningen pekar bland annat på att föräldrar med barn i tonåren inte får tillräckligt med hjälp i dag. När det gäller särskilda grupper av föräldrar konstaterar man att föräldrar med utländsk bakgrund, vars barn möter flera kulturer, ofta har särskilda behov av kunskaper. Utredningen föreslog även att föräldrar till barn med funktionshinder bör erbjudas kompletterande stöd avpassat efter deras och barnens behov och önskemål liksom nyblivna föräldrar med egna funktionshinder utifrån sina behov.

Utredningen föreslår att regeringen träffar avtal med landstings- och kommunförbunden om den fortsatta inriktningen på den föräldrastödande verksamheten. Utredningen ser det också som angeläget att kommuner och landsting på lokal nivå klargör ansvarsfördelningen mellan sig.

I betänkandet finns inte några förslag till lagändringar eller särskilda statsbidrag av det slag riksdagen behöver besluta om. Däremot pekar utredningen på behov av att föräldrastödet stärks inom kommuner och landsting, att frivilligorganisationer får stöd i sitt arbete med att informera föräldrar och att gränserna mellan olika huvudmän blir klarare. Utredningen pekar också på behovet av utvecklingsarbete inom området och att kunskaper sammanställs och sprids till de som arbetar inom berörda verksamheter. Utredningen föreslår att resurser avsätts för detta och att uppdrag ges till berörda myndigheter att bistå med det arbetet.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna ansluter sig i allmänhet till utredningens verklighetsbeskrivning och problemanalys. När det gäller utvecklingen av verksamheten finns det däremot skilda åsikter. Det finns remissinstanser som förespråkar mer tvingande åtgärder för att föräldrautbildning och liknande skall bli mer tillgängligt för föräldrar som behöver sådan hjälp. Flera remissinstanser vill ge landstingen ett tydligare ansvar för hela förskoleperioden. Av remissomgången framgår också att det knappast finns några förutsättningar att träffa avtal mellan staten och de två kommunförbunden. Diskussionerna fortsätter dock med Landstingsförbundet i syfte att öka kunskaperna om föräldrautbildning och föräldrastödjande verksamheter. Ett viktigt led i detta syfte är att sprida goda exempel på verksamheter och projekt inom området.

#### *Värdet av föräldrautbildning och föräldrastödjande verksamheter*

Regeringen bedömer det som viktigt att föräldrar erbjuds stöd i sitt barnuppfostrande arbete. Det gäller både föräldrautbildning i grupp och mer individuellt inriktat föräldrastöd. Mycket tyder på att det är mer komplicerat att fostra barn i dag än tidigare. Många föräldrar har också nätverk som är begränsade.

Familjens nätverk är fortfarande viktigt. Mycket allmän föräldrakunskap sprids också via massmedia av olika slag. Det är bra och användbart. För många föräldrar är det dock viktigt att få möta andra föräldrar i samma situation och få möjlighet att diskutera gemensamma frågor. Familjer där generationskonflikter kan förstärkas av kulturkonflikter bör särskilt uppmärksammas. Den föräldrautbildning och föräldraverksamhet som finns i dag behöver förstärkas och byggas ut. Det finns definitivt inte någon anledning att dra in på sådana verksamheter, tvärtom inom vissa områden, exempelvis stöd till föräldrar med tonårsbarn, behöver nya verksamheter utvecklas.

#### *Mötesplatser för föräldrastöd och föräldrautbildning*

Den verksamhet till stöd för föräldrar som utredningen beskriver skall i första hand bygga på föräldrars egna behov och önskemål. Stödet kan ges både till föräldrar i grupp och som individuellt stöd. Det finns stöd som riktar sig till alla föräldrar och stöd som är avsett för begränsade grupper. Allt detta innefattas i begreppet stöd i föräldraskapet. Här ingår också sådant stöd som föräldrar kan ge varandra t.ex. i grupp och stöd genom olika nätverk.

Nya metoder behöver utvecklas för att det inledande arbetet med att nå föräldrarna skall bli så framgångsrikt som möjligt. Olika verksamheter – ibland med olika huvudmän – behöver samverka för att så många föräldrar som möjligt skall nås med information och erbjudanden om gruppverksamhet och annan föräldrastödande verksamhet.

Som utredningen om föräldrautbildning framhåller är den verksamhet som bedrivs på mödra- och barnavårdscentralerna basen i arbetet med att föra över kunskaper till föräldrar och utveckla kontakt mellan föräldrar. Centralerna når praktiskt taget alla föräldrar och de åtnjuter också mycket stort förtroende hos föräldrarna. De är således både en viktig resurs för att föra över kunskaper till föräldragruppen som helhet och för att ge stöd till de föräldrar som har ett särskilt behov av stöd.

Samtidigt som man kan konstatera att dessa verksamheter är en viktig resurs i det förebyggande arbetet när det gäller barns hälsa och välbefinnande så framgår det av utredningens betänkande och det kartläggningsarbete som föregick utredningen att verksamheterna utsatts för påfrestningar under den besparingsperiod som varit. Nedskärningar i resurserna, omorganisationer och urholkning av barnkompetensen har gjort att personalen har svårt att hitta utrymme för det förebyggande arbetet.

Svenska Barnmorskeförbundet efterlyser en tydlig programförklaring som ger mödra- och barnhälsovården ansvaret för den föräldrastödande verksamheten under graviditeten och barnets första levnadsår. Regeringen ser det som mycket angeläget att det inom mödra- och barnhälsovården finns utrymme för ett förebyggande barnarbete, kunskapsöverföring och nätverksbygge för alla föräldrar och för ett riktat stöd till de föräldrar som behöver extra mycket tid, omtanke och råd.

Metoder och samverkansformer behöver utvecklas. Personalen behöver fortbildning och handledning för att kunna hantera dessa delar av sitt arbete. Material för det föräldrastödande arbetet behöver utvecklas.

Männens roll som föräldrar och fostrare bör särskilt uppmärksammas. I många län har man prövat s.k. pappautbildningar som riktar sig till blivande och nyblivna föräldrar. Syftet med dessa utbildningar har bl.a. varit att motivera män till ett ökat uttag av föräldraledighet och att öka förståelsen av hur föräldraskapet påverkar parrelationer. Härigenom kan mannens position i föräldraskapet stärkas.

Det är givetvis bra om mödra- och barnavårdscentraler samarbetar när det gäller gruppverksamheter för föräldrar. Flera remissinstanser pekar på angelägenheten av att föräldrar kan delta i samma grupp på båda ställena. Den tanke som framförs av Göteborgs och Bohus läns landsting att föräldragrupper skall kunna följas åt under barnets hela förskoleperiod är tilltalande och bör eftersträvas. Detta förutsätter ett nära samarbete mellan landsting och kommun.

Förskola och skola är centrala verksamheter i barns och ungdomars liv. Där hämtar de kunskaper för resten av livet; där sker också en viktig del av deras sociala utveckling. Naturligtvis berör detta barnens föräldrar i hög grad.

En påtaglig utveckling sker för närvarande när det gäller föräldrainsflytandet inom dessa verksamheter. Försöksverksamhet med föräldrastyrda skolor pågår och även i övrigt stärks föräldrarnas roll. Detta är angeläget

ur föräldrarnas synpunkt, men det är också viktigt för skolans förankring i samhället.

När det gäller relationerna mellan förskolan respektive skolan och det enskilda barnets föräldrar sker också en påtaglig utveckling. Utvecklingssamtalen ersätter de tidigare kvartssamtalen. I utvecklingssamtalet skall läraren, eleven och föräldrarna samtala om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt hur den bäst kan stödjas. Samtalet gör det lättare för föräldrarna att stödja sitt barn exempelvis vid läxläsning.

Förskolan och skolan fungerar också som mötesplats för föräldrar och har därmed en unik potential när det gäller kunskapsöverföring och nätverksbygge. Föräldrar med barn inom förskolan kan lätt nå med information. Likaså finns det möjligheter att nå föräldrarna genom skolan. Det är givetvis viktigt för förskolan och skolan att utnyttja dessa möjligheter för att informera om sin verksamhet och föra de diskussioner med föräldrarna som är viktiga för institutionerna och för barnen. Det kan gälla exempelvis normbildningsfrågor och hur man främjar en god hälsa och livsstil.

Dessa föräldraverksamheter fungerar också i sig som föräldrastöd. Där kan man ventilera problem som berör det egna barnet, se att man inte är ensam om sina bekymmer och tillsammans med andra diskutera dem. Förskolan och skolan är viktiga som bas för nätverksbygge.

Utredningen om föräldrautbildning för fram idéer om att förskolan och skolan kan utgöra bas för föräldragrupper. Det kan utformas så att verksamheterna står för inbjudan till och start för grupperna, men att föräldrarna själva sedan tar över. Det underlättar om man också kan utnyttja förskolans eller skolans lokaler. Föräldrarna kan också få stöd av Hem och skola eller av studieförbund när det gäller att driva grupperna.

### *Riktat stöd till föräldrar med särskilda behov*

Det finns enligt utredningen vissa grupper av föräldrar som är i behov av riktat stöd för att kunna vara tillräckligt goda föräldrar till sina barn. Det finns i Sverige ett generellt stöd till alla barnfamiljer som är tillräckligt för det stora flertalet. För de föräldrar för vilka det generella stödet inte är tillräckligt finns det redan i dag lagstadgade verksamheter vars syfte är att stärka föräldrar i deras uppgift. Det finns utrymme för mer samverkan, metod- och kompetensutveckling och ett förstärkt barnperspektiv i dessa verksamheter.

Många föräldrar till barn med funktionshinder efterfrågar stöd i sin föräldraroll. Detta stöd bör inriktas på information om barnens funktionshinder, rätten till samhällsstöd samt mer riktat stöd. Beroende på karaktär och svårighetsgrad på barnets funktionshinder kan stödbehovet se olika ut. Det riktade stödet till dessa föräldrar bör också ges under olika skeden under barnens uppväxt. På samma sätt kan även föräldrar med egna funktionshinder ibland behöva kompletterande stöd i sin föräldraroll som kan vara mer krävande såväl praktiskt som psykologiskt.

Det finns i dessa sammanhang anledning att betona att verksamheterna skall bedrivas i samarbete med berörda barn och föräldrar och med respekt för deras intressen och önskemål. Målsättningen skall hela tiden

vara att föräldrar och barn skall kunna fungera som en självständig familj.

Värdet av samverkan mellan dem som i sitt yrke möter barn och deras föräldrar i olika situationer kan inte nog poängteras. Alla har något att vinna på att samverka. Olika yrkesgrupper kan ha olika synsätt på vad som kan vara skadligt i barns uppväxtförhållanden och vad som kan göras för att stärka familjen. Ett väl fungerande samarbete över gränserna ökar förutsättningarna för att i ett tidigt skede kunna erbjuda stöd i föräldraskapet till föräldrar som sviktar i sin föräldraroll och för att upptäcka och skydda barn som far illa.

Ett sätt att ordna samverkan kan vara att samla flera verksamheter som berör barn och föräldrar på samma plats i form av en familjecentral. Det kan gälla MVC, BVC, öppen förskola, socialtjänstens individ- och familjeomsorg, familjerådgivning etc. En samlokalisering ger praktiska fördelar för besökarna som bara behöver ta sig till en plats. En samlokalisering ger också förutsättningar för gemensam utbildning, gemensamma målformuleringar och samverkan i det praktiska arbetet. Det innebär också att det är mycket lättare att knyta personliga kontakter med kollegor som arbetar inom andra verksamheter.

MVC och BVC är generella resurser som genom sin medicinska verksamhet med starka psykosociala inslag har alldeles särskilda möjligheter att tidigt upptäcka och uppmärksamma barn och familjer som behöver stöd och hjälp. MVC och BVC har stort förtroende bland föräldrarna och fyller en funktion för nära nog alla barn och familjer i landet. Det finns inom dessa verksamheter även tillgång till specialutbildad personal som kan uppmärksamma och ge mer riktat stöd vid svåra och långdragna psykosociala familjeproblem.

Det förtjänar att i detta sammanhang återigen erinra om att alla personer som yrkesmässigt kommer i kontakt med barn och ungdomar har skyldighet att i enlighet med bestämmelserna i 71 § socialtjänstlagen anmäla till socialtjänsten om man har anledning att tro att ett barn far illa och behöver skydd genom insatser från socialnämndens sida. Socialnämnden har då till uppgift att utreda barnets behov och i nära samarbete med hemmet sätta in de insatser som behövs. Under avsnitt 3.4 ges en närmare beskrivning av socialtjänstens arbete med utsatta barn och dess ansvar för bl.a. stöd till föräldrar.

Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten riktar sig till barn och ungdomar med psykiatrisk problematik. Den kunskap som finns inom barn- och ungdomspsykiatri är, enligt regeringens bedömning, betydelsefull i det riktade stödet till föräldrar som har behov av stöd i sitt föräldraskap. Många av de metoder som barnpsykiatrien förfogar över innebär att man arbetar med föräldrarna för att möjliggöra för dem att kunna fungera som tillräckligt goda föräldrar. I många sammanhang arbetar man i dag med olika slag av gruppverksamheter för föräldrar. I avsnitt 3.3.3 lämnas en redogörelse för Barnpsykiatrikommitténs förslag samt de åtgärder som har vidtagits med anledning av dessa.

Sammanfattningsvis vill regeringen här slå fast att det redan i dag finns verksamheter inom barnavårdscentralerna, socialtjänsten och den psykiska barn- och ungdomsvården som riktas till föräldrar som har behov av särskilt stöd i sitt föräldraskap och att den samverkan mellan olika



yrkesgrupper och verksamheter som utvecklats på olika håll i landet och som beskrivs i utredningens betänkande är mycket betydelsefulla för att barn och deras föräldrar skall få hjälp och stöd. Skr. 1999/2000:137

### *Det fortsatta arbetet med föräldrastöd*

Föräldrastöd och föräldrautbildning kan ges i många olika former. Det är viktigt att former får växa fram utifrån lokala behov och önskemål. Utredningen om föräldrautbildning förmedlar intrycket att många goda initiativ växer fram ute på fältet.

Det är viktigt att utvecklingsprocesserna är lokalt förankrade så att de som deltar i ett förändringsarbete känner att de har förvaltningsledning och beslutande politiker med sig. Det är också viktigt att beslutsfattare av alla slag ser vikten av det förebyggande arbetet kring barns och föräldrars relationer. En dåligt fungerande barndom kan sätta spår för hela livet och indirekt ge upphov till stora kostnader för samhället.

Föräldrastöd måste ges lokalt. Statens roll i utvecklingsarbetet är att stödja de välfungerande modeller och metoder som kommer fram i det lokala arbetet. Folkhälsoinstitutet bör därför få i uppdrag att fånga upp, beskriva och föra vidare goda exempel. I det ligger också att man bör stödja kunskapsutveckling och utvärdering inom området. En central fråga är därvid hur erbjudandet till föräldrarna skall se ut för att det skall nå alla de föräldrar som bör nås med stödet.

Regeringen anser att medel från anslaget för bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (utgiftsområde 9, anslag 18:1) bör ställas till förfogande för utvecklingsarbetet kring föräldrastödjande verksamheter. Regeringen återkommer i denna fråga i budgetpropositionen för år 2001.

## 5 Arbetet med att genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter

### 5.1 Tio år med FN:s barnkonvention

#### *Inledning*

Alltsedan Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter efter ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990 (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350) har ett noggrant och systematiskt arbete bedrivits dels för att sprida och öka kunskapen om den, dels för att anpassa lagstiftningen till de krav konventionen ställer. Bland annat har socialtjänstlagen (1980:620), föräldrabalken och utlänningslagen (1989:529) tillförts ett uttalat barnperspektiv. Regeringen har i två omgångar beslutat avsätta medel ur Allmänna arvsfonden till frivilligorganisationerna för att sprida kunskap om barnkonventionen. Den 1 juli 1993 inrättades myndigheten Barnombudsmannen (BO), med uppgift att särskilt bevaka Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. År 1996 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Barnkommittén, med uppdrag att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning

och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser och intentioner. Kommittén lade i sitt slutbetänkande i augusti 1997, Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116), bl.a. ett förslag till en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen. I maj 1998 föreslog regeringen i prop. 1997/98:182 en strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige, som riksdagen beslutade att anta i mars 1999 (bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). Samma år uttalade regeringen i sin förklaring att barnkonventionen skall efterlevas och alla relevanta politiska beslut skall analyseras utifrån hur de påverkar barnens situation.

Ett arbete med en nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna, inklusive barnets rättigheter, har nyligen påbörjats inom Regeringskansliet. En interdepartemental arbetsgrupp har tillsatts, med uppdrag att arbeta utåtriktat och ha en bred dialog med olika intressegrupper i samhället. En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna skall se till helheten och verka för att ge en övergripande bild av Sverige och de mänskliga rättigheterna samt identifiera åtgärder vilka kan förbättra främjandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna.

### *Ett processinriktat arbete*

Såväl domstolar och myndigheter som kommuner och landsting skall ta hänsyn till de rättigheter som fastslås i barnkonventionen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals. Det handlar dels om att beakta barnkonventionens intentioner i olika verksamheters beslut, dels om att tillämpa den lagstiftning som har förändrats i enlighet med barnkonventionens krav.

Under de senaste åren kan ett ökat engagemang för barnkonventionen noteras i hela samhället. Myndigheter, landsting och kommuner visar ett allt större intresse för barnkonventionen, men de behöver hjälp med att omsätta den i praktiken. Barnkonventionen har ännu inte blivit ett självklart redskap i planering och vid beslut inom något samhällsområde. Mycket arbete kvarstår således innan barnkonventionen kan sägas vara införlivad fullt ut i vårt land. Genomförandet av barnkonventionen kan ses som en process. Det handlar om attityder och förhållningssätt som behöver förändras, kunskap som skall bli bättre och nya metoder som måste utvecklas. I detta arbete befinner vi oss fortfarande i ett inledningskede.

Barnombudsmannen (BO) har som myndighet ett särskilt ansvar att följa Sveriges åtagande enligt barnkonventionen och en viktig uppgift när det gäller att driva på genomförandet av den på alla nivåer i samhället. BO följer utvecklingen av barnkonventionens genomförande på många olika sätt, bl.a. genom olika undersökningar och enkäter som skickas till såväl kommuner och landsting som myndigheter.

Frivilligorganisationerna har också i hög grad bidragit med att sprida information och kunskap om barnkonventionen, bl.a. genom informationsmaterial och opinionsbildning. Nätverket för barnkonventionen, som består av ett 50-tal organisationer, anordnar årligen en hearing där regeringsföreträdare och representanter från organisationerna diskuterar frågeställningar utifrån barnkonventionen.

Regeringen har, som tidigare nämnts, avsatt pengar ur Allmänna arvsfonden till information om barnkonventionen. År 1990 avsattes 30 miljoner kronor. Målgrupperna var frivilligorganisationerna själva, yrkesgrupper inom olika barnverksamheter, samt barn och unga. År 1996 avsattes ytterligare medel till ett särskilt projekt – Dags för barnkonventionen. Målet med denna satsning har varit att samtliga kommuner och landsting skall ta ett steg vidare i arbetet med barnkonventionen. Sammanlagt 25 miljoner kronor har avsatts ur Allmänna arvsfonden för denna informationssatsning, vars främsta målgrupp har varit tjänstemän och beslutsfattare. Totalt har 57 lokala projekt genomförts, i ca 200 kommuner spridda över hela Sverige. Cirka 1 200 insatser har gjorts i form av utbildningar, seminarier/konferenser, kulturella aktiviteter m.m., vilket har resulterat i att cirka 48 000 personer (politiker, tjänstemän, personal, barn, föräldrar m.fl.) har nåtts av insatserna. BO har haft en samordnande roll i detta arbete och i en särskild samordningsgrupp har det ingått representanter från frivilligorganisationer, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Projektet pågick t.o.m. december 1999 och har utvärderats under våren 2000.

### *Barns och ungdomars kunskap om barnkonventionen*

För att kunna genomföra barnkonventionens rättigheter och intentioner måste barn och ungdomar själva få kunskap om den. Detta är också ett ansvar som staten har åtagit sig i och med Sveriges anslutning till konventionen. Av artikel 42 i konventionen framgår att konventionsstaterna genom lämpliga och aktiva åtgärder skall göra konventionens bestämmelser och principer allmänt kända hos såväl barn som vuxna.

Enligt regeringens proposition om en ny läroplan för grundskolan (prop. 1992/93:220), är barnkonventionen ett av de grunddokument som utgör basen för läroplaner och kursplaner och som på lämpligt sätt skall göras tillgänglig och känd i skolorna. Skolverket har informerat om barnkonventionen genom att sända ut skriften Överenskommet till samtliga skolor. Den innehåller de internationella konventioner som ligger till grund för läroplanerna. Många skolor arbetar också aktivt med att sprida kunskap om barnkonventionen och hur den skall tillämpas. Detta sker antingen som arbete inom en enskild undervisningsgrupp eller temadagar för en hel skola.

Barnombudsmannen har i en enkätundersökning år 1998 undersökt kunskapsnivån om barnkonventionen bland barn och ungdomar i årskurs 4–6 och 7–9. Av svaren i enkäten framgår att många mellan- och högstadiel elever saknar kunskap om barnkonventionen. Ungefär sju av tio mellanstadiebarn och hälften av högstadieungdomarna kände till konventionen.

Att sprida information och kännedom om barnkonventionens innehåll är ett arbete som måste pågå kontinuerligt och som en integrerad del i undervisningen. Att sedan översätta den till praktiskt handlande kan vara svårare och fler idéer och modeller behövs.

Regeringen framhåller i den nyligen till riksdagen avlämnade propositionen om en förnyad lärarutbildning (prop. 1999/2000:135) vikten av att de blivande lärarna i sin utbildning får kunskap om barnkonventionen

och förbereds på att arbeta så att barnets rättigheter tillvaratas i skola och samhälle. Detta bör i sin tur komma eleverna till del. (Se även under avsnitt 3.2.) Skr. 1999/2000:137

### *Den nationella strategin för att förverkliga barnkonventionen*

Strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182) innebär i korthet att myndigheter, kommuner och landsting skall beakta och tillämpa barnkonventionen i sina verksamheter. Målsättningen är att konventionen och dess intentioner skall finnas med i allt beslutsfattande som rör barn, dvs. barnperspektivet skall finnas med i alla beslut som rör barn. Målet är att utveckla vuxensamhällets förmåga att lyssna till barn och se effekterna av olika beslut ur barnens perspektiv. I strategin ingår att:

- Barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt beslutsfattande inom Regeringskansliet som rör barn.
- Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv.
- Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som rör barn.
- Barnkonventionen bör på olika sätt tas upp i utbildningar för de yrkesgrupper som skall arbeta med barn.
- Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn och ungdomar skall erbjudas fortbildning om barnkonventionen.
- Kommuner och landsting bör på samma sätt erbjuda sin personal fortbildning.
- Kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet.
- Barnombudsmannens verksamhet och organisation ses över i syfte att stärka dess roll vid genomförandet av barnkonventionen.
- Barns och ungdomars inflytande och delaktighet i samhälls- och trafikplaneringen skall utvecklas.
- Barnstatistiken skall utvecklas.

Arbetet med att utveckla barnperspektivet i enlighet med strategin pågår på olika nivåer i samhället. Socialdepartementet driver, genom sin samordningsfunktion för barnkonventionsfrågor inom Regeringskansliet, på för att barnperspektivet skall finnas med i alla relevanta beslut.

Barnombudsmannen (BO) fick i april 1999 ett brett uppdrag att i enlighet med den nationella strategin genomföra utbildningsinsatser och utveckla metoder och verktyg för barnkonventionens genomförande. BO skall bl.a. ta fram program för fortbildning om barnkonventionen och föreslå modeller för hur barnkonsekvensanalyser kan göras av beslut som rör barn. BO har startat ett arbete som innebär att utvärdera och vidareutveckla olika metoder för att tillämpa barnkonventionen i kommuner och landsting. När det gäller den statliga sektorn har BO påbörjat ett fördjupningsarbete kring begreppet barnets bästa. Barnombudsmannen bedriver inom ramen för uppdraget också ett utvecklingsarbete tillsammans med ett antal försöksmyndigheter när det gäller att få fram modeller för hur

barnkonsekvensanalyser kan göras. Utgångspunkten för detta arbete är den rapport som Ekonomistyrningsverket presenterade tidigare i år (se vidare under kap. 2). BO har vidare producerat en informationsskrift om barnkonventionen, och inrättat en särskild hemsida för att sprida goda exempel inom myndigheter, landsting och kommuner när det gäller att genomföra barnkonventionen. Ett fortbildningsprogram kring barnkonventionen har också tagits fram. Dessutom har BO inrättat särskilda referensgrupper av kommuner, landsting och myndigheter. Till detta kommer utbildningsinsatser som BO genomför i första hand till beslutsfattare inom myndigheter, kommuner och landsting. Arbetet bedrivs i dialog med Socialdepartementet och samarbete sker med många andra aktörer som t.ex. frivilligorganisationer och Ekonomistyrningsverket.

### *Barnkonventionen i myndigheterna*

Barnkonventionens bestämmelser om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals gäller i alla frågor som rör barn. De gäller således inte bara inom de områden som är direkt inriktade på det enskilda barnet som förskola, skola, socialtjänst, utan även i samhällsplanering, närmiljö och trafik. Mot den bakgrunden har de flesta myndigheter en viktig roll när det gäller att införliva barnkonventionen genom att tillämpa konventionen i det egna beslutsfattandet. Den nationella strategin är också i hög grad fokuserad på myndigheterna.

År 1998 gjorde Barnombudsmannen en undersökning av hur 90 myndigheter, som direkt eller indirekt arbetar med frågor som rör barn, arbetar med barnkonventionen. I denna grupp ingick samtliga länsstyrelser samt överrätterna inom domstolsväsendet. Kartläggningen visar glädjande nog att en klar majoritet av myndigheterna anger att barnkonventionen på något sätt har relevans för myndighetens verksamhet. Nära hälften av de 90 svarande myndigheterna anger också att de i skrivelser, remissyttranden, föreskrifter, policyuttalanden eller beslut refererar till barnkonventionen. Det är således ett relativt stort antal myndigheter som använder barnkonventionen i olika uttalanden, vilket tyder på en medvetenhet om dess betydelse.

Enkätsvaren visar att det är fler myndigheter vars verksamhet inkluderar barnfrågor, som också aktivt arbetar med barnkonventionen. Vägverket är dock ett gott exempel på det motsatta. Det är en myndighet som i mindre utsträckning direkt arbetar med barnfrågor men som ändå kommit långt i sitt arbete med barnkonventionen. Som exempel kan nämnas att barnkonventionen finns omnämnd i Vägverkets verksamhetsplanering och skall tas upp och integreras inom Vägverkets alla verksamhetsområden. Dessutom finns en särskild person i generaldirektörens stab, som är strategiskt ansvarig för barnfrågorna inom myndigheten.

Även Sida arbetar aktivt med barnkonventionen som ett led i att utveckla barnperspektivet i Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Ytterligare ett exempel är Domstolsverket där frågor om barnfrågor och barnkonventionen är ett återkommande inslag i Domstolsverkets utbildningsprogram.

Trots att det finns en medvetenhet om barnkonventionens betydelse hos majoriteten av myndigheterna saknar dock de flesta ett aktivt förhåll-

ningsätt till barnkonventionen och dess intentioner. Mycket få myndigheter tillämpar konventionen på ett strategiskt och systematiskt sätt. Skr. 1999/2000:137

### *Barnkonventionen i kommuner, landsting och regioner*

De flesta av de rättigheter som regleras i barnkonventionen finns inom områden som kommuner och landsting har ansvaret för. Det handlar t.ex. om förskola, skola, planering av närmiljön samt hälso- och sjukvårdsfrågor. Det är således främst på regional och lokal nivå som barnkonventionen omsätts i praktisk handling såväl i beslutsprocesser som i de konkreta verksamheterna.

### *Barnkonventionen i kommunerna*

För att få reda på hur stort genomslag barnkonventionen har fått i kommunerna, har Barnombudsmannen genomfört tre enkätundersökningar under åren 1995, 1997 och 1999. Genom dessa studier går det att följa utvecklingen inom kommunerna och även dra vissa generella slutsatser när det gäller barnkonventionens genomförande under 1990-talet.

Vid en jämförelse mellan svaren i BO:s kommunenkäter på frågan om barnkonventionen har behandlats i kommunfullmäktige/kommunstyrelsen kan man utläsa en positiv utveckling. 1999 års enkät visar att 154 kommuner har fattat beslut i kommunfullmäktige eller kommunstyrelse, i förhållande till 64 kommuner år 1997 och 19 kommuner år 1995.

Undersökningen visar också på en större medvetenhet om konventionens innehåll och möjligheter. Det framgår av att fler av de kommuner som i 1999 års enkät uppger att de behandlat barnkonventionen i kommunfullmäktige/kommunstyrelsen samtidigt anger vilka metoder som har använts/skall användas. De metoder som flest kommuner beslutar om handlar dels om att anta/utarbete en kommunal policy/strategi/handlingsplan eller ett annat övergripande dokument, dels om att informera/utbilda om barnkonventionen inom kommunen.

En positiv trend ses framför allt i ökningen av antalet beslut att anta någon form av övergripande styrdokument där man slår fast mål och arbetssätt. De övergripande dokument som utarbetas är av olika karaktär. En del har tydliga mål kopplade till konkreta insatser medan andra är mer av policykaraktär, där enbart övergripande mål angivits.

Några kommuner har genomfört olika former av kartläggningar för att få en bild av barns och ungdomars situation. En del av dessa kartläggningar har utgått från barns och ungdomars egen medverkan och synpunkter. Därefter kan kommunen gå vidare och genomföra insatser som kan relateras till barns och ungdomars behov. Ett trettio-tal kommuner har eller skall tillsätta en samordningsfunktion för arbetet med barnkonventionen, dvs. en särskild person inom kommunen får ansvaret.

Många kommuner uttrycker fortfarande ett stort behov av stöd i arbetet med att omsätta barnkonventionen i praktiken. Av 1999 års studie framgår att en klar majoritet, nära 80 procent av kommunerna vill ha hjälp med fördjupad kunskap och metodutveckling, medan man tidigare i huvudsak önskade få information om barnkonventionen i sig. Den slut-

sats som kan dras är att många kommuner i dag redan har grundläggande kunskaper om barnkonventionen och att behovet för närvarande är störst när det gäller kunskaper om *hur* den skall omsättas i praktiken.

Även om utvecklingen under den senare delen av 1990-talet varit positiv återstår således mycket arbete innan barnkonventionen fullt ut praktiseras i kommunerna. Många kommuner befinner sig i ett inledningsskede av detta arbete. De metoder och modeller som hittills arbetats fram är ofta av försökskaraktär, vilket betyder att de ännu inte har utvärderats eller följts upp. Det innebär att effekterna framför allt kan utläsas på policy-nivå. Barnkonventionen utgör ännu inte ett dokument som med tyngd påverkar kommunala beslutsprocesser och genomsyrar hela kommunens verksamhet. Fortfarande är det en dryg fjärdedel av kommunerna som inte redovisar några åtgärder alls för att genomföra barnkonventionen i sin kommun.

Att utveckla och tillämpa metoder för att genomföra barnkonventionen är förenat med svårigheter av olika slag. För att i praktiken kunna ändra förhållningssätt är uppföljningsarbetet av största vikt i denna process. Barnombudsmannen har därför initierat ett fördjupningsarbete för att följa upp och lyfta fram de metoder som generellt sett är mest effektiva. Det görs i samverkan med ett antal kommuner och med expertis inom olika sakområden.

### *Barnkonventionen i landsting och regioner*

Barnkonventionens rättigheter berör alla samhällssektorer, vilket gör att också landstingen och regionerna är delaktiga i att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Barnkonventionen berör såväl landstingens (och motsvarande regioners) planerings- och beslutsprocesser som dess olika verksamheter.

Enligt en enkätundersökning genomförd av Barnombudsmannen år 1998 har samtliga landsting behandlat barnkonventionen på olika sätt, t.ex. i utbildningssammanhang eller under fullmäktige- och styrelsesammanträden. Hälften av landstingen har eller planerar för en särskild strategi för barnkonventionens införlivande i sitt arbete. Inte heller inom landstingen används barnkonventionen som ett systematiskt verktyg i planerings- och beslutsprocesser eller som ett medel för att förverkliga barns och ungdomars möjligheter att påverka landstingens verksamheter.

Knappt hälften av landstingen har några särskilda rutiner eller forum för hur de tar reda på vad barn och ungdomar tycker. Fler landsting vill dock ta vara på barns och ungdomars egna åsikter och uppger att det finns planer på att utveckla rutiner för detta.

Majoriteten av landstingen uttrycker ett behov av stöd för att utveckla arbetet med barnkonventionen och dess tillämpning på besluts- och planeringsnivå. Det krävs ett fortsatt utvecklingsarbete där landsting prövar sig fram för att kunna utforma praktiskt användbara besluts- och uppföljningsinstrument.

Sammantaget gör de flesta landsting, enligt Barnombudsmannen, bra kartläggningar där de även frågar barn och ungdomar. Många har informerat om barnkonventionen och i vissa fall antagit en särskild strategi. Trots detta har det stora flertalet landsting ännu inte tagit till sig barn-

konventionen som ett strategiskt verktyg i beslutsprocesser eller som ett medel för att förverkliga barns och ungdomars rätt att påverka landstingens verksamheter och beslut.

### *Pågående initiativ och åtgärder*

De viktigaste verksamheterna som berör barn finns på lokal nivå. Kommuners och landstings beslut är ofta de som barn och ungdomar har anledning att ha synpunkter på. Det är därför givet att genomförandet på kommunal nivå är en särskilt viktig uppgift i arbetet med barnkonventionen. Detta understryks också av FN:s barnkommitté i dess yttrande över den senaste svenska rapporten om konventionen (se vidare under avsnitt 5.5).

Av regeringens uttalanden i prop. 1997/98:182 (s. 24) framgår att det finns anledning att förvänta sig att den positiva utvecklingen i kommunerna och landstingen fortsätter, varför lagstiftningsåtgärder för att stärka barnperspektivet i den kommunala beslutsprocessen för närvarande inte är aktuell. Ett av de viktigaste målen med den nationella strategin för barnkonventionens förverkligande är att utveckla barnperspektivet på den kommunala nivån genom utbildnings- och fortbildningsinsatser, metodutveckling, dialog och erfarenhetsutbyte.

Mot denna bakgrund är det glädjande att konstatera det intresse för att arbeta med konventionen som finns i många kommuner och landsting. Även Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet ställer sig positiva till barnkonventionsarbetet. De diskussioner som regeringen har fört med förbunden har haft inriktning på att finna former för att stödja kommuner och landsting i deras konventionsarbete.

Kommuner och landsting behöver hjälp med allmän kunskap om konventionen liksom med att fortbilda den personal som arbetar med barn om konventionens innehåll och intentioner. Kommuner och landsting behöver också bygga upp metoder för att bedöma konsekvenser av beslut som skall fattas ur barnsynpunkt och att sedan utvärdera sådana beslut. Även barnperspektivet i budgetbesluten behöver utvecklas.

Viktiga delar av de uppdrag som Barnombudsmannen för närvarande har kring genomförandet av konventionen handlar om att finna metoder och instrument för arbete av detta slag. Regeringen är beredd att ställa dessa kunskaper till kommuners och landstings förfogande.

De diskussioner regeringen har påbörjat med kommun- och landstingsförbunden tar sikte på att finna former för att föra över kunskap till kommuner och landsting. Detta kan göras på olika sätt; genom skriftligt material; med hjälp av konferenser och seminarier; eller via Internet. Avsikten är att bilda en gemensam arbetsgrupp mellan regeringen, de två förbunden och Barnombudsmannen för att ytterligare understödja det lokala arbetet med barnkonventionens genomförande.



### *Inledning*

En av barnkonventionens grundprinciper, artikel 12, slår fast barnets rätt att få uttrycka sina åsikter och få dessa beaktade i alla beslut som rör det. Artikel 12 innehåller två dimensioner; den handlar dels om barns rätt till inflytande i alla frågor som rör dem, innefattande inflytande över de verksamheter barn brukar, deras närmiljö och över politiska beslut som påverkar dem, dvs. en demokratiaspekt, dels handlar den om rätten att komma till tals i beslutssituationer som rör det enskilda barnet. Detta gäller såväl i domstolar som vid administrativa beslut som fattas av olika myndigheter. I dessa fall skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras.

Utmaningen som Sverige står inför ligger i förmågan att omsätta barnkonventionens mening och intentioner till verklighet och konkreta insatser. Det handlar om att genomföra den i såväl lagstiftning som attityder och praxis. Det handlar i grunden om vuxnas förhållningssätt till barn och i vilken mån vuxna låter barns och ungdomars åsikter påverka olika beslut.

Barnkonventionen innebär att barn har en tydlig rätt att framföra sina åsikter och få dem beaktade. Det gäller beslut på såväl övergripande nivå, som samhällsplanering, som beslut på lokal nivå inom kommunerna samt beslut och planering som gäller den egna vardagen, t.ex. i skolan. Men barns och ungdomars inflytande över samhällsplanering och närmiljö är ännu inte en rättighet eller möjlighet för alla.

Barn och ungdomar måste få känna sig delaktiga i samhället och kunna ta aktiv del i det politiska livet för att demokratin skall fortleva. Att vara delaktig och att ha inflytande har stor betydelse för en persons utveckling. Genom att delta i demokratiska arbetsformer lär sig barn och ungdomar att inhämta fakta och lyssna på andras argument. Delaktigheten ger dem på så sätt en viktig livskompetens. Inflytande över politiken och de beslut som fattas handlar också i hög grad om förutsättningar för demokratin och dess kontinuitet över generationerna.

En undersökning av Statistiska centralbyrån av valdeltagandet vid riksdagsvalet år 1998 visar ett lägre valdeltagande bland förstagsängsljare. Bland unga kvinnor (18–22 år) har valdeltagandet minskat från 84 till 73 procent sedan förra riksdagsvalet. Motsvarande minskning för män i samma åldersgrupp är från 78,5 procent till knappt 75 procent (inom statistisk felmarginal).

Inom föreningslivet har antalet barn och ungdomar som är medlemmar sjunkit de senaste åren, även om antalet fortfarande är högt. Verksamhetsåret 1997/98 var 594 112 personer från 7–25 år medlemmar i de ideella ungdomsorganisationerna som är berättigade till statsbidrag. Det motsvarar cirka 29 procent av befolkningen i samma åldersintervall. Samma andel under verksamhetsåret 1990/91 var cirka 32 procent, och antalet medlemmar vad då nästan 80 000 fler.

Det är i detta sammanhang viktigt att analysera vilka orsaker som ligger bakom den negativa utvecklingen och vilka grupper av ungdomar som inte länge deltar i val eller föreningsliv. Den analysen bör innehålla

ett könsperspektiv, men också beskriva hur ungdomar med utländsk bakgrund samt barn och ungdomar med funktionshinder deltar i dessa verksamheter.

För barn och ungdomar med funktionshinder kan bristande tillgänglighet i vissa avseenden vara ett hinder för deltagande. Barnkonventionen betonar särskilt det funktionshindrade barnets rätt till individuell utveckling för att kunna delta aktivt i samhället. Enligt FN:s standardregler har samhället ett ansvar för att skapa de förutsättningar som kan krävas för denna delaktighet. Barn med funktionshinder kan också behöva mer stöd än andra för att komma till tals, vilket innebär att de skall få ta del av information och kunna delta i diskussioner och beslut i en för dem anpassad form. För ett barn som inte kan kommunicera verbalt är tillgången till stöd i form av hjälpmedel avgörande.

Många undersökningar visar att barn och ungdomar vill vara med och forma den egna uppväxtmiljön, men upplever sig i stort sakna sådana möjligheter i dag. Samtidigt visar undersökningarna att deras vilja till engagemang i samhällsfrågor är stort, men inte på de villkor som det traditionella politiska systemet ger dem. Barn och ungdomar vill ha inflytande över sina liv, inte bara inom familjen utan också i skolan, på fritiden, i bostadsmiljön och i närsamhället. Däremot är det få beslutsprocesser i dag som systematiskt tar till vara deras tankar och idéer, inte ens när frågorna direkt berör dem. Detta får till följd att barnens och ungdomarnas egna kunskaper om sina livsvillkor saknas i många viktiga samhällsbeslut.

Ett ökat inflytande för barn och ungdomar i de kommunala beslutsprocesserna och verksamheterna skulle få en stor betydelse för utvecklingen av det politiska arbetet och demokratin i Sverige. Det skulle sannolikt resultera i mer effektiva och genomtänkta beslut. Det skulle också ge barn och ungdomar en större självkänsla, ett ökat ansvarstagande och samhällsengagemang, vilket på sikt är en investering för samhället.

### **5.2.1 Utvecklingen av barns och ungdomars möjligheter till inflytande och delaktighet**

Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen har under 1990-talet följt utvecklingen kring barns och ungdomars inflytande i kommunerna genom olika undersökningar.

Sammantaget visar undersökningarna att barns och ungdomars inflytande generellt sett har ökat under de senaste åren. Det har skett en viss attitydförändring i synen på barns och ungdomars inflytande, framför allt på lokal nivå.

Många kommuner har inlett ungdomsprojekt och andra insatser för att öka ungdomars möjligheter till inflytande. Samtidigt kan man konstatera att det endast är ett mindre antal kommuner som arbetar mer strategiskt och systematiskt med barns och ungdomars medverkan. De former som används är i huvudsak inriktade på åldersgruppen 15–25 år. Metoder för att inhämta åsikter från yngre tonåringar och barn saknas till stor del fortfarande. Det finns heller ingen helhetssyn kring barns medverkan i de

kommunala beslutsprocesserna. Den vanligaste formen för inflytande i den kommunala beslutsprocessen är samråd, genom t.ex. ungdomsråd eller ungdomsparlament.

Det är viktigt att framhålla att inflytande inte får bli exklusivt för vissa ungdomsgrupper utan måste ses som en rättighet för alla barn. Det är viktigt att det finns kanaler för att lyssna även på de yngre barnens åsikter. De små barnen skall ges möjlighet att framföra sin mening utan att de upplever det som ett tvång. Barn får inte heller ges större ansvar än vad som är rimligt utifrån ålder och mognad. Barnen måste också få tid och möjlighet att verkligen sätta sig in i vad frågan gäller och kan aldrig avkrävas ett svar utan ett gott och begripligt underlag. Redan i förskolans läroplan betonas barns inflytande. De behov och intressen som barnen själva på olika sätt ger uttryck för bör ligga till grund för den pedagogiska verksamheten.

Ett ökat inflytande för barn och ungdomar förutsätter dock att det också finns former och arbetssätt för att låta barnen komma till tals. Utvecklingsarbetet består av två delar. Dels att lära barn och ungdomar att framföra sina åsikter, dels att lära vuxenvärlden att lyssna och ta till sig det barn och ungdomar säger.

### *Barns och ungdomars inflytande i skolan*

Barn och ungdomar skall ha möjlighet till inflytande och ansvar i skolan. I skollagen, läroplanerna och grundskoleförordningen regleras elevernas rätt till inflytande över hur deras utbildning utformas. De demokratiska principerna att kunna påverka, ta ansvar och vara delaktig omfattar alla elever. Med stigande ålder skall eleven få ökat ansvar för sin egen utbildning och arbetsmiljö. I varje undervisningsgrupp skall eleverna tillsammans med läraren behandla frågor av gemensamt intresse för eleverna. För de senare årskurserna behöver inflytandet över arbetssätt, innehåll och arbetsformer utvecklas. Även elever i t.ex. särskolan måste få delta i skolans gemensamma sammankomster och ha representanter i elevrådet.

### *Vad tycker eleverna själva om inflytande, meningsfullhet och trygghet i skolan?*

I läroplaner och förordningar finns inskrivet vikten av barns/elevs rätt till inflytande över verksamheterna.

Skolverket genomförde år 1997 en attitydundersökning om vad elever i grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan tycker om inflytande, meningsfullhet och trygghet i skolan. Grundskoleeleverna är genomgående mer positiva än gymnasieeleverna.

Vad vill eleverna ha inflytande över och vad kan de vara med om att bestämma om? Merparten av eleverna vill ha mer att säga till om inom alla områden. Över 80 procent av eleverna vill vara med och bestämma om arbetssätt, därefter i fallande skala: innehåll, miljö, regler, lärare, läromedel och resurser. Det område som eleverna faktiskt anser sig vara med och bestämma över är i första hand arbetssättet. Sextio procent av

eleverna anser att de kan bestämma väldigt mycket eller ganska mycket. Närmare 35 procent anser att de kan bestämma över vad som skall tas upp i undervisningen och knappt 30 procent över miljön.

Resultaten visar inga större skillnader mellan kategorier av elever (socialt ursprung – kön) och deras upplevelse av att kunna påverka. Trivsel och inflytande hör ihop, de elever som uppger att de inte trivs tycker också att de i mindre utsträckning kan påverka det som sker i skolan.

Eleverna upplever ett ökat inflytande. En jämförelse mellan attitydundersökningarna från åren 1993/94 och 1997 visar att fler elever tycker att de kan vara med och bestämma i skolan. Detta gäller främst för arbetssätt men även undervisningens innehåll.

På frågan om hur ofta eleverna tycker det känns meningsfullt att gå i skolan svarar 60 procent att det alltid eller oftast är meningsfullt. En tiondel av eleverna upplever att det sällan eller aldrig är meningsfullt. Cirka 80 procent av de tillfrågade eleverna tror att de kommer att få väldigt mycket eller ganska mycket nytta av vad de lärt sig i skolan. Här har en ökning skett sedan den förra undersökningen, då drygt hälften trodde att de skulle få användning av vad de lärt sig. Över hälften av eleverna tycker att skolan ger dem lust att lära sig mer senare i livet.

På en övergripande fråga om det är lugnt och tryggt i skolan instämmer 91 procent av eleverna, 67 procent tycker att det är en positiv anda och god sammanhållning i skolan. En tiondel av eleverna instämmer i frågan att mobbning är ett stort problem på skolan, något fler i grundskolans årskurs 7–9 och något färre i gymnasieskolan. På frågan om eleverna tycker att skolan gör mycket för att förhindra mobbning instämmer 66 procent av eleverna i grundskolan medan endast 36 procent av eleverna i gymnasieskolan instämmer.

De allra flesta elever trivs bra med de andra eleverna på skolan och cirka 80 procent trivs också bra med sina lärare. Vid jämförelse mellan undersökningarna från åren 1993/94 och 1997 har andelen elever som trivs med lärare och andra vuxna ökat något medan andelen som trivs i skolan och med andra elever minskat något. På flera frågor som ställts om den sociala miljön har svaren ungefär samma fördelning som vid den tidigare undersökningen. Man kan dock i några frågor se en negativ tendens bland annat vad gäller trivsel och mobbning.

I denna attitydundersökning finner man litet stöd för att kön, social och kulturell bakgrund är av betydelse för vilket inflytande man upplever sig ha som elev. Vad gäller uppgifter från föräldrar om deras möjlighet till inflytande så är skillnaden mellan olika kategorier relativt små. Kön eller utbildningsnivå eller eventuellt invandrarskap har i sig inte någon större betydelse för i vad mån man anser sig kunna påverka skolan.

### *Pågående initiativ och åtgärder*

För närvarande pågår en femårig försöksverksamhet med lokala styrelser i grundskolan och i gymnasieskolan. I den lokala styrelsen med föräldramajoritet i grundskolan och sarskolan kan elever ingå. Företrädare för eleverna har närvaro- och yttranderätt. Lokal styrelse finns för närvarande på 208 skolor. I den lokala styrelsen med elevmajoritet i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning skall eleverna vara i majoritet

och har möjlighet att fatta egna beslut. Sådan styrelse finns för närvarande på 30 skolor.

Inom projektet Skola i utveckling har Skolverket följt och stöttat skolornas utvecklingsarbete; 41 skolor har deltagit inom området elevinflytande. Inom grundskolans senare årskurser och gymnasieskolan har skolorna arbetat med nya former för elevinflytande som inflytandemallar, brukarstyrelser, bollplanksgrupper, demokratigrupper och obligatoriska kurser i elevdemokrati men också genom att eleverna tar plats i de beslutande organ som redan finns.

Värdegrundsfrågorna skall genomsyra verksamheten i förskola, skola och utbildning för vuxna. För att stärka skolornas arbete med läroplanens värdegrund och en helhetssyn på sociala mål och kunskapsmål startade i februari 1999, på initiativ av skolministern, Värdegrundsprojektet. Projektet knöt ett ungdomsråd, med tio ungdomar, till sig. De har arbetat med frågor som sex och samlevnad, demokrati m.m. i sina skolor och hemkommuner. Värdegrundsprojektet har också inbjudit barn och ungdomar att skriva och berätta vad de tycker i frågor om demokrati och värdegrund. En del av bidragen har presenterats i en bok.

Vidare deltar Sverige i det internationella projektet IEA Civic Education Study, som är en internationell utvärdering av ungdomars demokratiska kompetens. I utvärderingen ingår ett 30-tal länder. Det svenska projektet benämns Ung i demokratin och leds av Skolverket, Statskontoret och Ungdomsstyrelsen. Undersökningens syfte är bl.a. att få kunskap om skolungdomars demokratiska kunskaper och deras attityder, värderingar och engagemang vad gäller demokratifrågor.

I februari 2000 lämnade Demokratiutredningen sitt slutbetänkande En uthållig demokrati! (SOU 2000:1). I sitt betänkande framhåller utredningen bl.a. skolans ansvar för att förbereda de uppväxande medborgarna för ett deltagande i den stora demokratins frågor. Utredningen understryker att skolan inte endast får ha till uppgift att lära ut kunskaper om demokrati, moral och kritiskt tänkande. Den måste också vara en demokratisk arena; eleverna måste få uppleva demokrati i praktiken.

I uppföljningsarbetet av Demokratiutredningen har regeringen initierat ett utvecklingsarbete – Tid för demokrati. Syftet med utvecklingsarbetet är att genomföra aktiviteter som på längre sikt utvecklar demokratin och skapar förutsättningar för att öka medborgarnas aktiva deltagande i de politiska beslutsprocesserna och i samhällslivet. Utvecklingsarbetet kommer att bestå av tre huvudaktiviteter: Ett nationellt rådslag om demokrati och delaktighet, stöd till demokratiutveckling samt 80-årsjubiléet av den allmänna rösträtten.

Det främsta syftet med rådslaget är att regeringen skall få in synpunkter på Demokratiutredningens analyser, resonemang och förslag. Regeringen har därför valt att gå ut till ett mycket stort antal remissinstanser, där ungdomsgruppen har varit viktig att nå. Demokratiutredningens publikationer har vidare skickats ut till folk- och skolbibliotek. Regeringen kommer även att ekonomiskt stödja olika demokratiprojekt i landet. Ett av de prioriterade områdena kommer att vara skola och demokrati. Regeringen har därvid uttalat att en av de grupper man särskilt vill nå ut till i detta utvecklingsarbete är ungdomsgruppen.

Den ungdomspolitiska propositionen På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro (prop. 1998/99:115) antogs av riksdagen den 1 december 1999. I propositionen föreslår regeringen en målstyrningsmodell för ungdomspolitiken, som innebär att riksdagen beslutar om mål vilka anger inriktningen för den nationella ungdomspolitiken. Målen skall konkretiseras genom delmål vilka beslutas av regeringen. Vidare skall goda exempel identifieras, presenteras och spridas, i syfte att stimulera till att ungdomspolitikens mål uppnås.

Regeringen angav i propositionen tre mål för den nationella ungdomspolitiken:

1. Ungdomar skall ha goda förutsättningar att leva ett självständigt liv.
2. Ungdomar skall ha verklig möjlighet till inflytande och delaktighet.
3. Ungdomars engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande skall tas till vara som en resurs.

Regeringen fattade i december 1999 beslut om att anta 41 delmål för ungdomspolitiken. Dessa ligger till grund för olika myndigheters uppdrag under de tre närmaste åren. De delmål som tar sikte på ungdomars inflytande rör främst områdena skola, högskola, samhällsplanering, kultur- och fritidsområdet samt det internationella området.

Ungdomsstyrelsen ges en ny roll i samband med den nya ungdomspolitiken där den får i uppgift att utifrån de av regeringen beslutade delmålen för ungdomspolitiken följa upp och analysera dess resultat på statlig och lokal nivå.

Propositionen behandlar även andra frågor som är väsentliga för ungdomar. De konkreta förslagen handlar om allt från att motverka skilda åldersgränser för män och kvinnor i nöjeslivet, att stärka unga invandrarflickors situation till att göra IT tillgänglig för ungdomar. I propositionen anges också andra åtgärder som tar sikte på att stärka ungdomars möjligheter till inflytande och delaktighet i samhället. I enlighet med propositionen har regeringen givit Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) ekonomiskt stöd för att tillsätta en Ungdomarnas Demokratikommission, vars syfte är att utreda ungdomars möjligheter till att påverka såväl i sina egna miljöer som i större politiska sammanhang. Ungdomarnas Demokratikommission lade i juni 2000 fram sin rapport. Vidare har regeringen tillsatt en Ungdomsdelegation som fungerar som ett rådgivande organ till regeringen i frågor av särskild betydelse för ungdomar och ungdomars levnadsvillkor. Delegationen fungerar också som ett forum för ungdomars inflytande och delaktighet i rikspolitiken. Åtgärder som tar sikte på att stärka ungdomars demokratiska engagemang i skolan presenteras också och tar sig uttryck i förslag som att utvärdera de lokala skolstyrelserna med elevmajoritet, ge ekonomiskt stöd till elevombudsmannen och uppmuntra elevrådsarbete och annat ideellt arbete i skolan. Inom ramen för den ungdomspolitiska propositionen ställs också medel till förfogande ur Allmänna arvsfonden till ett antal ungdomsprojekt.

Ungdomspropositionen har tagits fram och förankrats bland ungdomar. Ett stort antal rådslag med ungdomar har hållits runt om i landet, ung-

domsting och temamöten har genomförts, vilka bl.a. har fokuserat på ungdomars inställning och möjlighet till inflytande. Skr. 1999/2000:137

*– Vissa kommunala insatser och andra åtgärder för att stärka barns och ungdomars möjlighet till inflytande och delaktighet i samhället*

På kommunalt plan finns, som tidigare nämnts, allt oftare ungdomsråd vilka syftar till att engagera ungdomar och anlägga ett ungdomsperspektiv på lokala samhällsfrågor i stort. Av de kartläggningar av ungdomsråd och liknande forum för inflytande som Ungdomsstyrelsen genomfört framgår att det finns cirka 100 sådana forum i 90 kommuner. Ungdomars delaktighet är även viktig i bl.a. arbetet med Agenda 21 och omställningen till en långsiktigt hållbar utveckling.

Utmärkelsen Årets ungdomskommun kan ses som ett verktyg för att stimulera en fortsatt utveckling och för att kontinuerligt utvärdera kommunernas verksamhet inom det ungdomspolitiska området samt för att möjliggöra ett erfarenhetsutbyte mellan kommuner i det ungdomspolitiska arbetet. Att utse en ungdomskommun är också ett sätt att visa andra kommuner hur man aktivt arbetar med att få ungdomar delaktiga i samhället. Ludvika kommun erhöll utmärkelsen för år 2000.

Andra forum för inflytande, såsom t.ex. det ungdomsparlament som genomfördes i Hultsfred den 3–4 mars 2000 samlade 349 gymnasieelever från hela Kalmar län och kan ses som en metod för att stärka ungdomars möjlighet till inflytande och delaktighet i samhället.

Ytterligare exempel på ungdomars inflytande och delaktighet i samhället är den samling om ungdomars villkor i Sverige som statsministern inbjöd ungdomsorganisationerna till den 8 september 1999 där även ungdomsministern och demokratiministern medverkade. Samtalen handlade om hur regeringen skall stödja utvecklingen i samhället för att det ska bli ännu bättre för unga människor. I syfte att förbättra dialogen med unga människor genomfördes ett nytt ungdomsforum den 9 maj i år. Bakom inbjudan stod statsministern, ungdomsministern, demokratiministern, skolministern samt statsråden i Finans- respektive Näringsdepartementet. Inför detta ungdomsforum har tre temamöten genomförts i dialog med ungdomar.

På nationell nivå har också ungdomens riksdag genomförts två gånger, senast under våren 2000, till vilka samtliga gymnasieelever inbjuds att delta. Inför och under denna riksdag får eleverna skriva motioner, delta i en allmän politisk debatt och frågestund.

En viktig roll för att stödja ungdomars inflytande och delaktighet i samhället utgör Ungdomsstyrelsens arbete. Myndighetens övergripande mål är att främja goda uppväxtvillkor för ungdomar samt att verka för att unga människor görs delaktiga i samhällsutvecklingen. Ungdomsstyrelsen arbetar sektorsövergripande och har en kontinuerlig kontakt med kommunerna när det gäller att följa ungdomars villkor i samhället. Dess arbete tar sig bl.a. uttryck i att fungera som en kunskapsbank i ungdomsfrågor gentemot andra myndigheter, kommuner, föreningsliv, ungdomsarbetare och enskilda. Styrelsen anlägger också ett ungdomsperspektiv på frågor inom olika samhällsområden samt stödjer utvecklingsarbete inom organisationer och kommuner som arbetar med ungdomsfrågor.

För att stärka barns och ungdomars inflytande och delaktighet i samhällsplaneringen har regeringen gett Boverket i uppdrag att tillsammans med Vägverket, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen och Svenska kommunförbundet utveckla metoder för hur barns och ungdomars inflytande skall förverkligas i kommuner i frågor som rör samhällsplanering och liknande frågor. Uppdraget har redovisats till regeringen i mars 2000 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Enligt regeringens mening är det av stor vikt att en fortsatt process för att förstärka barns och ungdomars inflytande stimuleras. Den av regeringen tillkallade Kommundemokratikommittén (dir. 1999:98) har därför fått i uppdrag att föreslå åtgärder som kan göra barn och ungdomar mer delaktiga i den kommunala demokratin och också ge barn och ungdomar bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar. Kommittén skall även studera erfarenheterna i de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och ungdomsparlament och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa kan användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin. Kommittén skall redovisa sina resultat till regeringen senast den 1 februari 2001.

## **5.2.2 Barnets rätt att komma till tals i rättsprocessen m.m.**

Artikel 12 i barnkonventionen erkänner barnets rätt att komma till tals i beslutssituationer som rör det enskilda barnet. Detta gäller såväl i domstolar som vid administrativa beslut som fattas av olika myndigheter. I dessa fall skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras.

I mål och ärenden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) har den som är över 15 år egen processbehörighet. Barn som är under 15 år skall höras om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte tar skada av att höras (36 § LVU). Sedan den 1 januari 1998 finns en särskild bestämmelse i 9 § socialtjänstlagen (1980:620) om att barnets inställning så långt möjligt skall klarläggas när en åtgärd rör ett barn. Vidare tillfördes utlänningslagen (1989:529) den 1 januari 1997 en bestämmelse (11 kap. 1 a §) om att barn i regel skall höras i samband med utredning vid ansökan om uppehållstillstånd.

Uttryckliga bestämmelser om barnets rätt att komma till tals i mål och ärenden om vårdnad, i mål om umgänge och i adoptionsärenden infördes den 1 januari 1996 i föräldrabalken. Genom 1998 års vårdnadsreform gjordes bestämmelserna om barns rätt att komma till tals tillämpliga även på mål om barnets boende. Vidare markerades att barnets vilja inte endast är en omständighet att beakta vid bedömningen av barnets bästa utan ibland bör beaktas fristående från den bedömningen.

Inom Europarådet har utarbetats en konvention om utövande av barns rättigheter, European Convention on the Exercise of Children's Rights. Konventionen öppnades för undertecknande den 25 januari 1996. Sverige har undertecknat konventionen men ännu inte ratificerat den. Syftet med konventionen är att förbättra barns ställning i familjerättsprocesser. Konventionen är avsedd att vara ett komplement till FN:s barnkonvention och hjälpa länderna att genomföra barnkonventionen på ett riktigt sätt.



Inom Justitiedepartementet övervägs f.n. vilka ändringar som behöver göras för att Sverige skall kunna ratificera konventionen. Möjligheten att ge barn rätt till juridiskt biträde i vissa särskilt konfliktfyllda vårdnads- och umgängestvister kommer att uppmärksammas i det arbetet (bet. 1998/99:LU18).

1996 års reform om barns rätt att komma till tals, som redovisats i avsnitt 4.1, och 1998 års vårdnadsreform skall utvärderas. I samband med utvärderingen kan det finnas anledning för regeringen att ta upp frågan om barns talerätt när det gäller vissa vårdnadsfrågor.

### 5.3 Demokratifostran och åtgärder mot främlingsfientlighet m.m.

#### *Allmänt*

Principen om alla människors lika värde och individers okränkbarhet är grundläggande i en demokrati. Rasism och andra former av intolerans är oförenliga med demokratin.

Under senare år har flera fall av grov brottslighet med koppling till nazistisk ideologi på ett förödande sätt drabbat enskilda. Sådana händelser utgör ett allvarligt hot mot den rättstrygghet som alla i vårt samhälle har rätt till, oavsett bakgrund eller ursprung. Likaså visar olika rapporter att det förekommer att individer eller grupper av individer diskrimineras på grund av sin etniska tillhörighet. Diskriminering på grund av kön, funktionshinder eller sexuell läggning är givetvis också oacceptabel.

Arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering bedrivs i Sverige med höga ambitioner och är ett prioriterat område för regeringen. Regeringens arbete med dessa frågor bedrivs på olika sätt och på olika samhällsområden. En del av detta arbete berör frågan om demokratifostran, dvs. hur vi fostrar våra barn och ungdomar till demokrati. Även om demokratin inte är hotad i Sverige är det viktigt att föra denna diskussion för att motverka våld och för att understryka vikten av respekt och hänsyn i förhållandet mellan människor. I det breda folkbildnings- och discussionsarbete som måste till för att motverka detta behövs det vuxna som är bra förebilder för barn och ungdomar, men det behövs också engagerade barn och ungdomar.

I skollagen (1985:1100) stadgas att verksamheten skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Inom Utbildningsdepartementet pågick under år 1999 det s.k. Värdegrundsprojektet. Projektet syftade till att lyfta fram samhällets grundläggande värden, som också kommer till uttryck i läroplanerna, som bl.a. människolivets okränkbarhet, solidaritet och människors lika värde. Det handlade också om en strategi för hur vuxna skall få igång en dialog med barn och ungdomar om dessa frågor.

I dag uppbär ett 60-tal ungdomsorganisationer ett s.k. grundbidrag. För att en ungdomsorganisation skall kunna beviljas bidrag krävs enligt förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer att målen för statsbidragen är uppfyllda. Ett av målen tar just sikte på ungdomars demokratiska fostran, vilket bl.a. innebär att ungdomarna själva

skall ha inflytande över och styra sin verksamhet. Detta har lett till att många organisationer bildat egna, självständiga, ungdomsorganisationer. Skr. 1999/2000:137

### *Pågående initiativ och åtgärder*

Regeringen har i april i år beslutat att utarbeta en handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering. Ett antal av de åtgärder som skall ingå i handlingsplanen berör också barn och ungdom. Ett sådant exempel är att regeringen har uppdragit åt Integrationsverket att bygga upp en nationell kunskapsbank för metoder för och erfarenheter av arbetet mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering inom olika samhällssektorer och på olika nivåer.

Regeringen har vidare beslutat att satsa 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till utveckling av ungdomsföreningars lokala insatser mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering.

Härutöver har regeringen beviljat Röda Korsets folkhögskola medel för att genomföra en utbildning för 100 ungdomar för att underlätta för dessa att i sina vardagsmiljöer fungera som "ambassadörer" mot främlingsfientlighet och rasism.

## 5.4 Inriktningen på det fortsatta barnkonventionsarbetet

Propositionen med en strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter (prop. 1997/98:182) har inneburit en kraftsamling i arbetet med att utveckla barnpolitiken i Sverige. Som framgått ovan pågår för närvarande ett intensivt arbete med att genomföra barnkonventionen på olika nivåer över hela Sverige. Det finns ändå anledning att blicka framåt bl.a. för att de processer som startats ständigt genererar nya frågor och behov.

### *Barnkonsekvensanalyser*

Det arbete som pågår med att utveckla Regeringskansliets samordning av barnfrågorna med utgångspunkt i barnkonventionen har kommit en bit på väg. Ett viktigt kommande steg är att bättre utnyttja de instrument för myndighetsstyrning som finns i Regeringskansliet bl.a. i syfte att i större utsträckning få in ett barnperspektiv i myndighetsbeslut och i uppföljningen av dem. Det bör också finnas ett tydligare barnperspektiv när uppdrag ges till myndigheter att utvärdera förändrad lagstiftning.

Ett annat område som behöver utvecklas är barnperspektivet i den statliga budgetprocessen. Målsättningen bör vara att de resurser som väsentligt påverkar barns liv skall vara urskiljbara på ett sådant sätt att de kan bli föremål för politiska prioriteringar. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utforma en gemensam verksamhetsstruktur för styrning i staten. De sektorsövergripande områdena, av vilka barnområdet är ett, skall definieras på ett sådant sätt att det enkelt går att följa verksamheten inom området inom hela Regeringskansliet. Inom ramen för detta projekt har Socialdepartementet ansvaret för att tillsammans med berörda departement uppnå det beskrivna syftet.

Ytterligare ett område som behöver utvecklas är barns och ungdomars möjlighet att få klaga på offentliga verksamheter och beslut som rör dem och att få föra fram synpunkter inom de områden som påverkar deras vardag. Ett alternativ kan vara att det lokalt tillsätts ombudsfunktioner eller liknande för att ta till vara barns och ungdomars intressen i den lokala beslutsprocessen. Barnombudsmannen kommer att få i uppdrag att utveckla en normalinstruktion för sådana lokala barnombudsmannafunktioner, som sedan kommunerna fritt kan använda sig av.

En särskild fråga är vilka former Regeringskansliet skall använda för att föra en dialog med barn och ungdomar. En process kring denna fråga har redan påbörjats, men olika departement har nått olika långt; särskilt när det gäller dialogen med de yngre barnen. Det är därför angeläget att arbetet fortsätter. Socialdepartementet avser därför att under hösten 2000 bjuda in barn och ungdomar till en diskussion kring hur deras synpunkter på bästa sätt kan inhämtas.

Det traditionella remissförfarandet i samband med betänkanden, rapporter och liknande bör också utformas så att barn- och ungdomsgruppers synpunkter kan tas med på ett rimligt sätt.

#### *FN:s barnkonvention som studiemoment vid högskolestudier*

I och med att Sverige ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter har den svenska regeringen åtagit att sprida information om konventionen. Det har visat sig att konventionen är ett mycket effektivt instrument för att bevaka barns intressen och att barnperspektivet finns med i offentliga beslutsprocesser. Detta gör det än viktigare att konventionen är väl känd av barn, ungdomar och av dem som professionellt arbetar med barn.

På många universitet och högskolor har det påbörjats ett förtjänstfullt arbete med att använda barnkonventionen som ett direkt underlag i undervisningen. Då handlar det inte bara om kunskaper om det bokstaveliga innehållet i olika artiklar, som om intentionerna bakom konventionen och hur den kan användas i det praktiska arbetet för att förbättra kvaliteten på det.

Detta arbete behöver nu spridas så att konventionen systematiskt används i undervisningen för blivande yrkesutövare som kommer att arbeta med barn eller vars beslutsfattande berör barn i betydande utsträckning. Det gäller yrkesgrupper som direkt arbetar med barn såsom förskollärare, fritidspedagoger, lärare och socialarbetare likaväl som de vars arbete på annat sätt är viktigt för barn som jurister, samhällsplanerare, läkare, journalister, arkitekter m.fl.

Högskoleverket bör därför få i uppdrag att kartlägga hur barnkonventionen används i dag samt att lämna förslag på hur konventionen kan ges en bred spridning inom högskoleväsendet.

I den tidigare under våren lagda propositionen om en förnyad lärarutbildning (prop. 1999/2000:135) framhåller regeringen vikten av att de blivande lärarna i sin utbildning får kunskap om barnkonventionen och förbereds på att arbeta så att barnets rättigheter tillvaratas i skola och samhälle.

Barnombudsmannen (BO) har en viktig roll när det gäller att påbörja och samordna insatser för att genomföra barnkonventionen i Sverige och för att bevaka barns och ungdomars rättigheter och intressen i olika sammanhang. Det är viktigt att det arbete som bedrivs av BO förstärks och effektiviseras.

En särskild utredning har därför haft i uppdrag att lämna förslag till hur BO skall kunna stärkas. Utredningen presenterade i maj 1999 sina förslag i betänkandet Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar (SOU 1999:65). Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen planerar en proposition till hösten 2000.

### *Barns lek- och utemiljö*

Barns fria lek är viktig för deras hela utveckling. Därmed råder en bred enighet bland forskare och praktiker som arbetar med barn. Detta gäller inte bara de små barnen, utan även skolbarnen behöver leka, bl.a. för att befästa de kunskaper de får i skolan.

Barn behöver utrymme för sin fria lek både tidsmässigt och i form av lämpliga lekmiljöer. Det är många som menar att barnens liv i det moderna samhället rutats in alldeles för mycket. Tiden för drömmar, fantasier och äventyr har begränsats påtagligt. Detta är värt att fundera över för föräldrar och förskole- och skolpersonal.

Det moderna samhället har begränsat ytorna för barns lek. Alltför många barn bor i städer, vilket i sig innebär begränsningar. Trafik och andra yttre faror begränsar också barnens liv. Föräldrar är i dag mycket medvetna om riskfaktorer i barns liv, vilket är bra, men det kan också hindra barn att utnyttja sina omgivningar.

Det finns medvetna ansträngningar i syfte att kompensera denna utveckling och ge barnen tillgång till miljöer som är lämpliga för lek. Barnomsorgens utbyggnad har givetvis varit viktig ur denna aspekt.

Den tidigare myndigheten Barnmiljörådet ombildades år 1993 till den nya myndigheten Barnombudsmannen. Barnmiljörådet hade ett myndighetsansvar för barns lek- och utemiljö. Detta ansvar överfördes inte till den nya myndigheten. Detta innebär att det nu inte finns någon myndighet som har ett uttalat ansvar för dessa frågor, vilket har visat sig vara en nackdel.

Den utredning om Barnombudsmannen vars betänkande (SOU 1999:65) nu bereds i Regeringskansliet hade i uppdrag att behandla frågan om myndighetsansvar för barns lek- och utemiljö, vilket den också gjort. Regeringen kommer i sin proposition om Barnombudsmannen att behandla frågan om myndighetsansvaret för barns lek- och utemiljö.

## 5.5 FN:s barnkommittés synpunkter

Enligt artikel 44.1 i barnkonventionen skall staterna med jämna mellanrum rapportera till Kommittén för barnets rättigheter om förverkligandet av åtagandena i konventionen. Sverige lämnade sin andra rapport i sep-

tember 1997, vilken behandlades i januari 1999 vid ett möte mellan kommittén och representanter för den svenska regeringen under ledning av dåvarande statssekreteraren Hans Svensson.

Kommitténs sammanfattande synpunkter – concluding observations – har därefter tillställts regeringen. Nedan följer en redogörelse för kommitténs synpunkter samt de åtgärder som regeringen har vidtagit och avser att vidta med anledning av kommitténs påpekanden.

**1. Mot bakgrund av risken för att barn och familjer får olika tillgång till samhällets service beroende på hur kommunen de bor i efterlever barnkonventionen, uppmanades regeringen att öka ansträngningarna när det gäller att säkerställa kommunernas efterlevnad av och respekt för barnkonventionen.**

De viktigaste verksamheterna som berör barn och ungdomar finns på lokal nivå. Regeringen tar därför frågan om att barnkonventionen respekteras och förverkligas i kommuner och landsting på djupaste allvar. Regeringen erbjuder nu kommuner och landsting, bl. a. genom det arbete som Barnombudsmannen bedriver genom sitt strategiuppdrag, hjälp med att utveckla instrument och verktyg i barnkonventionsarbetet. Ökade skatteintäkter och statsbidrag har dessutom avsevärt stärkt förutsättningarna för kommuner och landsting att genomföra förbättringar och höja standarden i de verksamheter som särskilt riktar sig till barn och ungdomar.

**2. Regeringen uppmanades att ompröva Barnombudsmannens roll och självständighet.**

En särskild utredning har haft i uppdrag att lämna förslag till hur Barnombudsmannen skall kunna stärkas och effektiviseras. Utredningen presenterade i maj 1999 sina förslag i betänkandet SOU 1999:65. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen planerar en proposition till hösten 2000.

**3. Regeringen uppmanades att granska effekterna av nittioalets nedskärningar och förnya ansträngningarna när det gäller att genomföra barnkonventionen till det yttersta av tillgängliga resurser, dvs. budgetkonsekvensanalyser.**

Kommittén Valfärdsbokslut har i sitt delbetänkande Valfärd vid vägskäl (SOU 2000:3) gjort en genomgång och analys av hur bl.a. barn och ungdomar har påverkats av utvecklingen under 1990-talet.

Regeringen har gett ett uppdrag till Barnombudsmannen och Ekonomistyrningsverket att utveckla metoder för barnkonsekvensanalyser i den statliga verksamheten. Kommuner och landsting som vill utveckla sitt arbete med konsekvensanalyser ur ett barnperspektiv kommer att kunna utnyttja det material som tas fram inom den statliga sektorn. Hur detta skall gå till kommer att diskuteras med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet i det fortsatta samarbetet kring hur barnkonventionen skall genomföras i kommuner och landsting.

Uppgifter från Skolverket visar otvetydigt att de senaste årens nedskärningar drabbat undervisningen mer än andra poster i skolan och möjligen också elever i behov av särskilt stöd mer än andra grupper av elever.

Skolverket anger att det finns klara signaler om att gruppen elever med mindre synliga behov har drabbats av de senaste årens budgetnedskärningar.

Det finns således skäl att med största uppmärksamhet såväl nationellt som lokalt följa utvecklingen av andelen elever som inte når målen för utbildningen i grundskolan och också analysera varför målen inte nås. Skolverket har fått ett uppdrag att genomföra en studie av orsakerna bakom att elever lämnar grundskolan och gymnasieskolan utan fullständiga betyg samt till att en mindre grupp elever vid det individuella programmet inte går vidare till studier på andra program. Skolverket skall särskilt uppmärksamma elever med utländsk bakgrund samt elever med funktionshinder. Uppdraget skall delredovisas i oktober 2000 och slutredovisas i maj 2001.

Regeringen har i årets ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) aviserat att särskilda medel skall avsättas för åtgärder som syftar till ökad målpuffyllelse.

#### **4. Kommittén välkomnade regeringens initiativ att se över lagregleringen om lägsta äktenskapsålder. Regeringen uppmuntrades i sina avsikter att överväga lagändringar för att öka skyddet för skadliga verkningar av tidiga äktenskap och också att undanröja diskriminering av barn.**

De svenska lagreglerna om lägsta äktenskapsålder finns dels i äktenskapsbalken, dels i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. 1904 års lag reviderades i här aktuella delar år 1973.

Om någon vill ingå äktenskap inför svensk myndighet, prövas hans eller hennes rätt till detta som huvudregel enligt lagen i det land där han eller hon är medborgare. En svensk medborgare som är under 18 år och bosatt i Sverige får inte ingå äktenskap utan att tillstånd lämnas av länsstyrelsen. För en utländsk medborgare som vistas i Sverige gäller således hemlandets lagar i fråga om rätten att ingå äktenskap och då också beträffande lägsta äktenskapsålder. Har en utländsk medborgare haft hemvist i mer än två år i Sverige eller i ett annat land än sitt medborgarskapsland, har han eller hon dock i vissa fall rätt att få denna fråga prövad enligt svensk lag respektive det andra landets lag. Oavsett vilken lag som skall tillämpas får dock ingen som är under 15 år ingå äktenskap inför svensk myndighet utan tillstånd av länsstyrelsen.

Ett äktenskap som ingåtts utomlands enligt utländsk lag är giltigt (erkänns) i Sverige om det är giltigt i den stat där det ingicks eller i den eller de stater där mannen och kvinnan är medborgare. Motivet för denna regel är att det skulle kunna förorsaka stora problem om den som är lagligen gift i ett land inte – åtminstone som huvudregel – kunde räkna med att betraktas som gift också i andra länder, t.ex. om en 17-årig kvinna som är gift sedan några år och har två barn skulle betraktas som en ogift mor därför att hon flyttar med make och barn till Sverige.

Ett beslut som meddelats av utländsk myndighet får inte tillämpas om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen, dvs. det skulle strida mot svensk ordre public. Det förhållandet att en av kontrahenterna är mycket ung kan medföra att äktenskapet

anses ogiltigt enligt svenska ordre public-regler men en bedömning får göras i varje särskilt fall i första hand av de rättstillämpande myndigheterna.

Inom Justitiedepartementet pågår det en översyn av de svenska reglerna som berör frågan om lägsta äktenskapsålder i förhållanden med internationell anknytning. Resultatet av översynen kan väntas inom några års tid.

Nämnas kan också att Nordiska Ministerrådets Migrationsutskott har publicerat en rapport "Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap i Norden" (TemaNord 1999:604). I sammanhanget kan även hänvisas till den i avsnitt 3.9 omnämnda rapporten "Låt oss tala om flickor..." som har publicerats av Integrationsverket.

### **5. Regeringen uppmanas utifrån icke-diskrimineringsprincipen att ompröva sin politik när det gäller illegala invandrades barn, de s.k. gömda barnen, och deras tillgång till social service utöver akut sjukvård.**

Socialstyrelsen och Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) har haft regeringens uppdrag att kartlägga och analysera utvecklingen när det gäller barn som hålls gömda inför verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Efter överläggningar mellan Socialstyrelsen, Landstingsförbundet och frivilligorganisationerna har regeringen beslutat att dessa barn skall få hälso- och sjukvård samt tandvård efter samma regler som gäller för asylsökande barn. Se vidare under avsnitt 3.8.

### **6. Kommittén uttrycker sin oro över det ökade antalet händelser av rasism och främlingsfientlighet och delar regeringens oro att nuvarande lagstiftning om olaga diskriminering och hets mot folkgrupp inte är tillräckligt effektiva. Regeringen uppmanas att fortsätta på den angivna vägen och förändra lagstiftningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att motverka rasism och främlingsfientlighet så att barn skyddas mot alla former av diskriminering.**

Utöver nämnda lagar finns det också andra generella straffbestämmelser som kan tillämpas mot brottslighet av rasistisk eller liknande karaktär. Då skall motivet till brottet alltid vägas in. När motivet för brottet har varit att kränka en person eller en grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet skall det ses som en försvårande omständighet.

Den 1 maj 1998 trädde lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor i kraft. Med elektronisk anslagstavla avses i lagen en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden. I lagen slås fast att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla i rimlig omfattning skall ha uppsikt över en sådan tjänst. En tillhandahållare av en elektronisk anslagstavla är vidare skyldig att lämna användare av tjänsten viss information och att ta bort vissa slag av meddelanden, bl.a. sådana som utgör hets mot folkgrupp. Den som inte lämnar föreskriven information eller underlåter att ta bort vissa meddelanden kan bli straffad med böter eller fängelse i högst två år. Datorer och annan utrustning som använts vid brott mot lagen kan i vissa fall förverkas.

Regeringen tillsatte i augusti 1998 en parlamentarisk kommitté (Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m., Ju 1998:04) med uppgift att utreda frågan om straffansvar för aktivt deltagande i organisationer som sysslar med brottslig verksamhet. Kommittén skall också utreda om bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräckligt effektiv i kampen mot rasistiska organisationer, frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella samt ett förbud mot politiska uniformer. Uppdraget skall redovisas senast den 31 oktober år 2000. Bakgrunden till uppdraget är bland annat vissa rasistiska grupperingars verksamhet.

Justitiekanslern framförde i en skrivelse den 17 mars 2000 att det är motiverat med en särskild straffskala för hets mot folkgrupp som utgör grovt brott. Justitiekanslern föreslog att frågan om en ändring av bestämmelsen om hets mot folkgrupp skall tas upp till övervägande. Regeringen överlämnade den 6 april 2000 Justitiekanslerns framställning till Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m.

Regeringen beslutade den 17 juni 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av bestämmelsen om olaga diskriminering. I uppdraget ingår också att göra en analys av rättsväsendets tillämpning av bestämmelsen. Utredaren skall ta ställning till om lagstiftningen om olaga diskriminering har en lämplig omfattning och utformning för att kunna utgöra ett effektivt medel mot diskriminering. Utredaren skall också ta upp frågan om termen ras, använd om människor, i lagstiftningen och göra en analys av i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ur olika bestämmelser. Därutöver ingår i utredarens uppdrag att utreda ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade och att behandla frågan om användningen av termen ”sexuell läggning.”

När det gäller regeringens arbete med frågor om demokratiföstran och åtgärder mot främlingsfientlighet m.m. hänvisas till avsnitt 5.3.

## **7. När det gäller rätten för barn att erhålla ett medborgarskap, uppmanas regeringen att fullfölja den påbörjade revideringen av medborgarskapslagen med beaktande av artikel 7.**

Regeringen lämnade i juni 2000 prop. 1999/2000:147 Lag om svenskt medborgarskap till riksdagen. Propositionen innehåller förslag till en ny lag om svenskt medborgarskap som bl.a. innebär följande.

- Barn med en svensk far skall alltid förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om barnet föds i Sverige. Om ett barn med en svensk far föds i utlandet skall barnet kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan.
- När det gäller adoptivbarn under tolv år föreslås att inte bara adoptionsbeslut som godkänns i Sverige utan även adoptionsbeslut som gäller i Sverige direkt på grund av lag skall medföra automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för barnet.
- Ett statslöst barn som föds i Sverige skall kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här. Ett statslöst barn som kommer till Sverige under sin uppväxt skall kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och



hemvist här sedan minst tre år. Barn med utländskt medborgarskap skall under samma förutsättningar kunna få svenskt medborgarskap om barnet har hemvist här sedan minst fem år.

Skr. 1999/2000:137

## **8. Regeringen uppmanades vidta åtgärder för att skydda barn från tillgång till pornografiskt material.**

Yttrandefriheten är en av de viktigaste grundpelarna i vårt demokratiska samhällsskick. Samtidigt finns det visst innehåll i medierna som det finns behov av att skydda barn ifrån. Dit hör t.ex. pornografi och våldsskildringar. Ansvar för att skydda barn från pornografiskt innehåll i medierna vilar dels på staten genom bl.a. lagstiftning, dels på media-branscherna genom deras kompletterande självreglerande åtgärder. Av betydelse är också att kunskap och information om hur medier kan användas på ett barnsäkert sätt når fram till föräldrar, skolpersonal m.fl. Slutligen har föräldrarna ett stort ansvar för sina barns mediekonsumtion.

Något generellt pornografiförbud finns inte i Sverige. Sexuella skildringar är tillåtna såvida de inte innehåller våld eller tvång eller barn i pornografiska sammanhang. Detta är straffbart. Det finns också regler vars syfte är att hindra att barn får tillgång till pornografi. Vad gäller TV förbjuder radio- och TV-lagen att program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär och program med pornografiska bilder sänds under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se dem. Efter en skärpning av lagen år 1999 måste sådana program dessutom förses med varningsmeddelande. TV-bolag som sänder med tillstånd av staten, i det analoga och digitala marknätet, lyder dessutom under hårdare regler som finns inskrivna i bolagens sändningsvillkor. Därutöver finns reglerna i yttrandefrihetsgrundlagen och brottsbalken som förbjuder skildringar av sexuellt våld och tvång samt närgångna och utdragna skildringar av grovt våld. Det finns också särskild lagstiftning som innebär att den som tillhandahåller s.k. elektroniska anslagstavlor på Internet har skyldighet att hindra spridning av exempelvis barnpornografi, rasistisk propaganda och olaga våldsskildring samt ha rimlig uppsikt över de tjänster som erbjuds.

Samtidigt som den tekniska utvecklingen ökar barns tillgång till medier kan den också erbjuda nya möjligheter för mottagaren att välja bort oönskat innehåll. På TV-området är ett teknikskifte från analog till digital sändningsteknik på gång. De digitala sändningarna ökar i omfattning och erbjuds i dag hushållen såväl via marknätet och kabel som via egen parabol. Utvecklingen är positiv eftersom de digitala sändningarna ger föräldrar möjlighet att spärra program som de inte vill att barnen i familjen ska få tillgång till. Genom att programföretagen förser sina program med olika koder för olika åldersgränser kan mottagaren genom en enkel knapptryckning stänga av program med t.ex. våldsinslag eller pornografi.

Innebörden av nuvarande regler i radio- och TV-lagen är att det är tillåtet att sända pornografiska filmer i TV om sändningarna är krypterade, dvs. om de är tillgängliga endast för hushåll som aktivt anmält sig som abonnenter, och om de sänds på mycket sen kvällstid, normalt efter midnatt. Det finns anledning att ifrågasätta om krypterade sändningar kan anses utgöra ett tillräckligt skydd för barn när abonnerade TV-kanaler förväntas bli allt vanligare. Regeringen beslutade därför i juni 2000 att en

särskild utredare skall undersöka möjligheterna att kräva att TV-kanaler som sänder pornografisk film skall erbjuda sina abonnenter två skilda typer av abonnemang, ett med pornografi och ett utan (dir. 2000:43). Även möjligheterna att lagstifta om tillgänglighet till s.k. föräldralås, dvs. teknik för kodning och blockering av vissa programkategorier, tas upp som exempel på vad utredaren skall överväga. Radio- och TV-lagsutredningen skall redovisa sina förslag före utgången av maj 2001.

Kulturministern har under våren 2000 haft samtal med de betal-TV-kanaler som sänder pornografisk film efter midnatt. Syftet med samtalen var att informera sig om de nya tekniska möjligheterna till blockering av pornografiska program samt om bolagens policy vad gäller urvalet av pornografisk film.

Information och medvetandegörande insatser är av stor betydelse. Ett exempel är informationskampanjen "InternetAction" som frivilligorganisationen ECPAT Sverige, KK-stiftelsen och Skolverket genomfört i skolor runt om i landet med syftet att göra barn och ungdomar medvetna om de risker som är förknippade med användningen av Internet.

**9. I relation till artikel 11 konstaterade kommittén att Sverige är part till 1980 års Europarådskonvention om erkännande och verkställighet av vårdnadsavgöranden m.m. och 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn. Kommittén uppmantrade regeringen dels att fortsätta sina ansträngningar att träffa bilaterala överenskommelser med samma innebörd med stater som inte är parter till de två nämnda konventionerna, dels att göra en översyn av existerande lagstiftning vad avser erkännande av utländska vårdnadsavgöranden, dels att överväga ratificering av 1996 års Haagkonvention om myndighets behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i fråga om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn.**

1980 års Haagkonvention betonar att man skall försöka få barnet återlämnat på frivillig väg eftersom utsikterna då är bäst för att barnet skall kunna upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna. Regeringen har i budgetpropositionen för såväl år 1999 som år 2000 avsatt 1 miljon kronor avseende resekostnader för att underlätta frivilligt återförande av barn som olovligen kvarhållits eller bortförts.

Regeringen arbetar också för att träffa bilaterala överenskommelser liknande de som gäller enligt 1980 års Haagkonvention med de stater som inte har tillträtt konventionen.

Sverige har under senare tid kritiserats för att inte uppfylla sina åtaganden enligt 1980 års Haagkonvention. Kritiken har avsett att barn som olovligen förts hit eller hålls kvar här inte har återförts till sitt hemvistland i enlighet med konventionens bestämmelser. Även om den svenska uppfattningen är att åtagandena uppfylls, har Justitiedepartementet tillsammans med andra berörda departement bl.a. mot bakgrund av den framförda kritiken påbörjat en översyn av lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. Översynen sker i syfte att undersöka om ärenden rörande överflyttning av barn i enlighet med Haagkonventionen kan

hanteras ännu bättre än i dag och om det faktiska återförandet av ett barn kan underlättas ytterligare på något sätt. Avsikten är att översynen skall vara klar hösten 2000.

1996 års Haagkonvention reglerar myndigheters internationella behörighet att vidta privat- eller offentlighetsrättsliga åtgärder till skydd för barnets person eller egendom (t.ex. beslut om vårdnad eller umgänge eller beslut om omhändertagande av barn för samhällsvård), valet av tillämplig lag för dessa åtgärder samt erkännande och verkställighet av åtgärder som har vidtagits i en annan fördragsslutande stat. 1996 års konvention har tillkommit i syfte att stärka barns rättsskydd i internationella situationer. Den kan ses bl.a. som ett komplement till 1980 års Haagkonvention och den har ett betydligt vidare tillämpningsområde än denna tidigare konvention.

1996 års Haagkonvention kan få betydelse på flera sätt i förhållande till olovliga bortföranden och kvarhållanden av barn. Den reglerar på ett tvingande sätt myndigheternas behörighet att ta upp t.ex. vårdnadsfrågor och den innehåller regler om att den behöriga myndighetens beslut skall erkännas och verkställas i de övriga konventionsstaterna. Dessutom är avsikten att 1996 års Haagkonvention skall förhindra att en person genom att olovligt föra bort eller hålla kvar ett barn skapar behörighet för myndigheter i ett annat land än det där barnet har sin invanda miljö. Enligt konventionen skall behörigheten i alla åtgärder rörande barn tillkomma myndigheterna i den stat där barnet har sitt hemvist och tills behörigheten på föreskrivet sätt har övergått till en ny stats myndigheter skall man i den staten erkänna och verkställa de beslut som har meddelats i barnets (ursprungliga) hemvistland.

Frågan om Sverige skall tillträda 1996 års Haagkonvention kommer inom de närmaste åren att övervägas i Justitiedepartementet. I detta sammanhang är det även aktuellt att ta ställning till om det också i den svenska, icke konventionsbundna, internationella familjerättsliga lagstiftningen bör införas allmänt gällande bestämmelser som är i linje med bestämmelserna i 1996 års Haagkonvention, däribland bestämmelser om erkännande av utländska vårdnadsavgöranden.

**10. Främja tillgången till familjerådgivning. Kommittén noterar att det föreligger olikheter mellan kommunerna när det gäller avgiftsuttag för familjerådgivning och att ett anmärkningsvärt stort antal familjer underlåter att söka hjälp av denna anledning. Kommittén rekommenderar regeringen att se över frågan för att underlätta för familjer att få tillgång till familjerådgivning, särskilt de mest sårbara grupperna.**

I det engelska uttrycket ”family counselling” ryms inte bara det vi i Sverige menar med familjerådgivning utan också det som skulle kunna benämnas familjebehandling eller rådgivning till familjer. Hit kan sägas höra allt stöd (rådgivning) som ges till familjer i Sverige för att arbeta med relationerna i familjerna. Inom familjerådgivningen är fokus relationen mellan paret, vare sig de söker för att kunna fortsätta samlevnaden eller för att kunna separera på ett bra sätt. Därutöver kommer all den behandling familjer har tillgång till inom olika verksamheter – helt gratis inom socialtjänsten och till viss kostnad inom den öppna barn- och ung-

domspsykiatrin. Det är dock angeläget att påpeka att såväl inom familjerådgivningen som inom barn- och ungdomspsykiatrin finns möjlighet för de familjer som inte har råd att bli befriade från avgift.

Kommunerna har rätt att ta betalt för familjerådgivning, men inte för samarbetsamtal.

Förebyggande kan t.ex. mödra- och barnavårdscentralernas föräldrautbildning sägas vara eftersom den förbereder föräldrarna på de förändringar som kommer i och med att barnet föds och i den mån den behandlar relationen mellan paret.

Mer riktat relationsbearbetande stöd/rådgivning ges inom PBU/BUP (enligt en enkät som Barnpsykiatrikommittén genomförde är relations-/familjeproblem ett av de vanligaste skälen till kontakt med den öppna psykiatrin) samt inom socialtjänsten där relationsproblem är en vanlig orsak till att ungdomar aktualiseras inom socialtjänsten (SoS-rapport 1998:5). Också familjerätten arbetar med relationsproblem i hög utsträckning framför allt när det gäller samarbetsamtalen som syftar till att föräldrar skall kunna samarbeta i frågor som rör barnen i samband med en separation. Våra samarbetsamtal kan i internationella sammanhang anses som "mediation" som i sin tur kan ses som ett slags "family counselling".

**11. Kommittén är bekymrad över att anmälningsskyldigheten när det gäller barn utsatta för övergrepp inte fungerar tillfredsställande och uppmanar regeringen att vidta åtgärder för att förbättra skyddet för att skydda barn i enlighet med artikel 19 i konventionen.**

Regeringen beslutade i december 1998 om direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor (dir. 1998:105). Kommittén har ett brett uppdrag och kommer att behandla frågan om anmälningsskyldigheten i 71 § socialtjänstlagen. Kommittén skall arbeta utåtriktat med att medvetandegöra såväl allmänhet som professionellt verksamma i frågor som rör barnmisshandel. Se vidare under avsnitt 3.4.

**12. Med hänvisning till artiklarna 2, 26, 27 och 30 uppmanas regeringen att tillse att alla, särskilt de fattigaste familjerna, har tillgång till sociala förmåner och att allmänheten bättre informeras om sina rättigheter.**

Denna punkt förefaller bygga på missförstånd. FN:s barnkommitté anser att vi skall försäkra oss om att alla har tillgång till alla välfärdsförmåner, särskilt de mest utsatta grupperna. Det som är unikt för vårt land är just att det mesta av vår välfärd är tillgänglig för alla – det gäller såväl verksamheter som ekonomiska trygghetssystem. Väldigt få system är behovsprövade och de är då inkomstprövade och endast till för de mest utsatta grupperna.

**13. Regeringen uppmanas att vidta åtgärder för att förebygga mobbning i skolorna, att samla information om mobbning samt att göra barnen delaktiga i att hantera problemen.**

När det gäller arbetet med att förebygga, förhindra och motverka mobbning i skolorna, se under avsnitt 3.2.

**14. Kommittén uppmanar regeringen att se över sin policy när det gäller tillgången till barnomsorg för barn till arbetslösa föräldrar, med beaktande av barnets rätt till utbildning och fritidsaktiviteter i enlighet med artiklarna 2, 3, 28 och 31 särskilt med beaktande av ansträngningarna att öka pedagogikens roll i förskolan och fritidshemmen.**

Sverige har genom ett målmedvetet och framgångsrikt arbete byggt upp en barnomsorg med det dubbla syftet att dels ge barn en stimulerande pedagogisk verksamhet för utveckling och lärande som bidrar till goda uppväxtvillkor, dels att göra det möjligt för föräldrar att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Skollagstiftningen ålägger kommunerna att tillhandahålla barnomsorg för barn från 1 års ålder, vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar eller om barnet har ett eget behov av barnomsorg, utan oskäligt dröjsmål. Alla barn i behov av särskilt stöd har dessutom laglig rätt till avgiftsfri barnomsorg. I stort sett alla kommuner kan i dag uppfylla lagstiftningens intentioner och tillhandahålla barnomsorg 3–4 månader efter föräldrars ansökan om plats. Målet om full behovstäckning enligt lagstiftningen är därmed uppfyllt. Se vidare under avsnitt 3.2.

Kommunernas eget regelsystem vid arbetslöshet skiljer sig åt. I drygt hälften av landets kommuner (60 procent) får förskolebarn behålla sin plats när en förälder blir arbetslös. I 40 procent av kommunerna mister däremot barnet platsen inom tre månader när en förälder blir arbetslös och återfår den först när föräldern åter är i arbete. Enligt den senaste statistiken hade ca 50 procent av barnen till arbetslösa föräldrar plats i barnomsorgen. För ytterligare 20 procent av barnen skulle föräldern vilja ha en plats inom barnomsorgen om det var möjligt.

Inom storstadspolitikens ram erbjuds förskola i socialt utsatta bostadsområden i storstäderna för barn i åldern 3–5 år som står utanför den reguljära barnomsorgen. Många av dessa barn har arbetslöshet i familjen. Särskilda statsbidrag skall genom lokala utvecklingsavtal mellan stat och kommun utgå för sådan verksamhet. Syftet är att ge dessa barn förskoleverksamhet med särskild tonvikt på deras språkutveckling. Verksamheten skall också bidra till social integration. Se vidare under avsnitt 3.6.

**15. Kommittén är oroad över det ökande missbruket hos tonåringar. Regeringen uppmanas att vidta systematiska ansträngningar för insamling av statistik och övervakning särskilt när det gäller drogmissbruket bland sårbara grupper.**

Se närmare under avsnitt 3.3.1.

**16. Kommittén är oroad över behovet att öka skyddet mot sexuellt utnyttjande för åldersgruppen 15 till 18 år och uppmanar regeringen att fortsätta ansträngningarna att tillförsäkra barn upp till 18 år ett bättre skydd mot sexuellt utnyttjande.**

En parlamentarisk kommitté tillsattes i juni 1998 med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott (dir. 1998:48). Översynen skall när det gäller sexualbrott mot barn utgå från barnkonventionens krav i dessa hänseenden.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2001.

Se vidare under avsnitt 3.4.1.

## 6 Barnfrågorna under Sveriges ordförandeskap i ministerrådet inom EU våren 2001

Skr. 1999/2000:137

### *Inledning*

Barnrättsfrågorna faller inte uttryckligen inom Europeiska unionens institutionella verksamhetsfält, och unionen antar inte för medlemsstaterna bindande direktiv om barnkonventionens genomförande i de enskilda medlemsländerna. Snarare än en harmonisering av barnfrågorna vill Sverige verka som föregångsland och i EU-samarbetet dela med oss av våra erfarenheter av ett långt gånget genomförande av barnkonventionen. Regeringen avser att under det svenska ordförandeskapet fortsätta verka för att barnrättsfrågorna, och särskilt principen om barnets bästa, genomsyrar samarbetet mellan medlemsstaterna. Flera av de frågor som nu är aktuella inom EU har tydliga barnaspekter. Det gäller bl.a. arbetet med en EU-stadga om mänskliga rättigheter och arbetet med att ta fram ett program för fattigdomsbekämpning.

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är samordningen av arbetet för barnets rättigheter och övriga delar av de mänskliga rättigheterna väl utvecklad. Som ordförande kommer Sverige bl.a. att samordna den omfattande barnrättsresolutionen i FN:s kommission för mänskliga rättigheter.

### *Informellt ministermöte*

Under Sveriges ordförandeskap i ministerrådet inom EU kommer det första informella ministermötet äga rum den 21–22 januari 2000 under temat Jämställdhet och socialförsäkringar – en motor för ekonomisk tillväxt. Inom EU föds allt färre barn, vilket i framtiden leder till att allt färre personer skall försörja allt fler. Det måste därför vara praktiskt möjligt att på ett bättre sätt kunna kombinera förvärvsarbete med föräldraskap. Ur detta perspektiv kommer barnets bästa samt jämställdhet mellan kvinnor och män stå i centrum för det informella ministermötet.

### *Migration och asyl*

Redan nu verkar Sverige aktivt för att barnkonventionen skall genomsyra de beslut som tas inom det migrations- och asylrättsliga samarbetet i EU. Det arbetet kommer givetvis att fortsätta under vårt ordförandeskap. Vid Europeiska rådet i Wien i december 1998 antogs en handlingsplan för upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Genom denna handlingsplan har medlemsstaterna, på svenskt initiativ, åtagit sig att avseende kommande förslag om såväl mottagningsförhållanden för asylsökande som asylprocedurer säkerställa att barnperspektivet betonas. (Wien-handlingsplanen innebär att Europeiska rådet har givit arbetet en inriktning genom att ange en prioritetsordning för de åtgärder som skall vidtas för att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.)

Under det svenska ordförandeskapet kommer Utrikesdepartementet att arrangera ett expertseminarium om barnrättsperspektivet i flykting- och biståndspolitiken. Seminariet *Barn i krig och på flykt* – ett barnrättsperspektiv i flykting- och biståndspolitiken, som äger rum i Norrköping den 1–2 mars, kommer att samla experter från EU:s medlemsländer samt representanter för FN-organ och enskilda organisationer. Seminariet skall lyfta fram och fokusera på barnets rättigheter när det gäller EU:s samarbete inom humanitär biståndspolitik, internationellt utvecklingssamarbete och migrationspolitik. Diskussionen kommer att röra hur en helhetssyn kan uppnås vad gäller samordning av EU:s insatser för barn på dessa områden.

### *Alkohol*

Inom alkoholpolitiken är vår allra viktigaste åtgärd inför det svenska ordförandeskapet att stärka det internationella arbetet. Detta är ett arbete som pågår tillsammans med flera länder i Europa. Inom EU finns ett ökat intresse och en större medvetenhet om alkoholens betydelse för folkhälsan och också ett större intresse för samarbete på EU-nivå för att begränsa alkoholens skadeverkningar. Särskilt gäller det åtgärder som kan minska alkoholens negativa effekter för barn som växer upp i familjer där någon vuxen har alkoholproblem samt åtgärder som bidrar till att skjuta upp alkoholdebuten och minska berusningsdrickandet bland unga människor. Ett av syftena med Sveriges EU-arbete är att få till stånd gemensamma (lägsta) åldersgränser för servering och försäljning av alkohol samt regler som motverkar reklam och marknadsföring som vänder sig till barn och ungdomar.

### *Brottsoffer*

Inom EU pågår ett arbete för att förstärka brottsoffrens ställning. I detta arbete är barn utpekade som en särskilt viktig grupp och det är också regeringens ambition att under det svenska ordförandeskapet verka för att barnens utsatta situation uppmärksammas särskilt. För svenskt vidkommande är det en viktig princip att barn som utsatts för exempelvis sexualbrott ges rätt till adekvat ersättning för den kränkning de utsatts för. Brottsoffermyndigheten kommer under hösten att anordna en EU-expertkonferens om ersättning till personer som blivit utsatta för brott där denna och andra ersättningsfrågor kan diskuteras.

### *Brottsförebyggande åtgärder*

Ett av de prioriterade områdena för Justitiedepartementet inför Sveriges ordförandeskap i EU är de brottsförebyggande frågorna. Sverige arbetar för att stärka möjligheterna att vidta förebyggande åtgärder på unionsnivå och för att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller att samla och använda den kunskap som finns om brottsligheten, orsaker till brott och om möjligheterna att förebygga brott.

Sverige verkar för att beslut om åtgärder skall tas med utgångspunkt från Amsterdamfördraget, som trädde i kraft i maj 1999 och i enlighet med slutsatserna från det särskilda toppmötet i Tammerfors i oktober 1999. Det handlar t.ex. om ett finansieringsprogram för att möjliggöra utbyte av erfarenheter, forskningsprojekt, anordnande av seminarier m.m. för tjänstemän, forskare och praktiker och om ett nätverk av experter i brottsförebyggande frågor. I slutsatserna pekas ungdomsbrottsligheten ut som ett särskilt område att prioritera.

Sverige kommer att arrangera ett särskilt seminarium om brottsförebyggande frågor under ordförandeskapet, där en av de planerade arbetsgrupperna skall behandla tidiga åtgärder för att förebygga brott. Att förhindra att barn och unga dras in i en kriminell livsstil är en av de viktigaste åtgärderna när det gäller att minska brottsligheten. Det är också sådana åtgärder som på lång sikt kan vara verkligt meningsfulla, vilket man alltmer börjat inse i många länder i västvärlden. Många av medlemsstaterna inom EU är engagerade i frågan om hur man skall kunna förhindra nyrekryteringen till kriminella karriärer. En av slutsatserna från det särskilda toppmötet i Tammerfors tar också upp frågan om ungdomsbrottslighet som ett prioriterat område.

### *Umgänge med barn*

Frankrike har tagit initiativ till en förordning om ömsesidig verkställighet av domar om umgänge med barn som har meddelats i samband med en dom på äktenskapsskillnad. Syftet är att skapa ett effektivt system som säkerställer att umgänge kan utövas och att barnet efter umgängesperiodens slut återlämnas till vårdnadshavaren. Enligt förslaget skall det s.k. exekvaturförfarandet avskaffas. En umgängesdom skall alltså kunna verkställas direkt i andra medlemsstater utan något särskilt förfarande i verkställighetsstaten. Vidare föreslås ett fördjupat samarbete mellan de olika medlemsstaternas myndigheter.

Förslaget till förordning kommer att diskuteras i en rådsarbetsgrupp under det franska ordförandeskapet. Arbetet kommer sannolikt inte att slutföras före årsskiftet utan pågå även under det svenska ordförandeskapet.

### *Skyddet av barn från skadligt innehåll i medierna*

Under det svenska ordförandeskapet i EU våren 2001 har regeringen beslutat att arrangera ett expertseminarium med namnet Barn och unga i det nya medielandskapet. Mötet kommer att fokusera på frågor som rör hur barn ska skyddas från skadligt medieinnehåll. Bland annat kommer TV, Internet samt dator- och TV-spel att behandlas.

Seminariet ligger i linje med det redan pågående arbetet inom EU med att skapa en acceptabel skyddsnivå för barn i ett medielandskap kännetecknat av globalisering, snabb teknikutveckling och framväxt av nya system för mediedistribution. Informationen flyter allt friare över nationsgränserna. I takt med att medieutbudet ökar blir också risken att barn får tillgång till skadligt medieinnehåll större. Globaliseringen och



teknikutvecklingen visar på behovet av att, vid sidan av nationell lagstiftning, förstärka insatserna för att skapa dialog med branscherna, etablera internationella nätverk samt förebygga skadeverkningar genom kunskapsinsamling och informations spridning.

Inom EU är medvetenheten och enigheten om att det nya medielandskapet kräver nya metoder för att skydda barn stor. Under år 1998 antog ministerrådet dels en *rekommendation* (Rådets rekommendation nr 98/560/EG av den 24 september 1998) om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten i audiovisuella tjänster och informationstjänster, dels en *handlingsplan* (Europaparlamentets och rådets beslut nr 276/1999/EG av den 25 januari 1999) för att främja en säkrare användning av Internet.

Rekommendationen, vars effekter skall utvärderas under år 2000, omfattar alla audiovisuella tjänster och informationstjänster som görs tillgängliga för allmänheten, oavsett spridningssätt. Det rör t.ex. tjänster via Internet men även radio- och TV-sändningar. Medlemsstaterna rekommenderas bl.a. att ”främja inrättandet på frivillig grund” av självreglerande nationella system.

Våldsskildringsrådet, som är en kommitté under Kulturdepartementet, fick i tilläggsdirektiv i december 1998 ansvaret för att informera branscherna om rekommendationens innehåll, följa branschernas självreglerande arbete och fungera som deras stöd och samtalspartner i frågor som rör skydd av barn i media. Insatserna riktar sig även mot datorspelsbranschen vars organisation MDTS till julhandeln år 1999 införde en gemensam åldersmärkning av spelprodukter med våldsinslag som en direkt följd av rekommendationen.

Även *handlingsplanen* syftar till att främja branschens självreglering. Under fyra år har 25 miljoner euro avsatts för branschprojekt som syftar till bättre övervakning av innehållet på Internet, bl.a. genom s.k. hot-lines och utvecklandet av filtreringsverktyg som ger föräldrar och skolpersonal möjlighet att välja bort innehåll som anses olämpligt för barn. Information och medvetandegörande insatser tilldelas också medel.

EU har också ett *TV-direktiv* (89/552/EEG ändrat genom 97/36/EG). Enligt detta skall medlemsstaterna säkerställa att TV-sändningarna inte innehåller program som kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderårig om man inte genom val av sändningstid eller genom tekniska åtgärder ser till att barn normalt inte ser programmen. Framför allt avses program som innehåller pornografi eller meningslöst våld. I samband med den senaste revideringen av direktivet fick EU-kommissionen i uppdrag att utföra två studier, en om våldsfiltreringsverktyg och en om reklam riktad till barn. Den senare kom till på svenskt initiativ och resultatet kommer att redovisas hösten 2000.

### *Aktiviteter inom utbildningssystemet*

Under det svenska ordförandeskapet kommer ett antal konferenser med anknytning till utbildningsområdet att arrangeras. Dessa syftar ytterst till att förbättra barns och ungdomars utbildning. Ett konferenstema är språkundervisning och ett annat tema är kvalitet i utbildningssystemet. Det finns även planer på ytterligare en konferens om IT och lärande. Alla

nivåer i utbildningssystemet, från förskola till och med högskola, kommer enligt planeringen att beröras i de olika konferenserna. Under kvalitetstemat kommer frågor som kvalitet för vem?, kvalitet och resursknapphet, strategier på lokal, nationell och internationell nivå att beröras. Språkkonferensen är en öppningskonferens för Det europeiska språkåret som initierats av Europarådet, men som även kommer att stödjas av EU-kommissionen. Språkkonferensen planeras bl.a. behandla motivation för språkinläring samt forskning på språkområdet. En eventuell IT-konferens skulle bl.a. handla om IT som förändringskraft i pedagogisk och lärande. Förutom de nämnda konferenserna finns även planer på att genomföra ytterligare aktiviteter under samma teman, med bl.a. barn och skolungdom som målgrupper.

EU:s utbildningsprogram Sokrates och även till viss del yrkesutbildningsprogrammet Leonardo da Vinci erbjuder många möjligheter till utvecklingsaktiviteter i skolan, där eleverna i de flesta fall medverkar på något sätt. Den första ansökningsomgången i det nya Sokrates II-programmet kommer att genomföras under år 2001.

#### *Uppföljningen av 1990 års barntoppmöte – UNGASS 2001*

FN:s generalförsamling antog i december 1999 en resolution om att en uppföljning av 1990 års barntoppmöte skall äga rum i september år 2001 (UNGASS 2001). Syftet med mötet är att göra en översyn av genomförandet av den deklaration och handlingsplan som antogs vid toppmötet år 1990 samt att anta nya åtaganden för barn. Barntoppmötet 1990 prioriterade utbildning, hälsa och nutrition och dessa frågor kommer därför att dominera utvärderingen av resultaten, men nya angelägna frågor kan läggas till – främst skyddet mot diskriminering och barns delaktighet. Det krävs vidare en tydlig och konstruktiv koppling till barnkonventionen och de olika politiska och administrativa åtgärderna för konventionens förverkligande. Från svensk sida framhålls vikten av att slutdokumentet från UNGASS 2001 har ett klart barnrättsperspektiv och processen bör ses som en metod att påskynda genomförandet av konventionen.

Sveriges viktiga roll kommer att bli inom EU. Sverige kommer att bidra till ett konstruktivt samarbete inom EU-kretsen inför och under uppföljningen av barntoppmötet genom att bistå de övriga ordförandeskapen. Under det svenska ordförandeskapet är Sverige också samordnare i EU-kretsen. Den förberedande kommitté som har satts upp i syfte att förbereda de organisatoriska och substantiella frågorna för uppföljningsmötet hösten 2001 kommer att ha två möten under det första halvåret 2001, då en stor del av förhandlingarna kommer att ske.

Alla medlemsländer skall före innevarande års slut lämna en rapport över hur arbetet med att genomföra åtagandena från 1990 års barntoppmöte har fortskridit.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 september 2000

Närvarande: statsråden Hjelm-Wallén ordförande, och, Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Thalén

---

Regeringen beslutar skrivelse 1999/2000:137 Barn – här och nu  
Regeringens barnpolitik med utgångspunkt i FN:s barnkonvention