

9 Förskola, fritidshem, förskoleklass och skola

I dag tillbringar barn den största delen av sin vardag i barnomsorg och skola. Aldrig tidigare har barn tillbringat så mycket tid i miljöer som är skapade för barn, av vuxna. Barns upplevelse av platser bestäms därför inte längre i lika hög grad av vad de *vill* göra som av vad de *kan* göra. Med detta följer ett stort ansvar.

Både forskare och utredare har uppmärksammat såväl inom- som utomhusmiljön i barnomsorg och skola. Vi vet i dag att dessa miljöer är viktiga bestämningsfaktorer för barns hälsa – både fysiskt, intellektuellt och socialt och att de utgör en viktig del av barns uppväxtvillkor. I den första diskussionen med Barnsäkerhetsdelegationens ungdomsreferensgrupp kom arbetsmiljön i skolan upp som det område ungdomarna själva fann mest angeläget för delegationen att arbeta med.

Utifrån barns och ungas rätt till trygga, säkra och utvecklande miljöer, är det angeläget att diskutera hur barnomsorg och skola, liksom närmiljön och skolvägen tillsammans kan bidra till att öka barns och ungas säkerhet och utveckling – med andra ord bidra till en sådan barndom som vi vill erbjuda våra barn.

I detta kapitel lämnas förslag på hur utemiljön i förskola och skola kan förbättras, hur arbetsmiljöarbetet i skolan bör utvecklas liksom hur barns och ungas egna kunskaper och synpunkter bör tas tillvara i detta arbete.

9.1 Utemiljön i förskola och skola

9.1.1 Utemiljön in i skollagen

Vårt förslag:

Regeringen föreslås genomföra en ändring i skollagens (1985:1100) 1 kap. 2 a §. Paragrafen är ny.

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 a §

Huvudmannen skall tillhandahålla en ändamålsenlig utemiljö, anpassad för elevernas olika förutsättningar och behov, som syftar till att främja barns lärande och utveckling.

Vi anser att utemiljön kring förskola, fritidshem, förskoleklass och skola har stor betydelse för elevers utveckling och lärande och utgör en viktig del av barnens uppväxtvillkor. Dessa miljöer måste i högre grad betraktas som de miljöer i vilka dagens barn har en chans till såväl platsbundna lekar, som utforskande aktiviteter. I dag har skolgården fått än större betydelse i och med att förskoleklasserna integrerats i skolan liksom fritidshemmet. Vi föreslår därför att Skollagen (1985:1100) ändras med krav på en ändamålsenlig utemiljö. Med en ny paragraf betonas utemiljöns betydelse för eleverna och skolans yttre miljö, inklusive skolgården, innefattas i den pedagogiska verksamheten och omfattar alla barn för vilka skollagen gäller. Lagen gäller även barn i motsvarande fristående skolformer. En god och säker utomhusmiljö med möjligheter till fysisk aktivitet och samvaro bidrar till elevernas utveckling och hälsa.

Den nuvarande skollagen innehåller inga bestämmelser om skolans inom- och utomhusmiljö. Den befintliga lagen har varit under översyn och ett förslag till ny skollag redovisas i Skollagskommitténs betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, SOU 2002:121. Vi har tagit del av det nya förslaget och kan konstatera att inte den heller innehåller någon bestämmelse om skolans utemiljö, vilket vi också påpekat i vårt remissvar på nämnda utredning. Skollagskommitténs förslag tar däremot upp inomhusmiljön i kap. 3 Lokaler och utrustning. Om skollagskommitténs förslag på ny skollag genomförs bör den föreslagna 2 a § föras in

under detta kapitel och rubriken ändras till Lokaler, utrymmen och utrustning inom- och utomhus.

Vårt förslag att komplettera den befintliga skollagen, som nu är gällande med krav på en ändamålsenlig utemiljö, syftar till att främja barns utveckling och lärande och att tydligt visa att även utemiljön är en del av skolans pedagogiska ansvar. Med Skollagskommitténs förslag att även förskolan ska omfattas av skollagen, innebär detta ökade möjligheter till en god utemiljö för alla barn i barnomsorg och skola.

Vår avsikt är att på detta sätt tillförsäkra alla barn ett fysiskt utrymme i och med att utemiljön inte kan prioriteras bort då nya skolor planeras liksom ett starkare skydd mot exploatering av befintliga skolgårdar för t.ex. bostäder eller annan nybyggnation. En ändamålsenlig utemiljö runt skolan är särskilt viktig i områden med tät bebyggelse. Det är också i dessa områden, med högt tryck på att bebygga marken, som det kan vara svårast att hävda att mark ska avsättas för skolgård.

Skolans utemiljö – en pedagogisk fråga att ta på allvar

Skolgårdar är en miljö där alla barn i Sverige tillbringar en stor del av sin utomhusvistelse och därför av stor betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa. Skolgården har hittills hamnat mellan olika aktörer både på nationell och lokal nivå och skolelevers utemiljö ses fortfarande mer som ett rastvaktsproblem än en pedagogisk fråga värd att ta på allvar (Lindholm 1995). Skolgården utgör sällan en pedagogisk resurs i skolans arbete. En svensk studie (Grahm 1988) av hur lärare använde skolgården i undervisningen visade att biologilärare, som angett att de har en väl fungerande skolgård utnyttjade parker och naturområden 150 procent oftare än de som angett att de inte har någon skolgård alls eller att den inte är ändamålsenlig. Det kan tolkas som att positiva erfarenheter av att använda skolgården i undervisningen leder till att lärare även utnyttjar närmiljön.

Forskare och psykolog Wendy Titman (1994) visade i en engelsk studie att lärare inte upplevde något stöd i läroplanen för att använda skolgården i undervisningen. Det innebär att lärarna saknade kunskap om och platser för utomhusundervisning, liksom tillräcklig tid för att gå ut.

Den föreslagna ändringen av skollagen (1985:1100) syftar till att göra skolans utemiljö till en viktig pedagogisk fråga för förskolorna och skolorna själva, liksom för de nationella skolmyndigheterna och andra aktörer med inflytande över den fysiska miljön. Det behövs en nationell drivkraft för skolgårdsutveckling som kan främja samarbetet mellan aktörer såväl nationellt som lokalt inom kommunerna exempelvis mellan elever, lärare, utbildningsförvaltning och parkförvaltning. Vi menar att Myndigheten för skolutveckling bör utvecklas till en sådan drivkraft.

Skolgården för lek, samvaro och lärande

Eftersom skollagen i dag inte ställer krav på en ändamålsenlig utemiljö, kan skolor inrättas i miljöer, som utifrån barns rätt till säkra och utvecklande miljöer, är direkt olämpliga. Den kommunala skolan har i de allra flesta fall en skolgård, men fristående skolor och privata förskolor inrättas inte sällan i lokaler utan tillhörande gård.

En säker, trygg och stimulerande utemiljö främjar barns utveckling. Professor och pedagog Pia Björklid framhåller att utemiljö är utvecklingsmiljö. Därför är skolans utemiljö än viktigare i dag när såväl förskoleklassen och fritidshemmet är integrerade i skolan och barn tillbringar en mycket stor del av sin vardag i skolmiljön. För närvarande finns det inget i läroplanen (Lpo 94) om barnens utemiljö. Enligt (Lpo 94) ska eleven ha grundläggande kunskaper om förutsättningarna för en god hälsa samt ha förståelse för den egna livsstilens betydelse för hälsan och miljö. Under avsnitt 1 *Skolans värdegrund och uppdrag* har nyligen (genom SKOLFS 2003:17) införts att "Skapande arbete och lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Skolan skall sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen." Bestämmelserna i styrdokumentet får anses poängtera hälsans betydelse för barnens lärande.

En god utemiljö i skolan har stor betydelse för barns lek och rekreation liksom för det sociala samspelet på skolgården. Exempel från skolgårdsutvecklingsprojekt visar att en stimulerande skolgård leder till bättre socialt klimat med färre mobbnings- och konflikt-situationer och i förlängningen färre interaktionsskador (Menckel 1994).

Laflamme & Menckel (1998) visade att drygt 40 procent av skadorna i grundskolan inträffade under oorganiserad aktivitet på skolgården, under förflyttning eller i en kösituation i skolan. När det gäller skolgårdarna är det ofta stor konkurrens om utrymmet och rasterna är ofta alltför korta för att det ska vara någon idé att påbörja någon lek. Pedagogerna Anders Hjalmarsson (citerad i Hurtig 2001) menar att det är i dessa situationer som konflikter mellan barnen uppstår. På en gård bestående av en plan, blir det svårt att leka parallella lekar samtidigt.

Eleverna i den tidigare nämnda engelska skolgårdsstudien (Titman 1994) var helt överens om vad de önskar av skolgården: En plats för lugn, välbefinnande, eftertanke, inspiration och reflektion; samarbete och kommunikation få möjlighet att utveckla sociala färdigheter; en plats där det är ”OK att bara ha kul och leka”; färgrik, fantasieggande, spännande och rik på upplevelser och också gå att förändra och omskapa efter skiftande behov; ge möjlighet till aktivt lärande, utmaning, risk och äventyr för att kunna testa sina gränser inom olika områden. Många elever tyckte att skolgården snarare ökade stressen än minskade den. Inte heller kunde skolgården tillgodose behovet av att umgås med kamrater.

Skolgårdens utrymme är särskilt viktigt i områden där skolbarnens alternativa lekmöjligheter begränsas exempelvis på grund av hög bebyggelsetäthet eller där närliggande parker och lekplatser i hög utsträckning utnyttjas av allmänheten.

9.1.2 Kunskap saknas om barns utemiljö i förskolan

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Skolverket i uppdrag att i inspektionen av kommunerna även granska kommunernas sätt att ta ansvar för förskolans utemiljö.

Förskolornas gårdar och omgivningarna kring dessa är en viktig utvecklingsmiljö för de minsta barnen. I läroplanen för förskolan (Lpfö 98) anges att förskolan ska erbjuda barnen en trygg miljö som samtidigt utmanar och lockar till lek och aktivitet såväl inomhus som utomhus liksom att utomhusvistelse bör ge möjlighet till lek och andra aktiviteter både i planerad miljö och i naturmiljö.

Vi har konstaterat att Skolverket sällan tar upp utemiljön i sin tillsynsverksamhet. Man anger två skäl till detta. För det första att det står så lite om utemiljön i styrdokumentet, varför kartläggningar eller tillsyn av detta inte prioriterats i arbetet och kompetens inom området inte har utvecklats. För det andra är det svårt och resurskrävande att fånga in de kvaliteter som är viktiga att belysa.

Under den närmaste 6-årsperioden kommer Skolverkets inspektion när det gäller förskolan och skolbarnomsorgen, att fokusera på huvudmannens sätt att ta ansvar för verksamheten. Utbildningsinspektionen syftar till att utveckla kvaliteten i kommunernas skolverksamhet. Vi menar att detta ger tillfälle att uppmärksamma kommunerna på vikten av en ändamålsenlig utemiljö för de mindre barnen. När inspektionen är klar får kommun och verksamheter en rapport som underlag för utvecklingsarbete. Vi anser därför att det är mycket angeläget att kommunens hantering av förskolornas utemiljö belyses i denna rapport. Eftersom Skolverkets inspektionsuppdrag omfattar både förskola och skolbarnomsorg, ser vi det som naturligt att även skolbarnomsorgens utemiljö beaktas.

Fredrika Mårtensson (2003), forskare vid institutionen för landskapsplanering i Alnarp, konstaterar att en samlad kunskap om vilka utomhusmiljöer barn har tillgång till inom förskola och skola saknas hos kommunerna.

Förskolornas utemiljö är av mycket skiftande kvalitet och i innerstaden är miljön ofta begränsad med mycket hårdgjorda ytor. Fredrika Mårtensson menar att barns utomhuslek i hög grad handlar om sinnlig kontakt med omgivningen och fysisk rörelse vilket kräver rejäla ytor och intressant innehåll. Nyare förskolor ligger ofta insprängda i vanliga bostadskvarter med en begränsad utemiljö som ska delas med de boende. Detta innebär att barnens rörelsefrihet begränsas och de blir mer passiva under utevistelsen. Utemiljöer som vuxna kan uppfatta som trygga, lätta att överblicka och trevligt utformade, saknar ofta de kvaliteter som barn behöver i sin utomhuslek.

Vi menar att det är hög tid att uppmärksamma förskolornas utemiljö. Eftersom alla barn omfattas av förskoleverksamheten, har den miljön som förskolan erbjuder stor betydelse för barns uppväxtvillkor. Vi har blivit uppmärksammade på en oroande utveckling där minskad personaltäthet begränsar möjligheterna att besöka parker och andra grönområden samtidigt som kvaliteten på den egna utemiljön runt förskolan inte har utvecklats och ibland till och med har försämrats. Detta uppmärksammades även av Nationella

folkhälsokommittén (SOU 2000:91), som slår fast att goda utemiljöer kring förskolan har stor betydelse för de mindre barnens hälsa.

Små barn har i realiteten nästan inga möjligheter att själva ställa krav eller påverka beslut som berör dem. Därför ska vuxenvärlden se till barnets bästa (barnkonventionens art. 3) i de prioriteringar och beslut som påverkar de miljöer där barnen vistas dagligen. Därför anser vi det angeläget att Skolverket granskar kommunernas sätt att ta ansvar för förskolans utemiljö.

9.1.3 Förskolans utemiljö behöver utvecklas

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att i sitt utvecklingsarbete prioritera förskolans utemiljö. Detta arbete bör ske i samarbete med berörda aktörer såväl lokalt som nationellt.

Vi anser att Lpfö 98 ger stöd för att förskolans utemiljö ingår i Myndigheten för skolutvecklings ansvarsområde. Myndigheten för skolutveckling bör vara en viktig drivkraft och inspiratör när det gäller utveckling av utemiljön i förskolorna och skolorna.

Studier av förskolor, skolor och vårdinstitutioner har visat att ju mindre ändamålsenlig den egna utemiljön är, desto mindre är man ute över huvud taget (Grahn 1988). Det är alltså inte så att man kompenserar en "dålig" egen utemiljö med att vara ute i andra naturmiljöer. Därför har utemiljön i bland annat förskolan en avgörande betydelse för utevistelsens omfattning. Lekminnena hos vuxna ofta är knutna till specifika platser utomhus och framför allt till upplevelser av självständigt utforskande (Moore 1990; Sandberg 2003). Miljön kring skolor och förskolor och dess omgivningar måste i högre grad betraktas som de miljöer i vilka dagens barn har chans, inte bara till mer platsbundna lekar, utan denna typ av utforskande aktiviteter.

Nationella folkhälsokommittén (SOU 2000:91) konstaterade att närmiljön är en viktig bestämningsfaktor för hälsa och en förskola med en god utemiljö som stimulerar fysisk aktivitet, intellektuell

och social utveckling är viktigt för att uppnå bättre hälsa hos de mindre barnen (Grahn & Mårtensson 1997).

Resultat från en studie vid Umeå universitetssjukhus (Björnstig & Björnstig 2003, bilagedel till SOU 2003:127) visade att hos förskolebarn (1–6 år) har antalet ”icke-lindriga” skador, såsom frakturskador och hjärnskakningar, fördubblats från andra hälften av 1980-talet till perioden 1999–2001. Författarna menar att förändrat socialt klimat på förskolan och lägre personaltäthet kan ha betydelse för den fördubbling av skador på förskolan som studien visar. Även sociala faktorer måste därför beaktas i det skadeförebyggande arbetet.

Minskad personaltäthet bör också ses i ett utvidgat riskperspektiv som beaktar aspekter av miljön som kan begränsa barns utvecklingspotential, (Björklid 2002a). En studie av hur närtrafikmiljön påverkade det pedagogiska arbetet i förskolan, visade att personalen bekymrades över att trafiken hindrade barnen från att knyta och bibehålla sociala kontakter. Men de var mest bekymrade över att barnen inte får uppleva naturen. Därför gjorde personal och barn regelbundna utflykter till naturområden. Om inte dessa områden fanns inom gångavstånd tog man buss eller tunnelbana (Vågberg 1994). Två år senare gjorde Vågberg en uppföljande studie (1996) som visade att på grund av personalminskningar kunde inte personalen ta barnen till naturområden i samma utsträckning som tidigare. Barnen blev därför mer hänvisade till sin egen gård och grannskap och de möjligheter till lek och rekreation som finns där.

Vi menar att när de båda skolmyndigheterna utifrån sina respektive uppdrag sätter fokus på förskolornas utemiljö, så kommer det att ge skjuts åt denna mycket angelägna fråga.

9.2 Arbetsmiljön i skolan

Från 1 juli 1990 utvidgades delar av arbetsmiljölagen (AML, 1977:1160) till att omfatta ”den som genomgår utbildning” och från 1 januari 1998 omfattas också elever i förskoleklass. Ändringarna gäller kapitlen 2–4 och 7–9. Motiven var bland annat att eleverna skulle ha möjlighet att påverka och ta ansvar för sin egen arbetsmiljö genom att engageras i arbetsmiljöfrågor. Ett annat viktigt skäl var att ta tillvara den resurs som elevernas kunskap och medverkan utgör, ytterligare en anledning var att arbetsmiljöarbete i skolan blir en förberedelse för arbetslivet (prop. 1989/90:61).

Skolan är därmed landets största "arbetsplats" som omfattas av arbetsmiljölagen. Lagen gäller i skolan under skoltid och omfattar ca 1,5 miljoner barn och ungdomar. Läsåret 2001/02 fanns i förskoleklass ca 100 000 barn, i grundskolan knappt 1,1 miljon barn och i gymnasieskolan drygt 300 000.

Det är svårt att få uppgifter om hur många elever som skadas varje år i skolan. Enligt föreskriften om systematisk arbetsmiljöarbete ska arbetsgivaren varje år göra en skriftlig sammanställning av ohälsa, olycksfall och allvarliga tillbud som inträffat i arbetet (AFS 2001:1,§9). Denna bestämmelse omfattar således också verksamheten i förskoleklasserna, grundskolan och gymnasieskolan. Vi vet att många enskilda skolor har en tillbuds- och skaderegistrering som används för det interna arbetsmiljöarbetet. Men ingen nationell myndighet har i dag ansvaret för att samla in, sammanställa och analysera de skador som drabbar eleverna.

Elevers hälsa påverkas av psykiska och sociala faktorer. Till elevorganisationerna, Barnombudsmannen och BRIS vänder sig många elever och berättar om stress, högt studietempo och mobbning i skolmiljön.

Undersökningar visar att mobbning, trakasserier och våld är en del av elevernas skolmiljö. Kamrattrakasserier i skolmiljön är en faktor som påverkar barns säkerhet både direkt och indirekt (SOU 2003:79).

9.2.1 Hur många barn och ungdomar skadas i skolan?

Det finns inget heltäckande nationellt skaderegister omfattande elevskador i skolmiljö. Man kan dock få en uppfattning om problemets storlek genom den urvalsbaseade delen i det nationella skaderegistreringssystemet och olika lokala registreringar av elevskador.

1994 uppskattade dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen att varje år skadas tre procent av eleverna i grundskola och gymnasium så allvarligt att det krävs vård utanför skolan. Det innebar att nästan 35 000 grundskole- och gymnasieelever skadades i skolan så svårt att det krävdes vård på sjukhus, vårdcentral eller liknande, 3 procent motsvarar ca 180 elever varje skoldag eller 28 olycksfall per 1 000 elever och år. Det är fler elever i årskurs 4 till 9 som skadar sig än årskurs 1 till 3 och gymnasieskolan (Folkhälsoinstitutet 1994).

I en analys av anmälda tillbud och skador bland elever i Uppsala kommuns grundskolor 1996–1999 beräknades en genomsnittlig skadeincidens på minst 30 skador per 1 000 grundskoleelever och

år, inklusive förskoleklass, som krävt vård utanför skolan (tillbuden ingår inte i skadeincidensen) (Larsson m.fl. 2000).

I en rapport från Folkhälsoinstitutet redovisas skador registrerade under vårterminen 1997 på 79 skolor, både grundskolor och gymnasieskolor, fördelade över hela landet. Rapporten visar en skadefrekvens på 19 skador per 1 000 elever. Skadefrekvensen var lika för pojkar och flickor (Laflamme m.fl. 1998).

I Arbetsmiljöverkets (AV) informationssystem för arbetsolyckor, ISA redovisas antalet arbetsolyckor som anmälts till Försäkringskassan. År 1999 anmäldes 143 arbetsolyckor bland personer under 18 år, 38 procent av dessa drabbade elever inom gymnasieskolan. Enligt flera källor finns det en underrapportering av de arbetsolyckor som sker i skolan till Försäkringskassan.

I EHLASS-rapporten från 1999 redovisas läkarbesök till följd av olycksfall. Materialet är hämtat från lokala registreringar som omfattar 5,2 procent av befolkningen. Nationella skattningar utifrån dessa data anger att i åldersgruppen 7–12 år inträffar 11 500 skador i skolan eller på skolgården. Det betyder att vart sjätte olycksfall, ca 17 procent, som registrerats i den åldersgruppen sker i skolan eller på skolgården (Socialstyrelsen 2001).

Det är således svårt att ange hur många elever som skadas varje år i skolmiljö. Men enligt ovanstående undersökningar skadas varje år i skolan två till tre procent eller mellan 19 och 30 elever per 1 000 så svårt att de får uppsöka läkare.

I en undersökning omfattande två läsår (år 2000 till 2002) intervjuades mer än 600 elever (10–15 år) som sökt sjukhusvård för skada visas att 3,8 procent av eleverna skadats på grund av avsiktliga våldshandlingar. Studien visar också att 14 procent av pojkarna och 17 procent av flickorna trakasserades ofta (två gånger i veckan eller oftare) 4,4 procent av eleverna hade utsatts för trakasserier samma dag som skadan inträffade (SOU 2003:79).

Var och hur skadar sig elever

Brister i skolans fysiska miljö är orsak till många skador. Det kan vara trasig eller felaktig lekutrustning, brister i att följa olika säkerhetsföreskrifter, dåligt underhållna byggnader och maskiner, bristande avspärningar vid markarbeten och byggnationer eller fordonstrafik på skolgården och i skolans närområde (t.ex. busshållplatser för skolskjutsar).

En rapport från Folkhälsoinstitutet 1998 som omfattar elevskador i grund- och gymnasieskolor visar att de flesta skadorna inträffar under rast eller idrottslektion. Yngre elever skadas huvudsakligen under raster och äldre elever under idrottslektioner. Mer än 40 procent av elevskadorna sker under oorganiserade aktiviteter på skolgården, vid förflyttning i trappor och korridorer eller i olika köer. Fler pojkar än flickor skadas. Merparten av skadorna sker utomhus. Vid en tredjedel av skadorna finns ingen vuxen närvarande. Kroppskontakt mellan elever är naturligt både vid organiserade och oorganiserade aktiviteter. Skador som uppkommer till följd av dessa oavsiktliga eller avsiktliga handlingar och aktiviteter, exempelvis kollisioner, slag, knuffar, sparkar, utgör ca 30 procent av samtliga elevskador.

9.2.2 Översyn av arbetsmiljölagen

Regeringen skriver i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (2001/02:14) att en översyn bör ske av arbetsmiljölagen utifrån ett elevperspektiv i syfte att förtydliga elevernas inflytande över arbetsmiljön i skolan, medverka i arbetsmiljöarbetet och elevskyddsombudens utbildning.

Barnsäkerhetsdelegationen anser den i propositionen föreslagna översynen av arbetsmiljölagen ur ett elevperspektiv omedelbart bör påbörjas. En sådan översyn av arbetsmiljölagen bör också omfatta barnen i förskola och fritidshem.

I avvaktan på en sådan översyn lägger delegationen följande förslag med syfte att förbättra arbetsmiljön i förskola, fritidshem, förskoleklass och skola.

9.2.3 Inspektion av elevernas arbetsmiljö i skolan

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att utreda hur tillsynen av elevernas arbetsmiljö i skolan kan utvecklas och förbättras.

Som framgår i inledningen drabbas många elever av skador i skolmiljön. Enligt dessa data drabbas fler barn och ungdomar av skador i skolan (mellan 19 och 30 elever per 1 000) jämfört med hur många

vuxna som enligt Arbetsmiljöverket skadas under arbete (ca 6 till 8 arbetsolyckor per 1 000).

Det är svårt att exakt ange hur många inspektioner som görs av elevernas arbetsmiljö. Enligt Arbetsmiljöverket görs vissa inspektioner på en skola, andra besöker kommunen eller skolförvaltningen och inspekterar på så sätt av många skolor samtidigt. Det betyder att någon exakt siffra på hur många skolor som inspekteras inte kan anges. Vidare finns enligt AV ingen regel för hur många besök inspektörerna ska göra inom varje bransch, ca 30 procent av deras tid går till verksgemensamma tillsynsprojekt, 30 procent till distriktsvisa projekt och 30 procent till akuta uttryckningar.

Delegationens mening är att arbetsmiljölagen (1977:1160) och föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) kan vara ett bra instrument för att förbättra förskolans och skolans hela miljö. Det är inte bara brister i den fysiska miljön som kan leda till olycksfallskador, utan även brister i den psykosociala omgivningen kan innehålla utlösande faktorer som leder till skador. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska, enligt föreskrifterna, omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön (AFS 2001:1 §3). Delegationen anser att enbart en utökad och förbättrad information till skolhuvudmännen om lagarnas och föreskrifternas innehåll inte är tillräckligt.

Eleverna har inte på samma sätt som arbetstagarnas parter möjlighet att påverka sin arbetsmiljö utan behöver extra stöd med detta arbete. Arbetsmiljöverket bör därför i sin verksamhet öka tillsynen vad gäller elevernas arbetsmiljö i skolan. Det finns ett behov av kompetensutveckling bland inspektörerna för att få in ett barnperspektiv i samband med inspektionerna i skolan.

Barnsäkerhetsdelegationen menar att de inspektioner som utförs via kommun eller skolförvaltning ofta har ett vuxenperspektiv och kan inte vara tillräckliga för att ge en god uppfattning om elevernas fysiska eller psykosociala arbetsmiljö på den enskilda skolan.

Delegationen anser att Arbetsmiljöverket bör ges ökade resurser alternativt omprioritera nuvarande resurser för tillsyn av hur arbetsmiljölagen och dess föreskrifter efterlevs i skolan. Vi menar att en förstärkt tillsyn ökar efterlevnaden av aktuella lagar och förordningar och därmed minskar också antalet elevskador på grund av olycksfall.

9.2.4 Elevskyddsombudens roll måste stärkas

I våra kontakter med elevorganisationerna framgår att eleverna ofta saknar kunskap om sina rättigheter att utse elevskyddsombud.

För att skolan ska vara både säker och utvecklande är det viktigt att engagera alla elever i skolans arbetsmiljöfrågor, att stärka elevernas ställning och ge dem möjlighet att påverka och ta ansvar för sin miljö. Delegationen anser att det är av stor vikt att eleverna på skolan företräds av egna elevskyddsombud.

I arbetsmiljölagen 6 kap. 17 § sägs att de som genomgår utbildning ska av huvudmannen för utbildningen ges tillfälle att genom elevskyddsombud medverka i skyddsverksamheten på arbetsstället, om det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd. AML är en rättighetslag och inte en skyldighetslag. Eleverna ska alltså erbjudas möjligheten att utse elevskyddsombud. Det betyder att rektor inte är skyldig att se till att det finns elevskyddsombud på skolan. Vi anser att om rektor har informationsplikt finns det bättre möjligheter att eleverna får kunskap om sina rättigheter. Observera att om elevskyddsombud finns på en skola ska de erbjudas utbildning (6 kap. 18 §) och ingå i skyddskommitté (Arbetsmiljöförordningen 8a §)

Elevmedverkan gäller från årskurs 7 i grundskolan (AML 6 kap. § 17). Arbetsmiljölagen säger vidare att eleverna har rätt att utse två elevskyddsombud per årskurs från årskurs 7 och på gymnasieskolan två per utbildning som omfattar minst ett år. Barn och ungdomar har stor kunskap om sin egen miljö. De vet var farorna finns, var tillbud och olyckor sker. Den kunskapen ska tas tillvara bland annat genom att elevers delaktighet i arbetet ökar. Det är mycket väsentligt att elever och elevskyddsombuden ges kunskap och verktyg för att ha möjlighet att påverka sin egen arbetsmiljö.

Enligt arbetsmiljölagen (6 kap. 18 §) ska huvudmannen för utbildningen se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget.

Arbetsmiljöverket skriver i sin rapport Skolans arbetsmiljö 2002 att det saknas riktlinjer för vad utbildningen av elevskyddsombud ska innehålla och vem som bör hålla i utbildningen.

Också Barnombudsmannen skriver i sin rapport Liten blir stor (1998) att det är viktigt att elevskyddsombuden ges utbildning och relevanta kunskaper i arbetsmiljöarbete.

Att ett elevskyddsombud kan vara verksamt i högst tre år vardera i högstadiet och gymnasiet, kräver aktivt stöd och många utbildnings-

tillfällen. Delegationen anser det därför angeläget att nya årskullar av årskurs 7 erbjuds utbildning om arbetsmiljöarbete.

Sveriges elevråd (SVEA) och Elevorganisationen erbjuder utbildning av elevskyddsombud på förfrågan från enskilda skolor eller kommuner. Under år 2002 genomförde SVEA ca 20 utbildningar för elevskyddsombud (i Sverige finns ca 1 500 grundskolor, årskurs 7–9 och ca 750 gymnasieskolor).

Skolverket har haft i uppdrag att skriva föreskrifter till AML kap 6 § 17 för elevskyddsombudens medverkan i skyddsverksamheten på skolan. Arbetsmiljöverket och Skolverket har gemensamt arbetat fram förslag till föreskrifter. Uppdraget redovisades den 30 september 2003, i Skolverkets rapport (Dnr 62-2003:2037) ”Elevmedverkan i skolans arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud”.

Skolverket föreslår bland annat att rektor ska ha informationsplikt om elevernas rättighet att utse elevskyddsombud och att Arbetsmiljöverket och Skolverket i samarbete ska utarbeta riktlinjer för vad utbildningen av elevskyddsombud ska innehålla och vem som bör hålla i utbildningen.

Barnsäkerhetsdelegationen är positiv och stödjer dessa förbättringar gällande elevers delaktighet i arbetsmiljöarbetet. Vi utgår från att Skolverkets förslag genomförs.

Vårt förslag:

Barnsäkerhetsdelegationen anser att elevskyddsombudens ställning i skolans skyddskommitté ska stärkas. Till elevskyddsombudens rätt att närvara och yttra sig i skyddskommittén ska förslags- och rösträtt läggas.

Barnsäkerhetsdelegationen

Förslag till lag om ändring i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) 8 a §

Ny lydelse:

En skyddskommitté bör sammanträda minste en gång var tredje månad.

Vid skyddskommitténs sammanträden bör även företrädare för företagshälsovården vara närvarande.

Two av de elevskyddsombud, som har utsetts enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160) får närvara, yttra sig, rätt att lägga förslag och rätt att rösta vid skyddskommittésammanträden, i frågor som gäller elevernas arbetsmiljö.

Två elevskyddsombud har rätt att medverka i skolans skyddskommitté. Elevskyddsombuden har rätt att närvara och yttra sig, men inte rätt att lägga förslag och rätt att rösta i skyddskommittén (Arbetsmiljöförordningen 1977:1166, 8a §). Elevskyddsombuden ska enligt arbetsmiljölagen beredas tillfälle att delta i skolans skyddsarbete i alla väsentliga avseenden. I detta ligger t.ex. att delta i planering av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder eller arbetsförhållande i övrigt.

I regeringens prop. 89/90:61 slogs elevernas medverkan i miljöarbetet fast, liksom deras rätt till representanter i skyddskommittén. Någon fullständig anpassning till de förhållanden som gällde för arbetstagarnas ledamöter i skyddskommittén skedde emellertid inte. De bestämmelser i arbetsmiljölagen som hade en huvudskällig arbetsrättslig grund kunde inte föras över till elevområdet. Att arbetet i skyddskommittén (alternativt samverkansgruppen) till stor del reglerades genom avtal mellan arbetsmarknadens parter ansågs också utgöra ett hinder.

Elevernas arbetsmiljö och skolans verksamhet har uppmärksamats allt mer under de senaste tio åren. Synen på barns och ungdomars medverkan i samhällsfrågor har radikalt förändrats. Enligt delegationens uppfattning bör ett ökat inflytande för elevskyddsombuden kunna lösas genom överenskommelser inom skyddskommittén utan hinder av eventuella avtal på arbetsmarknaden. De specifikt arbetsrättsliga frågorna bör dock även fortsättningsvis vara undantagna från elevskyddsombudens område.

För att öka elevskyddsombudens inflytande och möjligheter att påverka skolans arbetsmiljö föreslår vi att elevskyddsombudens rättigheter också ska innefatta rätt att lägga förslag och rätt att rösta i skyddskommittén. Mot bakgrund av elevskyddsombudens kunskap om sin egen arbetsmiljö anser delegationen att det inte räcker med enbart rätt att närvara och yttra sig. Elevmedverkan är en viktig del av arbetsmiljöarbetet i skolan. Eleverna känner många gånger själva bättre till de brister och faror som finns i skolmiljön än de vuxna som finns i skolan. Elevskyddsombuden bör ha stärkta rättigheter för att kunna ha reella möjligheter att påverka arbetet i skyddskommittén.

Avbryta arbetet vid omedelbar och allvarlig fara för liv och hälsa

När det gäller frågan om elevskyddsombud ska ha samma rätt som skyddsombud (AML 6 kap 7§) att avbryta arbetet när omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv och hälsa finns (så kallad stopprätt), menar vi att elever inte bör ha sådan rätt, av de skäl som anges nedan. I dag har elevskyddsombud eller en enskild elev möjlighet att själv kontakta Arbetsmiljöinspektionen om de anser att det finns så allvarliga brister i skolans arbetsmiljö att verksamheten måste stoppas. Om bristerna i miljön bedöms vara så allvarliga att arbetet måste avbrytas, ska Arbetsmiljöinspektionen fatta detta beslut. På varje Arbetsmiljöinspektion finns skolinspektörer som har ansvar för de skolor som finns i respektive distrikt, de ska fungera som stöd till elevskyddsombuden i dessa komplicerade frågor. Delegationen menar att ökade insatser bör göras för att informera elever om deras rätt att kontakta Arbetsmiljöinspektionen. Det är viktigt att eleverna kan utnyttja denna kompetens i arbetsmiljöarbetet.

Barnsäkerhetsdelegationens ungdomsreferensgrupp anser att elever inte bör ha ansvar för att avbryta verksamheten vid allvarlig fara för liv och hälsa, det ansvaret ska ligga hos vuxna. Elevorganisationen anser att elevskyddsombuden ska kunna stoppa verksamheten och tillkalla Arbetsmiljöinspektionen om så krävs för att garantera en säker arbetsplats, Sveriges Elevråd (SVEA) har inte tagit ställning i frågan. Elevorganisationerna anser att en förutsättning för utökade rättigheter för elevskyddsombuden är att de ska ha uppnått straffmyndig ålder, 15 år. Elevorganisationerna menar att en sådan åldersgräns stärker trovärdigheten. Också Arbetsmiljöverket är tveksam till att det införs stopprätt för elever, de anser att dialog och samverkan mellan elever och skola är att föredra för att föra arbetsmiljöarbetet framåt i skolan. Ett sätt att förbättra sådan samverkan är att elevskyddsombuden ges rätt att lämna förslag och att inneha rösträtt i skyddskommittén och Arbetsmiljöverket förordar därför ett sådant förslag.

9.2.5 Samverkansavtal och skolans arbetsmiljö

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har tillsammans med arbetstagarparterna ingått en central överenskommelse, ”Utveckling-92”, om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarnas

parter gällande medbestämmande-, arbetsmiljö- och verksamhetsfrågor.

I dag finns samverkansavtal mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna i de flesta av Sveriges kommuner. I samverkansavtalet ingår utvecklingssamtal, arbetsplatsträffar och samverkansgrupper där arbetstagar- och arbetsgivare för en dialog om bland annat arbetsmiljöfrågor. Samverkansgruppen ska fungera som skyddskommitté, i gruppen ska skyddsombud ingå.

Det kan finnas en risk att elevskyddsombuden och elevernas arbetsmiljö i skolan glöms bort i denna form av samarbetsavtal. Arbetsmiljölagen med dess föreskrifter gäller också i denna typ av samarbete. Om en samverkansgrupp fungerar som skyddskommitté i skolan ska elevskyddsombud kallas till dessa möten.

Delegationen anser att i den dialog som förs i kommunens samverkansgrupp angående arbetsmiljöfrågor i skolan ska det tas beslut om vilka frågor och miljöer som berör eleverna. Besluten ska tas gemensamt av elevskyddsombuden och övriga deltagare i samverkansgruppen. Inom de beslutade områdena ska elevskyddsombuden förutom sin rätt att närvara och yttra sig också ha rätt att lägga förslag och rätt att rösta.

Exempel på sådana områden kan vara miljön i matsal, gymnastiksal, utrymmen och platser som används under rast (både inne- och utemiljöer). Det kan vara frågor som berör den psykosociala situationen för eleverna i skolan, frågor som berör elevskyddsombudens utbildning.

Delegationen påminner om kommunens arbetsgivaransvar. När samverkansavtal ingås mellan en kommun och arbetstagarorganisationerna, ska det i de avtalstexter som styr detta samarbete när det gäller skolans verksamhet skrivas in att elevskyddsombuden ska ingå i samverkansgruppen som handhar skolans arbetsmiljöarbete. Det är en väg att höja elevskyddsombudens kunskapsnivå och status vilket då stärker deras ställning och inflytande i arbetsmiljöfrågorna. Samverkansgruppen kan då fungera som en stödfunktion där ett av syftena ska vara att stödja skolans arbetsmiljöarbete i ett elevperspektiv.

Elevskyddsombudens kunskaper ska tillvaratas och de ska ha det inflytande på arbetsmiljöfrågorna som lagen föreskriver. Samverkansgrupper där skolans arbetsmiljöarbete planeras kan fungera som ett forum där elevers och vuxnas gemensamma kunskaper och erfarenheter utnyttjas för att förbättra skolmiljön.

I samverkansgruppen kan policydokument och handlingsplaner och befattningsbeskrivningar för skolans arbetsmiljö arbetas fram, dokument som i undersökningar visat sig vara viktiga instrument för ett fungerande arbetsmiljöarbete. Samverkansgruppen kan även vara en resurs för utbildning av elevskyddsombud.

Arbetsmiljöverket menar i sin rapport Skolans arbetsmiljö 2002 att det är nödvändigt att betrakta arbetsmiljön i skolan utifrån ett helhetsperspektiv. Ett samverkansarbete måste utvecklas, där elever, lärare och rektor diskuterar hur man tillsammans ska utveckla bra arbetsförhållanden utifrån gällande arbetsmiljölagstiftning.

Delegationen menar att samverkansgrupperna ska ses som en resurs där alla skolans aktörer, inte minst eleverna, kan delta i planeringen och genomförandet av skolans arbetsmiljöarbete. Samverkansgrupperna kan med ett sådant arbetssätt förbättra kunskapen om och efterlevnaden av arbetsmiljölagen och det systematiska arbetsmiljöarbetet i skolan.

Det är av stor vikt att elevskyddsombudens ställning i arbetsmiljöarbetet stärks och att de blir tagna på allvar av alla de aktörer som deltar i arbetet. Elevskyddsombudens inflytande ska vara reellt och deras synpunkter respekteras. Det är viktigt att vuxna tar tillvara den kunskap eleverna har om sin egen skolmiljö och att arbetsmiljöarbetet bedrivs i samverkan med eleverna. Eleverna bör aktivt stödjas i detta arbete. De får inte bli passiva deltagare vars synpunkter inte beaktas.

Flera aktörer anser att elevskyddsombudens ställning måste stärkas

Elevorganisationerna anser att elevskyddsombudens ställning ska stärkas och att deras rättigheter ska utökas. De anser att elevskyddsombuden bör få samma ställning som skyddsombuden dvs. ha förslags- och rösträtt i skyddskommittén.

I regeringens proposition om Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) skrivs att en översyn utifrån ett elevperspektiv bör ske av arbetsmiljölagen i syfte att förtydliga elevernas inflytande över arbetsmiljön i skolan, medverkan i arbetsmiljöarbetet och elevskyddsombudens utbildning. Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Barnombudsmannen föreslog också i sin rapport Liten blir stor (1998) att elevskyddsombuden får en förstärkt roll genom att

införa förslags- och beslutanderätt för dem i skyddskommittéarbetet.

Arbetsmiljöverket anser att elevernas skyddsombud måste ingå i arbetsmiljöarbetet och att samverkan mellan elever och personal behöver stärkas (Arbetsmiljöverket 2002).

I betänkandet Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) anser kommittén att frågan om att ge elevskyddsombuden en starkare ställning är mycket angelägen. Kommittén menar att frågan bör prövas i den översyn av arbetsmiljölagen ur ett elevperspektiv som regeringen föreslog i proposition Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14).

9.2.6 Rektorsutbildningen bör omfatta kunskaper om skolans arbetsmiljöarbete

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att se till att rektorsutbildningen omfattar utbildning om elevers arbetsmiljö i vid mening, vilket inkluderar utbildning om gällande regler.

Från och med år 2002 kommer nyutnämnda rektorer och andra befattningshavare med ledningsansvar i verksamheter som omfattas av läroplanerna (Lpfö 98, Lpo 94 och Lpf 94) att utbildas i en förnyad rektorsutbildning som utgår från ett regeringsbeslut (2000-12-21, U2000/4535/S). Rektorsutbildningen omfattar också rektorer och ledare i godkända fristående skolor.

Delegationen menar att utbildning i arbetsmiljöfrågor måste komma in i den nya statliga rektorsutbildningen samt i den introduktionsutbildning som nyanställda rektorer bör få av berörd kommun. Utbildningen bör förutom teori ge praktiska anvisningar om hur arbetsmiljöarbetet i skolan ska bedrivas.

En genomgång av måldokumentet för rektorsutbildningen visar att inget finns nämnt om arbetsmiljölagen och dess föreskrifter. Delegationen föreslår därför ett tillägg om att kunskap om arbetsmiljölagen och riktlinjerna för systematiskt arbetsmiljöarbete ska obligatoriskt ingå i utbildningen, för att på så sätt förbättra arbetsmiljön i skolan både för elever och personal.

Det yttersta arbetsgivaransvaret för elevernas arbetsmiljö inom det offentliga skolväsendet har skolhuvudmannen, (AML 3 kap. 2 §), dvs den kommunala nämnd som ansvarar för skolverksamheten. I de flesta fall är ansvaret sedan delegerat till rektor eller motsvarande. För fristående skolor kan huvudmannen t.ex. vara ett aktiebolag, en stiftelse eller en ideell förening.

Enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete ska arbetsgivaren (kommunen) fördela uppgifterna i verksamheten (skolan) på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Arbetsgivaren ska se till att de som får dessa uppgifter är tillräckligt många samt har de befogenheter, resurser och kompetens som behövs. Uppgiftsfördelningen ska dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten. Arbetsgivaren ska också se till att arbetstagarnas kunskaper om arbetet och riskerna i arbetet är tillräckliga för att ohälsa och olycksfall ska kunna förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Chefer och arbetsledande personal ska ha de särskilda kunskaper som de behöver för sina uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet (AFS 2001:1; 6, 7 §).

Skolverket menar att de enskilda kommunerna har ett ansvar att utbilda sina chefer i de lagar som styr kommunala verksamheter. Skolverket menar också att kommunerna ska i introduktions- och rekryteringsutbildningar till rektorer erbjuda en grundutbildning där bland annat arbetsmiljölagen ska ingå.

Skolverket kommer under 2003 att fråga alla landets ca 8 000 rektorer om de erbjudits en sådan kommunal utbildning.

9.2.7 Arbetsmiljölagen bör också omfatta barn i förskola och fritidshem

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att utreda de förändringar som är nödvändiga i arbetsmiljölagen för att denna också ska omfatta barn i förskola och fritidshem.

Barn på förskola och fritidshem omfattas inte av arbetsmiljölagen i dag. Vi anser att barn på förskola och fritidshem ska omfattas av arbetsmiljölagen, då yngre barn och barn på fritidshem har samma behov av god arbetsmiljö som äldre barn och vuxna.

Verksamheten inom förskola som fritidshem omfattas av läroplanerna Lpfö 98 respektive Lpo 94. Skollagskommittén (SOU 2002:121) skriver att i propositionen om vissa skolfrågor (prop. 1995/96:206) framhöll regeringen redan 1995 att all pedagogisk verksamhet som rör barn och ungdom ses som en helhet och att en integration dem emellan kommer att leda till en höjd kvalitet i samtliga tre verksamheter. Sedan dess har även förskoleklassen blivit en del av den pedagogiska verksamheten. Det är därför naturligt att såväl förskola, skola som fritidshemmet också omfattas av arbetsmiljölagen, särskilt som de utifrån barnets perspektiv utgör en helhet och den miljö där de tillbringar större delen av sin vardag.

Resultat från en studie vid Umeå universitetssjukhus (Björnstig 2002) visade att hos förskolebarn (1–6 år) har antalet ”icke-lindriga” skador, såsom frakturskador och hjärnskakningar, fördubblats från andra hälften av 1980-talet till perioden 1999–2001. Författarna menar att förändrat socialt klimat på förskolan och lägre personaltäthet kan ha betydelse för den fördubbling av skador på förskolan som studien visar. Detta visar att det är mycket angeläget att ett systematiskt arbetsmiljöarbete genomförs inom förskolan utifrån barnens perspektiv.

Även miljön i fritidshemmet är en angelägen fråga. Skolverket konstaterar i sin rapport *Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola, förskoleklass och fritidshem* (Skolverket 2003) att fritidshemmens personaltäthet har halverats på tio år och gruppstorlekarna nästan fördubblats. I genomsnitt fanns det 18 barn per grupp 1990 och tolv år senare, 2002, har den siffran stigit till i genomsnitt 34 barn per grupp. Även personaltätheten har mer än halverats under samma period. Skolverket anser att den negativa bild som tecknades av fritidshemsverksamheten år 1998 i rapporten *Finns fritids?* (Skolverket 1998), rentav har förvärrats och att kvaliteten på fritidsverksamheten är hotad.

Vi menar att det är angeläget att ett systematiskt arbetsmiljöarbete bedrivs utifrån barnens rättigheter och behov. Barnens kunskaper och synpunkter ska vara en naturlig del av arbetet och därför föreslår vi även att eleverna från förskoleklass till årskurs 6 ska få rätt att utse elevskyddsombud.

Att involvera de yngre barnen i arbetsmiljöarbetet är angeläget för att bland annat få information om var skaderisker finns samt förslag på hur dessa kan åtgärdas. Detta är också ett sätt att praktiskt arbeta med delaktighet. Här behöver förmodligen utvecklas metoder för ett sådant arbete. Men vi kan konstatera att sådant arbete bedrivs framgångsrikt på olika ställen i landet, bland annat i Nyköping.

Detta innebär att Arbetsmiljöinspektionen vid sina inspektioner av förskolor tar hänsyn till säkerheten i de miljöer som barnen vistas i, t.ex. att det finns klämskydd i dörrar, att barnens utemiljö är säker. För att detta ska fungera förutsätter vi att det finns kompetens om förskolebarn och deras vistelsemiljöer inom Arbetsmiljöinspektionen.

Flera aktörer anser att arbetsmiljölagen bör omfatta förskola och fritidshem

Skollagskommittén föreslår i betänkandet Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) att begreppet utbildning utvidgas till att också omfatta verksamhet i förskola och fritidshem. Förskolan ska vara en egen skolform och fritidshemsverksamheten betraktas som utbildning (frivillig läroplansstyrd). Det får bland annat som konsekvens att arbetsmiljölagen också ska omfatta barnen i dessa verksamheter. Kommittén menar att de förändringar i arbetsmiljölagen som detta kan föranleda bör övervägas inom ramen för den utredning som regeringen föreslog i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14). Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I en skrivelse till regeringen den 30 mars 2000 ställer sig dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen positiv till en lagändring som innebär att arbetsmiljölagen utvidgas att omfatta barnen också inom förskolan och fritidsverksamheten. Arbetarskyddsstyrelsen menar att det framstår som omotiverat att barnen i dessa verksamheter har ett sämre skydd mot olycksfall och ohälsa än barnen i skolan (refererat i SOU 2002:121).

Även Barnombudsmannen föreslog i sin årsrapport Liten blir stor 1998 att arbetsmiljölagstiftningen skulle utvidgas till att också omfatta förskola och fritidshem. BO menar att de yngre barnens behov av en god arbetsmiljö inte skiljer sig nämnvärt från skolbarnens eller de vuxna arbetstagarnas. Yngre barn har till och med

större skyddsbehov än vuxna och deras miljöfrågor borde bevakas på motsvarande sätt som de vuxnas.

9.2.8 Även barn från förskoleklass till årskurs 6 bör ha skyddsombud

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att utreda nödvändiga förändringar i arbetsmiljölagen så att elever från förskoleklass till årskurs 6 ges rätt att utse elevskyddsombud samt att utforma riktlinjer för de vuxna barnskyddsombudens arbetsuppgifter och rättsliga ställning.

För att ge eleverna i förskoleklass till årskurs 6 rätt till en god arbetsmiljö, föreslår vi att det i arbetsmiljölagen görs ett tillägg för att inrätta vuxna barnskyddsombud. De vuxna barnskyddsombuden förutsätts verka i nära samarbete med barnen. De vuxna barnskyddsombuden bör ges samma rättsliga ställning som arbetsmiljölagen ger elevskyddsombud.

Att elevskyddsombud saknas är ett särskilt stort problem i de skolor där enbart elever från förskoleklass till och med årskurs 6 finns, eftersom det inte finns något elevskyddsombud som kan tillvarata de yngre elevernas intressen. I skolor där elever i årskurs 7 och högre finns, kan elevskyddsombuden också bevaka frågor som rör de yngre eleverna men för att med tyngd bevaka arbetsmiljöfrågorna för förskoleklass till årskurs 6 anser delegationen att vuxna barnskyddsombud är nödvändiga. Här bör framhållas att det är fullt möjligt för skolorna att själva inrätta elevskyddsombud före årskurs 7. Det är viktigt att stimulera skolorna i detta arbete.

Barnombudsmannen påpekade redan 1998 i sin årsrapport Liten blir stor att barn i förskoleklassen och till och med årskurs 6 inte har något skyddsombud. BO påpekar att arbetsmiljölagen och föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete omfattar alla elever i grundskolan. Motiven att lagen infördes var framför allt pedagogiska och syftade bland annat till att engagera eleverna i arbetsmiljöfrågor och därigenom stärka elevernas ställning samt ge dem möjlighet att påverka och ta ansvar för sin miljö. För att syftet med lagen ska uppnås bör eleverna i årskurs 1 till 6 få rätt att utse

elevskyddsombud. Dessa elevskyddsombud kan kompletteras med vuxna barnskyddsombud (t.ex. förälder eller lärare) som representerar barnen i förskoleklassen och barnen årskurs 1 till och med 6.

Riksförbundet Hem och skolas uppfattning i frågan är att en förälder som får utbildning som ett ordinarie skyddsombud kan fungera som ett vuxet barnskyddsombud för förskoleklass till årskurs 6. Kommunen ska som huvudman för skolan erbjuda adekvat utbildning.

Barnsäkerhetsdelegationen menar att personal inom skolhälsovården skulle kunna agera i rollen som vuxna barnskyddsombud för barn från förskoleklass till årskurs 6.

9.2.9 Skolans arbetsmiljöarbete i den årliga kvalitetsredovisningen

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Arbetsmiljöverket i samråd med Skolverket i uppdrag att överväga hur kravet på en rapportering av skolans arbetsmiljöarbete ska utformas.

Vi anser att den skriftliga uppföljningen av arbetsmiljöarbetet som enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) årligen ska göras, ska bifogas den kvalitetsredovisning som upprättas enligt förordningen om kvalitetsredovisning (1997:702) och lämnas in till skolhuvudmannen varje år. Kvalitetsredovisningen ska i första hand visa om de nationella målen för skolan uppnås. Delegationen anser att hälsa och lärande går hand i hand och för att de nationella målen ska uppnås är det väsentligt att det finns en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö för eleverna. Vi anser därför att elevernas arbetsmiljö bör ingå i kvalitetsredovisningen minst vart tredje år.

De årliga kvalitetsredovisningarna är ett led i uppföljningen och utvärderingen av om målen för utbildningen uppnåtts. Om uppgifter om skolans arbetsmiljöarbete bifogas kvalitetsredovisningen får skolhuvudmannen en överblick över elevernas arbetsmiljö inklusive tillbud och olycksfallsskador i skolmiljön. Vi anser att kvalitetsredovisningen ska arbetas fram i samarbete mellan skolledning, personal och representanter för eleverna (i detta fall elev-

skyddsombuden). Kvalitetsredovisningarna kan också bli ett underlag för arbetet i de skyddskommittéer eller samverkansgrupper som arbetar med skolans arbetsmiljö.

Det pågår för närvarande ett arbete med att utveckla kvalitetsarbetet i skolan. Bland annat har Skolverket i uppdrag att utveckla en struktur för att redovisa indikatorer för kvalitetsredovisning samt att föreslå sådana indikatorer. Indikatorerna ska ge möjlighet att identifiera olika problem. Inför läsåret 2004/05 ska Skolverket ges rätt att utfärda föreskrifter om kvalitetsredovisning.

Enligt förordningen om kvalitetsredovisning finns det inget krav på skolan att lämna kvalitetsredovisningen till skolhuvudmannen. Det bör i de nya föreskrifterna ingå ett sådant krav.

Vi menar att den skriftliga uppföljningen av arbetsmiljöarbetet som årligen ska göras (enligt AFS 2001:1), kan utgöra en indikator på elevernas fysiska, psykiska och sociala arbetsmiljö. Denna skriftliga sammanställning ska bifogas den kvalitetsredovisning lämnas in till skolhuvudmannen och skolverket.

9.2.10 Arbetsmiljölagen tydliggörs i skollagen

Vårt förslag:

Regeringen föreslås införa en bestämmelse i den nya skollagens kapitel om allmänna föreskrifter och där tydliggöra att arbetsmiljölagen med dess föreskrifter gäller för hela skolväsendet.

Den psykiska och sociala miljön i skolan regleras i dag till viss del i skollagen (SFS 1985:1100) 1 kap. 2 §. Bland annat sägs att verksamheten ska utformas efter grundläggande demokratiska regler, främja aktning för varje människas egenvärde, skolan ska aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Arbetsmiljölagen syftar till att förbättra hela arbetsmiljön på en arbetsplats såväl den fysiska som den psykiska och sociala. Vi instämmer i 1999 års skollagskommittés förslag. De anser att det i den nya skollagens kapitel om allmänna föreskrifter införs en bestämmelse där det tydliggörs att arbetsmiljölagen med dess föreskrifter gäller för skolan. Skollagskommittén anser att arbetsmiljölagen och dess föreskrifter är tillräckliga för att ge elever och personal en god arbetsmiljö. Kommittén menar att de brister som

finns i skolan beror på bristande kunskap om gällande bestämmelser, även om medvetenheten om lagstiftningen ökat.

Skollagskommittén föreslår att begreppet utbildning också ska omfatta förskola och fritidshem vilket betyder att barnen i dessa verksamheter också kommer att omfattas av arbetsmiljölagen. Tydliggörandet av arbetsmiljölagen med dess föreskrifter i skollagen gäller då också dessa barn. Barnsäkerhetsdelegationen menar att Skollagskommitténs förslag bör genomföras.

9.2.11 Registrering av elevskador i skolan

Delegationen anser att registrering av elevernas skador i skolmiljön är viktigt för att få en uppfattning om skadornas omfattning och bakgrund. En lokal kartläggning av skadorna ger kunskaper som kan användas i det lokala förebyggande arbetet. De årliga sammanställningar av olycksfall och tillbud i skolan som ska göras enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete ska sammanställas på lokal nivå för att förbättra det förebyggande arbetet. Vi menar att i kommunens samverkansgrupp där skolans arbetsmiljöarbete diskuteras kan initiativ tas till insamling och bearbetning av lokala skadedata.

Regeringen har i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) uppdragit till Skolverket att lämna förslag till utformning av statistikuppföljningar för att belysa flickors och pojkars ohälsa och arbetsmiljö i skolan.

Skolverket har i samverkan med Arbetsmiljöverket, (PM 2002-10-14) inventerat och beskrivit nuvarande insamling av nationella och lokala data om ohälsa i skolan samt lämnat förslag till en framtida insamling av skadestatistik. Arbetsmiljöverket menar att merparten av landets rektorsområden saknar rutiner för denna registrering. Skolverket delar regeringens uppfattning om att den nationella statistiken över ohälsa och olycksfall måste förbättras och samordnas.

Arbetsmiljöverket och Skolverket anser att ett skaderegister ska övervägas för att få en heltäckande bild av elevernas fysiska och psykosociala arbetsmiljö. Registret ska innehålla skador både av fysisk karaktär och psykosociala data. Inrapportering av data kan göras en gång per år via Internet både till kommun och Skolverk.

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att redovisa hur data om inträffade olycksfall och annan skadlig inverkan inom förskola, fritidshem, förskoleklass och skola med tillfredställande kvalitet kan insamlas, analyseras och publiceras på motsvarande sätt som arbetsskador i övrigt.

För att uppnå ett effektivt skadeförebyggande arbete är det enligt Barnsäkerhetsdelegationens uppfattning nödvändigt med en kontinuerlig rapportering och registrering på nationell nivå av skador som sker i skolan. Det finns en omfattande underrapportering av de arbetsolyckor som sker i skolan, ett tydliggörande av lagar och föreskrifter gällande arbetsmiljön kan förbättra rapporteringen av arbetsolyckor och därmed underlaget för att förebygga skador i skolan.

Enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (SFS 1976:380) är anmälan om arbetsskada obligatorisk, skolan anmäler studerandes skador.

Delegationen anser att det är av största vikt att elevskador blir anmälda enligt de lagar och förordningar som beskrivs i kap. 6.4 *Arbetsmiljöverket*. Utbildning och information till rektor och anställda, elever och elevskyddsombud i arbetsmiljöfrågor ska också ge kunskap om vikten av att anmäla de arbetsskador som drabbar elever i skolan då den statistiken kan användas i det förebyggande arbetet genom att olika risker och arbetsmiljöproblem identifieras.

Vårt förslag under rubriken 9.2.9 Rektorsutbildningen bör ge kunskaper om skolans arbetsmiljöarbete, syftar till att rektorsutbildningen ska omfatta utbildning om gällande regler.

I kapitlet om minderårigas arbetsmiljö finns förslag om förbättrad information till skolan om vikten att anmäla arbetsskada för elever i skolan.

Utökning av den urvalsbaseade delen i det nationella informations-systemet

Uppgifter med fördjupade data om personskador som behandlats på akutmottagningar på ett urval av svenska sjukhus, som täcker knappt 6 procent av befolkningen, finns som en del i patient-

registret (se kap. 6.4 *Socialstyrelsen*, EHLASS). Registret innehåller också skador som drabbat elever i skolan.

I de tidigare årliga EHLASS-rapporterna redovisas förutom antalet registrerade skador också nationella antalsskattningar som visar problemets nationella storlek.

Barnsäkerhetsdelegationen anser att ett nationellt informationssystem om personskador är av stor vikt och att satsningar gör för att stärka det redan befintliga skaderegistreringssystemet. Vi föreslår i kap. 5 att underlaget för insamlande av data till den urvalsbaserade delen i det nationella informationssystemet bör utökas till 15 procent av Sveriges befolkning.

I den urvalsbaserade delen finns upplysningar om var, hur och när en skada inträffat och vilken produkt som orsakat skadan. De fördjupade kunskaperna om bakgrundsfaktorerna till de dödsfall och personskador som inträffar på grund av olycksfall, ger ett förbättrat underlag om skadornas orsaker och ger ökade möjligheterna till ett effektivt skadeförebyggande arbete. I ett sådant system förbättras också kunskapen om orsakerna till barns och ungdomars skador som inträffar i skolan.

Höga ljudnivåer i förskolan och skolan

I den allmänna debatten sägs att i förskolan, förskoleklass och skolan förekommer allt för höga ljudnivåer. Delegationen har inte funnit några studier som bedömer att ljudnivåerna i förskolan eller skolan är så höga att det finns risk för hörselskada. Möjligen är det så att höga ljudnivåer förekommer under delar av skoldagen och under vissa lektioner (t.ex. idrott, slöjd). Även om inte hörseln påverkas kan höga ljudnivåer exempelvis påverka elevernas prestationer negativt på grund av den stress som höga ljudnivåer kan utgöra.

I Arbetsmiljöverkets data finns en ökning av bullerskador de senaste åren. Denna ökning härrör bland annat från anställda i barnomsorg och skola, möjligen på grund av att barngrupperna i skolor och förskolor har blivit större med en ökad ljudnivå som följd. (Tinnitus som uppstår akut på grund av höga ljudnivåer beskrivs närmare i kapitlet 12.4.2.)

9.2.12 Exempel på metoder för skolans arbetsmiljöarbete

Skolmiljö 2000. Skolans arbetsmiljöromd, Arbetsmiljöinstitutet. Inom arbetet med Skolmiljö 2000 har tagits fram en enkät vars syfte är att hjälpa såväl den offentliga som fristående skolan att få en miljöprofil på sin skola. Metoden presenteras, från mars 2003, på webbplatsen www.skolliv.nu.

Skolmiljö 2000 innehåller:

Fakta och bestämmelser för arbetsmiljöarbetet – policy och rutiner. En enkät med frågor för beskrivning av den egna skolans arbetsmiljö. Frågorna finns i tre versioner; för personal, äldre elever, yngre elever. Frågorna berör tre områden; arbetet i skolan, människan i skolan, miljön i skolan. Det finns möjlighet att lägga till egna frågor som kan vara intressanta för det lokala arbetsmiljöarbetet.

I ett interventionsprojekt har metoden provats i ett antal skolor åren 1996 till 1999 (Servais m.fl. 2002) och visar att när ett nätverk där utbildning och tillgång till konsultation om skolans arbetsmiljöfrågor finns förbättras både den psykosociala och fysiska miljön. Hälsvariabler som mindre skolk och mindre ont i axlar och rygg förbättrades också. Förbättringen var i relation till skolor som bara fick utbildning utan konsultation. Deltagarna i projektet bestod av arbetsgivare, arbetstagarnas parter, elevorganisationen och arbets- och miljömedicinsk expertis. Författarna menar att en kommunal stödfunktion kan stödja och stimulera skolor till ett kontinuerligt arbetsmiljöarbete och även vara till hjälp inom utvecklingsområden som skolorna har svårt att hantera på egen hand. Erfarenhet finns således av metoden och i de kommuner där en kommunal stödfunktion har inrättats, finns möjlighet till utvärdering och jämförelse med tidigare studier. En lyckad försöksverksamhet kan få andra kommuner att följa efter.

Vår Arbetsmiljö – vi har ett gemensamt ansvar, är ett metodmaterial om skolans arbetsmiljö. Materialet är framtaget av Folkhälsokommittén i Västra Götalandsregionen (2002), inspirerad av Skolmiljö 2000. Materialet syftar till att skapa förutsättningar för en hälsofrämjande skola för elever och personal. Målet är att alla elever ska bli delaktiga och aktiva i arbetet på skolan. Materialet finns i två versioner, en för grundskolan årskurserna 1–6 och en för grundskolan årskurserna 7–9 och gymnasieskolan. Även handledning finns.

Arbetsmiljöplan för Källby Gård, Götene. I planen ingår information om Källby Gårds metod att förebygga olyckor, bland annat genom registrering av tillbud och olycksfall. Barnen vid låg- och mellanstadieskolan Källby Gård deltar i en skyddsronde som genomförs varje termin och de deltar också aktivt i den tillbuds- och skaderegistreringen.

Hälsofrämjande skola är ursprungligen ett initiativ av WHO, EU och Europarådet. I Sverige drevs projektet i samverkan med Folkhälsoinstitutet, dåvarande Skolverket och Svenska Kommunförbundet. I dag har ansvaret övergått till myndigheten för skolutveckling. Hälsofrämjande skola är en arbetsmiljöinsats där skolan arbetar aktivt med barnens totala miljö. Att verka för en hälsofrämjande skola handlar om att dels utveckla skolans vardag som en stödjande och främjande fysisk och psykosocial miljö för hälsa och lärande, dels att stärka och utveckla hälsoundervisningen.

Barnskyddsronder finns i ett flertal kommuner. Barnskyddsronder inventerar risker i inner- och ytermiljö och kan vara en användbar metod i skola och förskola för att minska skador på grund av olycksfall. De bör genomföras regelbundet 1 gång/termin och kan med fördel utföras i samband med ordinarie skyddsronder. Det viktiga är att de utförs med ett barnperspektiv. Målet är att höja säkerheten och minimera olycksriskerna, göra barn, elever och personal uppmärksamma på vilka risker som finns och var de finns. Barnskyddsronderna ska utföras efter en checklista, skyddsronderna dokumenteras genom att checklistan fylls i. Brister som framkommit uppdelas i vilka som kräver omedelbara åtgärder och vilka som kan åtgärdas inom framtida budget. Protokoll från föregående runde ska finnas med när skyddsronder genomförs. För att förebygga skador som uppstår på grund av olycksfall bör personalen också vara informerade om vilka säkerhetsrutiner som gäller vid t.ex. brand, badutflykter. Skriftliga rutiner ska finnas på vad som ska göras när ett barn skadas svårt.

9.2.13 Arbetsmiljölagen och föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete

Arbetsmiljölagen (1977:1160), (för de som genomgår utbildning tillämpas kap. 2–4 och 7–9 i lagen) och föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) är viktiga instrument för att nå framgång i att minska skador bland elever i skolan. I arbets-

miljöarbetet ingår den totala miljö som finns på en arbetsplats och som på ett eller annat sätt påverkar individens hälsa. Alltså inte bara den fysiska miljön med dess olycksrisker utan också den psykiska och sociala miljön, alla dessa tre aspekter nämns i arbetsmiljölagen. Ökad kunskap och höjd medvetenhet om arbetsmiljöfrågornas breda perspektiv behöver spridas till alla kategorier i skolan. Detta är en grundförutsättning för att lyckas med att reducera elevernas olycksfallsskador.

I regeringens proposition om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet anges fler motiv till att arbetsmiljölagens bör införas i skolan, dels skulle eleverna engageras i arbetsmiljöfrågor och därigenom stärka sin ställning dels att ge eleverna möjlighet att påverka och ta ansvar för sin arbetsmiljö. Den resurs som elevernas engagemang och medverkan utgör ska ses som en tillgång. Det finns också ett värde i att eleverna lär sig det samspel som finns mellan parterna i arbetsmiljöarbetet, det blir en förberedelse för arbetslivet och en vana att medverka i skyddsarbetet skapas. I elevernas arbetsmiljö finns dessutom arbetsmiljöfrågor som inte har motsvarighet i yrkeslivet (prop. 1989/90:61).

Arbetsmiljölagen ger de yttre ramarna för vad som gäller beträffande miljön på arbetsplatser, i detta fall skolor. Vid tillämpning av lagens 2–4 och 7–9 kapitel likställs den som genomgår utbildning med arbetstagare. Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

I arbetsmiljöförordningen (1977:1166) ges kompletterande bestämmelser. Bland annat bemyndigas Arbetsmiljöverket att mer i detalj reglera frågor som gäller arbetsmiljön. Detta görs genom föreskrifter och allmänna råd samlade i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) där verket preciserar vilka krav ställs på arbetsmiljön.

Till hjälp för att hantera arbetsmiljölagen och för att hitta metoder för arbetet finns Arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete. Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas i dessa föreskrifter arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Det ska omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. Arbetsgivaren ska ge arbetstagarna och skyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Det är obligatoriskt att skriva ner riskbedömningar och handlingsplaner och göra årliga sammanställningar/registering över sjukdomar, olycksfall och allvarliga tillbud i verksamheten. Om det finns allvarliga risker ska det finnas skriftliga instruktioner. Det ska finnas en arbetsmiljöpolicy, rutiner, uppgiftsfördelning och årlig skriftlig uppföljning. All information och dokumentation ska vara tydlig och lätt att förstå, vilket inte minst är viktigt i förhållande till skolelever.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete står att om kompetensen inom den egna verksamheten inte räcker för det systematiska arbetsmiljöarbetet kan arbetsgivaren anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån. (AFS 2001:1 §12)

9.2.14 Vad säger skolans styrdokument

Skollagen (1985:1100)

I nuvarande skollag finns inget nämnt om skolans fysiska arbetsmiljö. Bestämmelser som reglerar skolans arbetsmiljö mot kränkande behandling finns i skollagen (1 kap. 2 §).

I slutbetänkandet från 1999 års skollagskommitté (SOU 2002:121) föreslås dock att det i skollagens kapitel med allmänna föreskrifter införs en bestämmelse där det erinras om att i arbetsmiljölagen finns föreskrifter om krav på en god arbetsmiljö. Skollagskommitténs motiv är att bristerna i skolornas arbetsmiljöarbete beror på okunnighet om bestämmelserna i arbetsmiljölagen och deras tillämplighet på skolområdet.

Grundskoleförordningen, (1994:1194)

I grundskoleförordningen, 1 kap. 4 § finns angivet att skolan ska ha ändamålsenliga lokaler och utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning. Detta innebär att lokaler och utrustning måste vara säkra och anpassade till elevernas förutsättningar. Skolverket har inget tillsynsansvar för skolans fysiska miljö.

Den offentliga tillsynen av skolans arbetsmiljö utförs av Arbetsmiljöinspektionen. Kommunerna med dess nämnder ansvarar för att gällande lagar följs. Den kommunala nämnd som ansvarar för skolan måste se till att verksamheten uppfyller de lagkrav som

gäller, t.ex. på arbetsmiljöområdet. För reparation och underhåll av kommunens fastigheter (t.ex. skolor) ansvarar fastighetsnämnden (eller liknande) för att lagar och regler följs (Arbetsmiljöverket 2001).

Läroplaner

I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmen, Lpo 94 och läroplanen för gymnasieskolan och de frivilliga skolformerna, Lpf 94, betonas vikten av trygghet och trivsel i skolmiljön och betydelsen av elevernas delaktighet i miljön. Alla som arbetar i skolan ska främja elevers förmåga och vilja till ansvar för den sociala, kulturella och fysiska miljön i skolan. Rektor har ett särskilt ansvar för utformningen av skolans arbetsmiljö och integreringen av ämnesövergripande områden som exempelvis miljö och trafik.

Kursplaner för grundskolan och gymnasieskolan

Kursplanerna kompletterar läroplanen och anger målen för undervisningen i varje enskilt ämne. Ämnet Idrott och hälsa för grundskolan ska bland annat sträva mot att eleven utvecklar kunskaper om handlande i nöd- och katastrofsituationer. I slutet av årskurs fem i skolan ska eleven kunna simma och ha någon kunskap om skolans arbetsmiljö.

Ämnet *Idrott och hälsa* för gymnasieskolan har bland annat som mål att eleven ska utveckla kunskap om samspelet mellan människa, teknik och miljö och hur arbetsplatser, miljöer och produkter kan anpassas och utformas efter människans förutsättningar.

9.2.15 Efterlevnaden av arbetsmiljölagen i skolan

Arbetsmiljöverket

Efterlevnaden av Arbetsmiljölagen i skolan har, enligt Arbetsmiljöverket, förbättrats under åren från 1990 då den infördes. Arbetsmiljöverket menar dock att det finns mycket mer att önska för att uppnå en bättre miljö i skolan. Verkets slutsatser görs utifrån resultatet av enkätundersökningar där landets rektorer lämnat sina synpunkter på skolans arbete med arbetsmiljön, vid

fyra tillfällen mellan åren 1992 och 2002 (Arbetskyddsstyrelsen 1997, Arbetsmiljöverket 2002).

Arbetsmiljöverkets kommentarer till rapporterna sammanfattas på följande sätt.

- I skolor och kommuner måste ansvarsfrågor tydliggöras – vem är ansvarig för arbetsmiljöarbetet och hur tydliggörs den personens befogenheter att fatta beslut och ges resurser för att åtgärda brister.
- Såväl kommuner som skolledare behöver kunskaper om arbetsmiljö och de lagar och förordningar som reglerar den, för att kunna bedriva ett bra arbetsmiljöarbete.
- Alla skolor behöver komma igång med sitt systematiska arbetsmiljöarbete.
- Det behövs en bättre helhetssyn i skolan där elevernas och personalens behov av inflytande på sin arbetsmiljö och behovet av återhämtning uppmärksammas.
- Personalens och elevernas skyddsombud måste få ingå i arbetsmiljöarbetet, och samverkan mellan elever och personal behöver stärkas.
- Varje skola behöver en plan för hur kunskap om arbetsmiljö ska komma med i undervisningen

Arbetsmiljöinspektionen

Tre rapporter från Yrkesinspektionen, YI (i dag Arbetsmiljöinspektionen) visar trots att skolan omfattas av arbetsmiljölagen sedan 1990 så fungerar inte efterföljandet av lagen tillfredställande. Rapporterna bekräftar brister i skolans samverkan med elever och elevers delaktighet i arbetsmiljöarbetet.

I ett tillsynsprojekt, utfört av YI i Falun 1997, omfattande 68 grundskolor (årskurserna 1–9) i samtliga kommuner i Dalarna och Gävleborg. Tillsynen fokuserade på elevolycksfall och elevernas delaktighet i arbetsmiljöarbetet. Enskilda skolor hade ett mycket bra arbetsmiljöarbete. De områden där åtgärdskrav ställdes var bland annat brister i skolornas samverkan med eleverna i arbetsmiljöfrågor. Det var mycket vanligt med underrapportering av olyckor och tillbud. Information var bristfällig till skolans nyanställda om arbetsmiljölagen ur elevernas perspektiv. Det förekommer att kommuner på central nivå saknar policydokument och arbetsmiljömål när det gäller elevernas arbetsmiljö. När brister upptäckts i skol-

miljön finns samordningsproblem mellan förvaltningar i kommunerna vilket betyder att åtgärder inte utförts.

Hösten 1999 genomfördes ett tillsynsprojekt av YI i Örebro med syfte att få ökad kunskap om elevernas arbetsmiljöförhållanden. Urvalet var 37 skolor i årskurserna 7–9, vid besöken träffades elevrepresentanter, rektorer och skolsköterskor (tillsammans eller enskilt). 30 av de besökta skolorna hade brister i elevernas arbetsmiljö. De flesta brister visar att många skolor inte har organiserat sitt arbetsmiljöarbete så att eleverna blir delaktiga och att elevskyddsombudens roll var otydlig. Elevskyddsombuden har inte fått tillräckliga arbetsmiljökunskaper.

Dåvarande Yrkesinspektionen i Malmö gjorde under år 2000 en inventering av de yngsta elevernas arbetsmiljö (förskoleklass till och med årskurs 6). Inventeringen gjordes i samarbete med berörda skolledningar, skyddsombud och skolhälsovårdspersonal. Eleverna fick själva berätta om de risker och brister som de upplever i skolan, vilket gav en bild av riskerna i arbetsmiljön.

Lokaler och utemiljö är inte utformade för att passa 6-åringar och orsakar därmed skador och tillbud. Miljön för denna nya grupp av elever som kommit in i grundskolan (1998) är dåligt anpassad till deras behov och förmåga. Ofta saknas klara och tydliga rutiner för rapportering av elevernas tillbud och skador.

10 Minderårigas arbetsmiljö

Med minderårig avses enligt Arbetsmiljölagen (1977:1160) person som ännu ej fyllt 18 år.

Trots att det i arbetsmiljölagen (AML) och i Arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 1996:1) finns väl reglerat vad som gäller för minderåriga i arbetslivet, noterar delegationen att det inträffar både allvarliga arbetsskador och dödsfall i samband med minderåriga ungdomars arbete.

Enligt Arbetsmiljöverket (AV) är de stora arbetsgivarna väl medvetna om reglerna och anlitar oftast inte minderåriga till riskfyllda arbetsuppgifter. Små företag och familjeföretag är inte alltid medvetna om att man bryter mot reglerna.

Enligt AV finns det troligen brister i kunskapen om föreskrifterna, som säger att minderåriga ska få utbildning och information så att de klarar arbetsuppgifterna utan att skada sig och att de dessutom ska ha en handledare som hjälper dem. Det är tidskrävande att se till att de minderåriga verkligen har tagit till sig informationen och förstår allvaret med att de inte får göra vissa saker.

AV menar att det är svårt att få ut information till småföretagare och vill istället satsa på ungdomarna så att de känner till vilka regler som gäller. Inför sommarloven bör det i skolan ges information om vad eleverna ska tänka på då de söker sommarjobb. Det gäller så väl avtal, löner, arbetstider som arbetsuppgifter och arbetsmiljöfrågor.

Sommararbete är för ungdomar en viktig start inför det framtida arbetslivet. Det är därför betydelsefullt att arbetsuppgifterna är säkra och anpassade till rätt nivå när det gäller kunskap, utveckling och ålder.

10.1 Hur många minderåriga skadas i arbete varje år

Arbetsskador bland minderåriga åren 1999 till 2001

Under åren 1999 till 2001 har det årligen anmälts mellan 140 till 150 arbetsskador bland minderåriga, ca 70 procent är pojkar. Största gruppen anmälda arbetsskador återfanns bland elever i grundskoleutbildning och gymnasial studieförberedande utbildning eller yrkesutbildning (över 30 %). Näst största grupp var köks- och restaurangpersonal (ca 8 %).

Drygt var fjärde drabbad ungdom hade mindre än en veckas erfarenhet av arbetsuppgiften (motsvarande andel för alla åldrar var 5 %).

Ca 30 procent av skadehändelserna inträffade under juni och juli månad, men det framgår inte om det är sommarjobb eller annan typ av tillfälligt arbete.

De vanligaste skadehändelserna bland pojkar var maskin- och hanteringsolyckor och bland flickor händelser orsakade av person/djur och fallolyckor. Framför allt var andra personer, knivar och trappor inblandat i skadehändelserna. Sårskada på hand var den vanligaste skadan bland pojkar och stukning/sträckning bland flickor. (Arbetsmiljöverket 2001; 2003)

Antalet omkomna minderåriga i arbetsolyckor

Under åren 1996 till 2001 omkom sju minderåriga i arbetsplatsolyckor, dvs. mer än en person per år.

Någon typ av fordon eller lantbruksmaskin har varit inblandad i de sju dödsolyckorna. Fem av de omkomna var pojkar. Sex av de omkomna var mellan 15 och 17 år och en omkommen var 10 år (Arbetsmiljöverket Statistikenheten Kjell Blom, särskilt uttag oktober 2003).

Arbetsskadestatistiken varierar med antalet sysselsatta

Från 1989, då antalet anmälningar till ISA (registrering startade 1979) var som högst, till 1999 har antalet anmälda arbetsolyckor bland minderåriga minskat med 92 procent, från 1 818 till 143 stycken (minskningen för alla åldrar samma period var 66 %). Samtidigt minskade antalet anställda i åldern 16–17 år under samma period

med 62 procent (Statistiska Centralbyråns Arbetskraftsundersökningar, AKU). År 1999 fanns det ca 34 800 sysselsatta i åldersgruppen 16–17 år.

Från 1996 då antalet anmälda arbetsolyckor var 110 till år 1999 har arbetsolyckorna bland minderåriga ökat med 30 procent, medan olyckorna för samtliga åldrar ökat med 10 procent.

10.2 Arbetsgivarens skyldigheter

Arbetsgivaren är skyldig att efterleva arbetsmiljölagen och föreskrifterna om minderåriga och ansvarar för att kraven som ställs på minderårigas arbetsmiljö blir uppfyllda.

Arbetsmiljölagen

I Arbetsmiljölagen (1977:1160), kapitel 5 finns de regler som gäller minderåriga. Bland annat står att en minderårig inte får anlitas till eller utföra arbete som medför risk för olycksfall, överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

Arbetskyddsstyrelsens föreskrift om minderåriga

I Arbetskyddsstyrelsens (nu Arbetsmiljöverket) föreskrift om Minderåriga (AFS 1996:1), finns allmänna råd om tillämpningen av föreskriften. I råden står det bland annat att arbetsuppgifter för minderåriga skall väljas med stor omsorg och att särskild hänsyn skall tas till den minderåriges fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet. Betyggande säkerhet skall ges mot olycksfall.

Hänsyn ska tas till att minderåriga saknar erfarenhet från arbetslivet och att de därmed inte har samma möjlighet som vuxna människor att göra bedömningar av risker eller konsekvenser av olika handlingar. Den minderåriga ska få all den kunskap som behövs, anpassad till ålder och mognad. Den som har ansvaret för introduktion och handledning måste försäkra sig om att den minderåriga har förstått informationen. Den som är instruktör för minderåriga ska själv känna till riskerna och veta hur man arbetar säkert. I föreskriften finns regler som styr minderårigas arbetstider.

I en särskild bilaga i föreskrifterna för minderåriga finns en lista på vissa riskfyllda arbetsuppgifter som är förbjudna, t.ex. arbete på hög höjd, arbete där det finns rasrisk, arbete med farliga ämnen.

Riskfyllda arbetsuppgifter som är förbjudna att utföra för minderåriga inom jordbruket finns också nämnda i bilagan.

10.3 Anmälan om arbetsskada

Enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (SFS 1976:380) är arbetsgivaren skyldig att anmäla arbetsskada till försäkringskassan. Som arbetsskada räknas arbetsolyckor och arbetssjukdomar. Arbetsskadeförsäkringen gäller alla som förvärvsarbetar samt den som genomgår utbildning, om utbildningen är förenad med särskild risk för arbetsskada. All praktisk verksamhet i skolan som slöjd, teknik och laborationer torde höra till utbildning med särskild risk.

Arbetsmiljöverket får kopior på alla arbetsskadeanmälningar och registrerar dessa i informationssystemet om arbetsskador (ISA). Denna arbetsskadestatistik används bland annat som ett hjälpmedel för att identifiera riskgrupper och arbetsmiljöproblem. Försäkringskassan gör en bedömning av anmälningarna om skadan ska bedömas som arbetsskada eller inte.

Arbetsgivare anmäler arbetstagares skada. Det gäller minderåriga som har tidsbegränsad anställning som vikarie, projektanställd, annan överenskommen visstidsanställning eller är provanställd. Det framgår inte i ISA om den minderåriges arbetsskada uppkommit i samband med sommarjobb.

Skolan anmäler studerandes skada. Arbetsskadeförsäkringen gäller elever i yrkesutbildning eller förberedande yrkesutbildning efter fullgjord skolplikt, i årskurs 7 eller högre årskurs i grundskolan, i särskolans yrkesskola och i gymnasieskola eller motsvarande utbildning. Men då bara i de moment som kan jämföras med eller som liknar förvärvsarbete och eleven därmed kan utsättas för särskild risk.

Utöver anmälan till Försäkringskassan ska arbetsgivaren, enligt Arbetsmiljöförordningen (SFS 1997:1166) 2 §, utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöinspektionen om ett olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet orsakat dödsfall, svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare.

Enligt Arbetsmiljöverket finns troligen en stor underrapportering till ISA på grund av okunskap om de regler som gäller för att anmäla arbetsskada samt att många anser det onödigt att anmäla då man inte tror att man kommer att få någon ekonomisk ersättning.

Enligt AML 3 kap. 2 § är arbetsgivaren skyldig att internt registrera, utreda och följa upp arbetsolyckor. Dessutom krävs det i före-

skrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) att arbetsgivaren årligen gör en skriftlig sammanställning av ohälsa, olycksfall och allvarliga tillbud som inträffat i arbetet. Detta gäller även för eleverna. För att arbetsgivaren ska kunna uppfylla detta krav krävs det att arbetsplatsen har rutiner för anmälan av skador och tillbud.

10.4 Information till arbetsgivare och arbetstagare

Arbetsmiljöverket informerar

Arbetsmiljöverket informerar arbetsgivare i broschyren "Så får barn och ungdomar arbeta". I foldern ges information om arbetsmiljölagens kapitel 5 och Arbetskyddsstyrelsens föreskrift om minderåriga som reglerar minderårigas arbetsförhållanden, där ges också allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

Informationsmaterialet finns också tillgänglig på Arbetsmiljöverkets hemsida. AV planerar en egen hemsida för skolan. Där är tanken att det i god tid inför skollov ska finnas aktuell information till både minderåriga och arbetsgivare om t.ex. riskfyllda arbetsuppgifter och arbetstidsregler.

AV besvarar frågor från såväl skolor, arbetsgivare som elever och deras föräldrar om vad barn och unga får jobba med både under skoltid, skollov och under praktik.

Enskilda distrikt på Arbetsmiljöinspektionen informerar särskilt inför sommarlovet. Stora arbetsgivare som kommuner påminns om bestämmelserna, eftersom vård och omsorg ofta har scheman som inte stämmer med arbetstidskraven och undantag måste sökas för varje minderårig som inte har arbetstider som följer kraven.

Facklig information om avtal och regler till de som sommararbetar

LO har telefonjour under maj till augusti dit ungdomar som sommararbetar kan ringa och få svar på frågor om avtal och regler. Telefonjouren på LO Ung hade åren 2001 och 2002 ca 2 500 respektive 3 000 kontakter (telefon eller e-post) med ungdomar under sommar-månaderna. Av de ca 3 000 kontakterna år 2002 rörde 26 stycken (knappt 1 %) arbetsmiljöfrågor (Landsorganisationen i Sverige 2002).

Information finns också på hemsidan LO Ung. Under sommar- månaderna besöks arbetsplatser där ungdomar arbetar av fackliga representanter (år 2002 besöktes 1 500 arbetsplatser där ca 7 000 ungdomar träffats). Inför varje sommar har LO en kampanj under en vecka som riktar sig till sommararbetande ungdomar. Sommaren 2003 fanns en länk från en populär ungdomssida på Internet (Lunarstorm) till LO Ung (LO:s hemsida okt 2003).

LO efterlyser ett partsamarbete där arbetsmarknadens parter tillsammans med ansvariga myndigheter via en portalingång på Internet kan informera om villkoren för minderårigas arbete.

SIF informerar via sin hemsida www.jobbkoll.nu ungdomar som ska sommararbeta, ha praktisk arbetslivsorientering eller praktik. Information ges om de regler som finns i föreskriften om minderåriga och är indelad för vad som gäller för olika åldrar, yngre än 13 år, 13 till 15 och 16 till 18 år (SIF:s hemsida okt 2003).

10.5 Minderårigas arbete i jordbruk och skogsbruk

Jord- och skogsbruksmiljön är riskfylld där bland annat djur, maskiner och fordon kan utgöra en fara för olycksfallsskador. Barn och ungdom är särskilt utsatta eftersom den egna gården är både bostad, arbetsplats och lekplats. Varje dag inträffar omkring 20 händelser som leder till personskada (alla åldrar) inom jord- och skogsbruket i Sverige (Lantbrukarnas hemsida okt 2003).

Föreskrifterna om minderåriga gäller för arbete inom familjejordbruket, dvs. även när minderåriga hjälper till på familjens gård. Det räcker att barnen utför ett arbete, de behöver inte vara anställda och få betalt. Föräldrarna ska följa föreskrifterna och ansvarar för att deras barn inte utför riskfyllda arbetsuppgifter som finns angivna i bilagorna till AFS 1996:1.

Skador bland minderåriga i jordbruksmiljö

Data från den urvalsbaseade delen i den nationella skaderegistreringen (se kap 6.4 *Socialstyrelsen*, EHLASS) visar att 672 barn och ungdomar skadades i jordbruksmiljö åren 1998 till 2001, varav nästan 60 procent var flickor. Tio procent av de skadade blev inlagda på sjukhus för vård. Var fjärde skada uppstod efter ett fall

från hög höjd (mer än 1 meter). Hästar är inblandade i 30 procent av skadehändelserna i denna miljö.

Av de 295 arbetsolyckor som anmäldes till ISA åren 2000 och 2001 var sju stycken relaterade till lantbruksmiljö.

Förebyggande arbete mot minderårigas skador inom familj jordbruket

I projektet FarmarBUS, inom Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), bedrivs ett arbete för ökad säkerhet för barn och ungdomar i jord- och skogsbruket. Personskadorna ska minskas genom en bred samverkan av aktörerna inom jord- och skogsbruket. Genom information och utbildning ska medvetenheten öka om skaderiskerna. Exempel på aktiviteter inom FarmarBUS är information via massmedia och att arrangera gårdsvandringar med temat barnens säkerhet. Arbetet bedrivs i samverkan med bland annat naturbruksgymnasier och högskolor, sjukvården, försäkringsbolag, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Ridsportförbundet.

För närvarande pågår ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och FarmarBus med att ta fram råd för barns och ungdomars medverkan i lantbruksarbetet. Arbetsmiljöverket deltar i arbetet med att bedöma riskerna för olika arbetsuppgifter inom lantbruket. Arbetet ska resultera i rekommendationer om vilka arbetsuppgifter barn får utföra alternativt inte utföra.

LRF anser att Arbetsmiljöverket i samverkan med arbetsmarknadens parter kontinuerligt bör bedriva information i skolan och detta ska då även gälla Naturbruksgymnasier och skolor som bedriver utbildning i djurhantering. Att hantera djur är en av de farligaste sysselsättningar som man kan ägna sig åt i lantbruket. En viktig grupp att nå med information om minderårigas arbetsmiljö är de som bedriver verksamhet inom jord- och skogsbruk, ridskolor eller annan hästverksamhet t.ex. hästturism eller hästgårdar där många unga flickor deltar i arbetet utan tillräckliga kunskaper om arbetets risker eller där utövaren saknar kunskap om arbetsmiljö och säkerhet.

10.6 Barnombudsmannen och minderårigas arbetsmiljö

I Barnombudsmannens yttrande (Dnr 4.1:0553703) angående ILO:2003-års rapportering om tillämpningen av ratificerade ILO-konventioner (International Labour Organization). Enligt Barnombudsmannens kännedom fungerar den svenska lagstiftningen för minderåriga (AFS 1996:1) i stort sett väl och stämmer överens med artikel 32 i FN:s konvention om barnets rättigheter. BO pekar dock på några punkter som kan förbättras.

- Informationen till både arbetsgivare och de minderåriga måste förbättras. Informationen ska anpassas till den unges ålder och mognad. Det är viktigt att barn själva ges tillräckliga möjligheter att känna till sina rättigheter för att på så sätt ha reella möjligheter att också hävda dessa.
- Enligt lagen om anställningsskydd (1982:80) har man rätt till anställningsbevis först efter en månads arbete. BO anser att det borde finnas ett krav på anställningsbevis, oavsett anställningens längd eftersom det främst är barn och ungdomar som arbetar kortare tid än en månad.
- Vissa delar av bilagan till AFS 1996:1 angående riskfyllda arbetsuppgifter bör ses över bland annat arbete på hög höjd, fysisk tunga arbeten, arbete som innebär transport eller hantering av tungt gods.
- Enligt ILO-konventionen ska en kartläggning göras angående var de värsta formerna av barnarbete förekommer. Barnombudsmannen efterlyser en sådan kartläggning vad gäller de arbeten som nämns i artikel 3 d i konventionen, dvs. arbeten som genom sin natur kan skada barns hälsa, säkerhet och moral.

FN:s konvention om barnets rättigheter, art. 32

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning eller äventyra barnets hälsa eller fysiska, psykiska, andliga, moraliska eller sociala utveckling.
2. Konventionsstaterna skall vidta lagstiftningsadministrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysnings syfte för att säkerställa genomförandet av denna artikel. För detta ända-

mål och med beaktande av tillämpliga bestämmelser i andra internationella instrument skall konventionsstaterna särskilt

- a) fastställa en miniålder eller miniåldrar som minderåriga skall ha uppnått för tillträde till arbete
- b) föreskriva en lämplig reglering av arbetstid och arbetsvillkor
- c) föreskriva lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av denna artikel.

10.7 Barn och ungdomar ska skyddas från att skadas under arbete

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Arbetsmiljöverket i uppdrag att utreda hur information till aktörer som ansvarar för minderårigas arbetsmiljö kan utökas och förbättras för att minska arbets-skadorna.

Barnsäkerhetsdelegationen menar att nuvarande lagstiftning om minderårigas arbetsmiljö är tillräcklig men ytterligare insatser för att sprida kunskapen om reglerna till alla berörda aktörer är nödvändig för att förhindra allvarliga personskador och dödsfall bland minderåriga arbetstagare.

Arbetsmiljöverket bör i samverkan med arbetsmarknadens parter och skolan inför varje sommar informera ungdomar som ska arbeta under sommaren. En viktig grupp att nå med information om minderårigas arbetsmiljö är de som bedriver verksamhet inom jord- och skogsbruksmiljön. En grupp som är viktig att nå med information om lagstiftningen är föräldrarna till de minderåriga ungdomar som arbetar.

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Riksförsäkringsverket i uppdrag att utreda hur informationen till de aktörer som ska anmäla arbets-skador kan utökas och förbättras.

Det är viktigt att minderårigas arbetsskador blir anmälda, på så sätt förbättras underlaget för det skadeförebyggande arbetet.

Delegationen anser att det är väsentligt med ökad information till alla arbetsgivare både offentliga och privata om de regler som gäller för anmälan om arbetsskada.

11 Trafikmiljön

11.1 Barn och unga i trafiken

Biltrafiken påverkar barns och ungas liv och hälsa på många sätt. Trafiken innebär ökade möjligheter att transportera sig, men kan många gånger utgöra ett hinder för barn att upptäcka och utforska sin närmiljö. Hårt trafikerade gator och motorleder begränsar ofta barns möjlighet att på egen hand ta sig till kompisar och fritidsaktiviteter. Trafiken innebär också en risk för skador och andra hälsorisker i form av avgaser och buller.

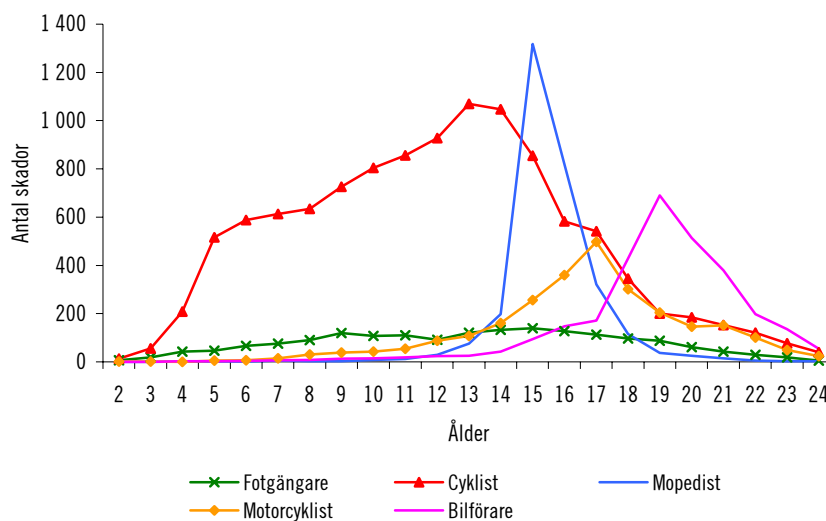
Trots att antalet dödsfall till följd av vägtrafikskador har minskat över tid i Sverige utgör trafikskador fortfarande den främsta dödsorsaken för barn och unga.

I propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (1997/98:56) framhåller regeringen att barns behov, framför allt med avseende på tillgänglighet, säker trafik och god miljö bör vara vägledande för transportsystemets utformning och funktion. Vägverket skriver också i sitt inriktningsdokument Barn (januari 2001) att barn utifrån sina behov och förutsättningar ska tillförsäkras bästa möjliga villkor när det gäller att förflytta sig och att resa säkert inom hela vägtransport- och kollektivtrafiksystemet.

Trafikmiljön är ett komplext system som kräver motoriska och mentala färdigheter som ännu inte är färdigutvecklade hos barn. Därför bör miljön i så hög grad som möjligt anpassas utifrån barnens möjligheter och förmåga.

När barn och unga börjar cykla, köra moped och bil ökar deras rörelsefrihet, men också risken att skadas. Figuren på nästa sida visar att skadorna ökar när barn debuterar som olika typer av trafikanter.

Figur 1. Åldersfördelning av sjukhusvårdade skador för olika trafikantgrupper under perioden, 1987–1994 (Hasselberg m.fl. 2001).



För cykelskador visar figuren exempelvis hur den första toppen skador inträffar i 5-års åldern när barn ofta börjar cykla och den andra toppen är i 13-års åldern när de börjar cykla mer och i mer trafikerade områden. Det är också i den åldern som användningen av cykelhjälm minskar.

Svenska Kommunförbundet, Vägverket, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) och polisen har utarbetat ett gemensamt policydokument för arbetet med barn och trafiksäkerhet. Dokumentet är tänkt att utgöra en gemensam grund för det fortsatta arbetet inom området. Det omfattar barn upp till 18 år och innehåller avsiktsförklaringar från de medverkande myndigheterna och organisationerna.

Som ett led i sitt arbete mot en ökad kundorientering har Vägverket startat ett externt nätverk för arbetet med barn och trafik. Syftet med nätverket är dels att fungera som ett forum för kunskapsöverföring och diskussion i frågor som berör barn och trafik, dels att skapa förutsättningar för samverkan i gemensamma frågor.

11.1.1 Hur exponeras barn och unga för trafik?

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att vidareutveckla exponeringsstudier när det gäller barn/unga och trafik t.ex. var, hur och hur mycket barn och unga rör sig i trafikmiljön, för att bland annat kunna följa utvecklingen över tid.

I flera länder har fotgängarskador bland barn minskat trots att trafiken ökat. Ska detta tolkas som att barns säkerhet i trafiken ökat? Eller ligger förklaringen i barns minskade exponering för trafik och minskade rörelsefrihet som fotgängare? För att kunna svara på denna fråga måste vi veta var, hur och hur mycket barn och ungdomar rör sig i trafikmiljön genom olika typer av exponeringsstudier.

I Sverige finns en tradition av att skilja barn och bilar åt. Det var Stina Sandels banbrytande forskning som visade att barn inte kan anpassas till trafikmiljön genom att lära sig uppträda korrekt. Hennes slutsats var att trafiken därför måste anpassas till barnen. Denna syn präglade de utredningar om barns utemiljöer som genomfördes under 1970-talet och som kommit att få stort genomslag i planeringen av bostadsområden i Sverige (SOU 1970:1, SOU 1975:30; SOU 1975:31). I dag går utveckling mot att olika trafikslag och trafikantgrupper ska dela på gaturummet och att trafiken ska anpassas efter svagare trafikantgrupper. Vilka konsekvenser detta får för barns säkerhet och rörelsefrihet finns lite kunskap om. Därför är det viktigt att utveckla kontinuerliga exponeringsstudier som kan belysa detta.

Redan i dag genomför Vägverket och Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) kontinuerliga exponeringsstudier. Vi menar att det är viktigt att vidareutveckla mätinstrument för barn och ungdomars resvanor. Fenomen som behöver belysas är t.ex. barns och ungdomars fritidsresor, hur möjligheten till fria skolval påverkar resvanorna med mera.

En engelsk studie (Hillman 1990) visade stora skillnader i barns rörelsefrihet mellan åren 1971 och 1990. År 1971 fick 80 procent av barnen gå själva till skolan, jämfört med 15 procent år 1990. Dessutom fick allt färre barn gå över gator, cykla eller åka buss själva.

I Sverige har vi inte haft en lika dramatisk förändring av andel barn som går själva till skolan, även om det skett en nedgång även här. År 1985 gick 94 procent av barnen själva till skolan och tjugo år senare, år 2000, var andelen 77 procent (Spolander 1985 och Vägverket 2000 refererade i Björklid 2002b). Björklid menar att forskning ger stöd för att barn har förlorat sin självständiga rörelsefrihet och att det innebär ett hot mot deras livskvalitet.

I en jämförande studie av fyra bostadsområden med olika trafiklösningar framkom att det fanns stora skillnader i barns rörelsefrihet beroende på trafikutformningen. I områden med trafik i eller i nära anslutning, ansåg 10–20 procent av föräldrarna till sjuåringar att det var helt säkert för barnen att gå själva till skolan, mellan 25 och 40 procent att det var säkert att ta sig till grönområden och mellan 40–50 procent ansåg det helt säkert att gå till kamrater. I det trafikseparerade området bedömde drygt hälften av föräldrarna att det var helt säkert för barnen att gå till skola, grönområde och kamrater.

I det helt trafikseparerade området hade barnen störst rörelsefrihet. Där fick ca 90 procent av sjuåringarna gå ensamma till grönområde, kamrater och skolan. Minst rörelsefrihet hade barnen i det nästan trafikseparerade innerstadsområdet som kringkars av högt trafikerade gator. där fick 80 procent av sjuåringarna gå till kamrater själva, 50 procent fick gå till grönområden och knappt 40 procent till skolan (Björklid 2002b).

Studierna visar att trafikmiljöns utformning har stor betydelse för barns rörelsefrihet, vilket är viktigt att ha i åtanke när utvecklingen går mot allt mer integrerade gatumiljöer.

När det gäller trafiken i redan bebyggda bostadsområden, tillämpas gårdsgator på vissa platser. Gårdsgator innebär att biltrafiken begränsas och anpassas till dem som går och leker på gatan (Svensson 2001, Hallqvist 1994).

11.2 Från trafikseparering till blandtrafikerade gatumiljöer

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket och Boverket i uppdrag att i samråd med Svenska Kommunförbundet utveckla kriterier som säkerställer barns och ungas säkerhet och utveckling i blandtrafikerade väg- och gatumiljöer.

Vi menar att utvecklingen mot att oskyddade trafikanter och trafiken ska dela på gaturummet kan få konsekvenser för barn både i form av ökade skaderisker och minskade utvecklingsmöjligheter om detta inte genomförs på ett klokt sätt. Därför krävs ett utvecklingsarbete för att ta fram kriterier för hur gaturummet ska utformas, som beaktar barns och ungdomars behov.

Allmänt kan sägas att biltrafikberoendet ökar. Sverige och övriga länder i Europa har i dag en stadspolitik som eftersträvar en blandad markanvändning. Under senare år har differentiering som planeringsprincip ifrågasatts (dvs. att olika verksamheter förläggs till olika platser) därför att en hårdhänt differentiering bidrar till en fragmentering och utarmning av stadsmiljön med en ökad segregering som följd. Med trafikseparering menas att olika trafikslag skiljs åt i tid och rum. Separering har skett utifrån kravet på framkomlighet för bilar, men också för att öka säkerheten för gång- och cykeltrafikanter. Ur trygghetssynpunkt har det visat sig att många planskildheter inte håller måttet därför att människor upplever dem som otrygga, särskilt under kvällar och nätter. Det är också svårt att hålla tunnlar och ramper snygga och fria från klotter och annan skadegörelse. (Vägverket och Svenska Kommunförbundet 2002)

När olika trafikslag och trafikantkategorier delar på gaturummet kan man tala om en integrerad gata. Tanken är att trafiken ska anpassas efter svagare trafikantgrupper och gaturummet ska utformas för att det ska vara säkert i sig, och även kunna ta emot barn som inte har möjlighet att hantera trafiken.

Många hoppas nu att det integrerade gaturummet ska kunna ersätta differentieringen och separeringen. Detta samtidigt som man vet att många människor föredrar, om de har möjlighet att välja, att bo i områden där biltrafiken är kraftigt begränsad och det finns en trygg trafikmiljö för barnen. En majoritet (93 procent) av

föräldrarna till barn i åldrarna 6–12 år ansåg helt eller delvis att ”den bästa utemiljön för barn är där det är bilfritt” och 96 procent ansåg att ”lite trafik eller bilfritt” är viktigt för en bra uppväxtmiljö för barn (Björklid 1996). Det finns ett tydligt samband mellan biltrafik, boendemiljökvantiteter och hälsa. Därför är det viktigt att barns utvecklingsförutsättningar prioriteras när det gäller utformning av biltrafiken i boendemiljön (Vägverket och Svenska Kommunförbundet 2002).

11.3 Barns skolvägar

11.3.1 Hur tar sig barn till skolan?

Utifrån de resvaneundersökningar som genomförts av VTI kan utläsas att hälften av resorna till skolan skedde till fots eller med cykel och en dryg fjärdedel av resorna med buss. Det var vanligt att man blev skjutsad i ena riktningen och sedan gick eller åkte buss den andra sträckan (Thulin 2000).

Barn som går eller cyklar på egen hand till skolan utvecklar sin självständighet och får en ökad tilltro till sin egen förmåga. En olycklig trend är därför att alltfler skjutsar sina barn till skolan. En undersökning visar att 1/5 av barnen blir skjutsade med bil till skolan. 42 procent av föräldrarna angav att trafiken var orsak till att barnen kunde gå eller cykla själva (Vägverket 2003).

Det finns flera goda exempel på kommuner som arbetar aktivt för att skapa säkra skolvägar för barn. Svenska Kommunförbundet har sammanställt flera av dessa exempel i sin skrift ”Trygga skolvägar” (Svenska Kommunförbundet 2001).

Thulin (2000) visade att 21 procent av barns och ungdomars (6–19 år) resor till och från skolan görs med cykel. Vanligast var det att cykla i åldrarna 13–15 år (29 procent) och ovanligast bland 6–9-åringarna (drygt var tionde skolresa). Denna låga siffra kan bero på att flera skolor har en policy som innebär att barnen får cykla själva till skolan först när de börjat i årskurs fyra. Likaså skjutsas många barn till skolan i bil. Cykling till skolan utgjorde en tredjedel av flickors och en fjärdedel av pojkars totala cyklande. I alla åldersgrupper var det fler pojkar än flickor som cyklade till skolan. För de som valde att cykla var skolvägen i genomsnitt mellan en och drygt två kilometer.

Även om i snitt vart femte barn i åldrarna 6–19 år cyklar till skolan, så finns förmodligen stora lokala och regionala skillnader beroende på närmiljöns utformning och om det är innerstad, förort, landsbygd eller litet samhälle. Heurlin-Norinder (1997) visade i sin tidigare nämnda studie att totalt tre procent av barnen i årskurserna två och fem cyklat till skolan den aktuella undersökningsdagen. Hur stor andel som angav att de cyklat skiljde sig mellan de olika bostadsområdena. Endast en procent cyklade i ett delvis trafikseparerat innerstadsområde (där trafikerade gator ofta måste passeras för att komma till skolan) och två procent i en modern 80-talsförort med trafikerade gator inom bostadsområdet. I ett helt trafikseparerat område cyklade tio procent av barnen. Denna studie pekar på betydelsen av trafikutformningen för barns möjlighet att cykla.

När det gäller färdstätt till fritidsaktiviteter så visade Heurlin-Norinder (1997) att det var få barn i årskurs två och fem som cyklade. Ett undantag var barnen i årskurs fem i det helt trafikseparerade området där hela 30 procent av barnen cyklade till sina aktiviteter.

11.3.2 Säkra skolvägar för barn på landsbygd

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att utveckla gång- och cykelinfrastrukturen längs det statliga vägnätet för att göra barns skolvägar säkrare.

Många kommuner har kommit långt i sitt arbete med att främja en säker miljö för fotgängare och cyklister inom tätorter. Gång- och cykeltrafiken längs det statliga vägnätet, har inte prioriterats på samma sätt.

Vi anser att staten ska föregå med gott exempel när det gäller att skapa god infrastruktur för fotgängare och cyklister. Det sätter fokus på situationen på landsbygd och glesbygd. Inom Vägverket har landsbygdsbarnens situation uppmärksammas och man konstaterar att dessa barn och ungdomar har begränsade möjligheter att gå och cykla säkert eftersom gång- och cykelvägar ofta saknas. Vi menar därför att Vägverket bör fortsätta prioritera situationen för barnen

på landsbygden. Det är angeläget att det arbete som redan pågår för att öka barns och ungdomars säkra rörelsefrihet fortsätter och ännu mer riktas mot dessa barn så att de på ett säkert sätt kan ta sig på egen hand till skola, fritidsaktiviteter och kamrater.

Barn på landsbygd har ofta en mer riskfylld skolväg än barn i tätorter. Hela 90 procent av landsbygdsbarnen i åldrarna 7–11 år har en skolväg där hastigheten är 70 km/h eller högre. Hög hastighet för biltrafiken och avsaknad av gång- och cykelbana var den största risken för barnen i landsbygd enligt föräldrarna, varav 28 procent angav att om trafikriskerna undanröjdes skulle barnen kunna gå eller cykla till skolan (Gummesson 2003).

11.3.3 Skolskjuts

Skolskjuts är en service som tillhandahålls av kommunen för att tillförsäkra att även barn som bor långt ifrån skolan kan ta sig dit. I många fall utgör därför skolskjutsen en säkrare transport än om barnen skulle gå eller cykla själva. Vissa problemområden inom skolskjutsverksamheten har dock uppmärksammats under senare år. Både Vägverket och VTI har genomfört studier som visar på olika moment inom skolskjutsverksamheten som skulle behöva klargöras och förbättras. Exempelvis har barnens väg till och från skolskjutsen samt hur hållplatsen är utformad diskuterats. Hur många tillbud och skador som sker i samband med skolskjuts finns det i dag ingen uppgift om.

Hur många barn åker skolskjuts?

Det finns inga aktuella siffror på hur många barn som åker skolskjuts, men enligt en enkätundersökning som Svenska Kommunförbundet genomförde, bland samtliga kommuner 1991/92, var det omkring 440 000 grundskole- och gymnasieelever som dagligen åkte skolskjuts till och från skolan. Uppdelat på olika skolformer innebär detta att mer än var fjärde grundskoleelev åkte skolskjuts vid denna tidpunkt. Andelen elever som åkte skolskjuts var högst i de små kommunerna och avtog sedan med kommunens storlek (Skolskjutshandboken 1994).

Lagar och regleringar för skolskjutsverksamheten

I en rapport från Vägverket beskrivs (Gummesson 2003) hur skolskjutsverksamheten startat och utvecklats under 1900-talet i Sverige. Den ger en bild av hur indragningar och centralisering av skolor ledde till att skolskjutsandeten ökade under första hälften av 1900-talet.

Vidare beskriver rapporten hur grundskolans införande i början av 1960-talet medförde en kraftig ökning av skolskjutsverksamheten. Detta tillsammans med en ökad uppmärksamhet på barnolycksfall och nya forskningsrön om barns begränsade möjligheter att hantera trafiken ledde fram till att en utredning om skolskjutsar tillsattes. Utredningen resulterade i betänkandet Skolskjutsar och trafiksäkerhet (SOU 1969:26). Den ledde också fram till den förordning om skolskjuts (SFS 1970:340) som fortfarande gäller, där kommunens ansvar i förhållande till trafiksäkerhet tydliggörs.

I förordningen (SFS 1970:340) föreskrivs särskild utmärkning av skolskjutsfordon samt krav på inre säkerhet i fordonet (bältesutrustning, bältesanvändning och dörrlås). Enligt skolskjutsförordningen ska den lokala styrelsen för skolväsendet verka för att säkerheten vid hållplatser för skolskjutsning utformas trafiksäkert och även svara för att eleverna undervisas om hur olyckor i samband med skolskjutsning kan undvikas. I förordningens 2 § skrivs "Skolskjutsning skall med avseende på tidsplaner och färdvägar ordnas så att kraven på trafiksäkerhet tillgodoses".

Angående bilbälte skrivs i 6 § i trafikförordningen att "den som färdas i en personbil eller lätt lastbil som används vid skolskjutsning skall använda bilbälte. Den som färdas i en buss som används vid skolskjutsning och sitter på en sådan sittplats som är utrustad med bilbälte skall använda bältet" (1970:340).

Vägverket anger i sina föreskrifter om skolskjuts (1988:17) vad som ska beaktas vid tidsplanering, färdvägar, hållplatsers utformning och lokalisering.

Enligt 4 kap. 7 § i skollagen (1985:1100) är hemkommunen skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet. I lagen görs vissa inskränkningar i kommunens skyldighet, bland annat i fråga om elever som väljer att gå i en annan grundskola än den som kommunen annars skulle ha placerat dem i om något önskemål om skola inte framställts. Med

hemkommun avses den kommun där barnet är folkbokförd. Skollagskommittén har i sitt betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) föreslagit att denna paragraf förändras till ”Elever i den offentliga grundskolan har rätt till kostnadsfri skolskjuts från den plats där eleven är bosatt till den plats där utbildningen bedrivs om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos eleven eller annan särskild omständighet” (SOU 2002:121, s. 56). Inskränkningar i kommunens skyldighet beskrivs i stort som i den gällande skollagen (1985:1100).

Skollagskommittén betonar vikten av att elever i förskoleklassen också bör omfattas av rätten till skolskjuts. Kommittén har också lyft fram tre områden där rätten till skolskjuts ånyo bör prövas.

Detta gäller:

- när en elev med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att bli mottagen i en annan kommun än hemkommunen,
- när en elev väljer att gå kvar i sin skolenhet sedan familjen flyttat, samt
- när en elev skulle haft rätt till skolskjuts till sin naturliga skolenhet men aktivt valt en annan skolenhet i kommunen eller enskild skola på jämförbart avstånd (ev. bidrag till sina transportkostnader, motsvarande vad skolskjutsen till den första skolan skulle ha kostat). (SOU 2002:121, s.525)

Frågan om rätt till skolskjuts vid växelvis boende har varit föremål för debatt med anledning av de domar, i både kammarrätt och regeringsrätt, som slagit fast att elever som bor växelvis på två adresser har rätt till skolskjuts från båda adresserna. Angående denna fråga skrivs i bilagedelen till betänkandet att bestämmelserna i skollagen förutsätter att en bedömning görs från fall till fall utifrån de aspekter som tas upp i 4 kap. 7 §, färdvägens längd, trafikförhållanden och funktionshinder hos eleven och att detta ska styra bedömningen (SOU 2002:121, bilagedel). Detta gäller när föräldrarna bor i samma kommun. Bor föräldrarna långt ifrån varandra i olika kommuner är huvudregeln att det är den kommun där barnet är folkbokfört och där barnet går i skola som har ansvaret för skolskjutsen (SOU 2002:121, bilagedel).

Hur kan skolskjutsverksamheten förbättras?

Trafikutskottet har i ett betänkande (2000/01:TU13) framhållit vikten av en säker skolskjutsverksamhet. I betänkandet betonas att förarens ansvar för barnens säkerhet under resa, liksom vid av- och påstigning behöver klargöras. Vidare skrivs att krav på specialutbildning för att få tillstånd att köra skolskjuts bör övervägas, liksom behovet av ett förbud mot omkörning av stillastående skolskjutsar. Andra frågor som tas upp rör bilbälten i alla skolskjutsar, obligatoriska krav på alkoholås, samt att tillbuds- och skaderapporteringen vid skolskjuts måste förbättras.

Det finns inga lagstadgade krav på särskild utbildning för förare av skolskjuts i Sverige. Det finns exempel från andra länder, exempelvis USA där det ställs utbildningskrav på föraren (VTI-rapport 480).

Vägverket bearbetar för närvarande ett författningsförslag för en ny skolskjutsförordning. Förslaget behandlar bland annat definitionen av skolskjuts, kvalitetssäkring och skyltning av skolskjutsen.

Svenska Kommunförbundet håller också på att revidera den skolskjutshandbok som riktar sig till dem som arbetar med skolskjutsfrågor i kommunerna.

VTI har genomfört ett flertal studier om trafiksäkerhet vid skolskjutsning där de intervjuat både elever, föräldrar och förare om hur de upplever skolskjutsningen. I slutrapporten för projektet (Sörensen m.fl. 2002) betonas att regelverket kring skolskjutsning i vissa fall är otydligt och att samtliga aktörer (kommuner, skolor, förare, föräldrar och barn) upplever att det finns uppenbara brister i trafiksäkerheten när det gäller barnens resor till och från skolan. I rapporten ges också förslag på områden för att förbättra säkerheten och tryggheten för barn som åker skolskjuts.

Även Vägverket har i en aktuell rapport om barns resor (Gummesson 2003) beskrivit hur situationen kring skolskjutsning ser ut i dag. I rapporten ges också exempel på ett antal förslag till undersökningsområden avseende skolskjutsverksamheten. I flera avseenden överensstämmer dessa med de områden som VTI framfört som viktiga för att förbättra säkerheten och tryggheten för barn som åker skolskjuts. De områden som framhållits är:

- Fördjupa kunskapen om vad som händer när barn skadas i samband med skolskjuts, bland annat genom en bättre rapportering av olyckor och tillbud.

- Utveckla relevanta kriterier för att avgöra vem som har rätt till skolskjuts.
- Förtydliga vem som har ansvar för barnen och om den ansvariga också har befogenhet att vidta trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder.
- Hur ska en säker hållplats vara och vad är en säker väg till och från skolskjutsen.
- Förtydligande vilka krav som ska ställas vid upphandling (föraren, fordonet, alkolås, annat).
- Förtydliga vilken utbildning barnen behöver och vilket stöd föraren behöver.
- Utveckling av ett uppföljningssystem för rapportering, åtgärder och krav.
- Inflytande och delaktighet för berörda av skolskjutsverksamhet. Metoder för samråd mellan barn, förare, skola, kommun och föräldrar behöver utvecklas.

En förbättrad rapportering av skadehändelser och tillbud

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att utreda möjligheten att inkludera uppgifter om skadehändelser i samband med skolskjuts i Vägverkets registreringssystem STRADA.

Både Vägverket och VTI har i sina rapporter pekat på att det saknas uppgifter om hur många skador som sker bland barn och unga som åker skolskjuts. Med andra ord är det i dag inte möjligt att utläsa från den befintliga statistiken hur många skador som sker inom skolskjutsverksamheten. För att få kunskap om vilka moment inom verksamheten som behöver förbättras är det viktigt att veta hur många och vilken typ av skador som sker i samband med skolskjutsning. Dessa uppgifter skulle kunna inkluderas i Vägverkets registreringssystem, STRADA.

Kommunens ansvar

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att i samråd med Svenska Kommunförbundet utarbeta nationella råd och riktlinjer för vilka krav som ska ställas på trafiksäkerheten vid upphandling av skolskjuts. Förhållandena för funktionshindrade barn bör särskilt beaktas i riktlinjerna.

När kommunen upphandlar skolskjuts har de möjlighet att öka både säkerheten och tryggheten genom att ställa krav på entreprenören, fordonet och förarna (exempelvis krav på alkolås). De trafiksäkerhetsmässiga kraven bör skrivas in i avtalet med transportören och sedan är det uppdragstagarens ansvar att se till att de efterlevs. Det är få transportföretag som i dag har tillförlitliga kvalitets-säkringssystem när det gäller trafiksäkerhet (Svenska Kommunförbundet 1999).

För att inte motstridiga eller oförenliga krav ska ställas på fordonens utformning eller utrustning är det viktigt med ett nära samarbete vid upphandlingen. Det är också viktigt att överväga vilka krav som kan ställas när skolskjuts ingår i den reguljära linje-trafiken.

Jönköpings kommun har utvecklat en modell där man har en helhetssyn på barnens säkerhet till och från skolan. Modellen bygger på ett nära samarbete mellan alla som berörs av skolskjuts. Grunden för arbetet är kvalitetssäkring av transporter, som sedan följs upp av en årlig trafiksäkerhetsutbildning för både skolskjutsförarna och barnen.

I Skolskjutshandboken ingår råd och anvisningar för upphandling av skolskjutsar. En ny skolskjutshandbok är för närvarande under utarbetande. Svenska Kommunförbundet har också utarbetat en mall för upphandling som finns att tillgå på deras hemsida. En mer generell handbok angående upphandling av alla typer av persontransporter håller dessutom på att färdigställas.

Svensk forskning visar att transportsituationen för barn med funktionshinder inte är tillfredsställande. Den skyddsutrustning som finns i skolskjutsarna är inte anpassad för barn med funktionshinder. Föräldrarna har också uttryckt oro när det gäller nya förare och deras kompetens när det gäller hur barnet ska sitta säkert och

hur rullstolen ska förankras (Falkmer 1999). Det är därför viktigt att särskilt beakta transportsituationen för funktionshindrade barn. Väg- och transportforskningsinstitutet har i samarbete med Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU) utarbetat en handbok när det gäller trafiksäkerhetsaspekter som både gäller barn generellt och sådant som är specifikt för barn med funktionshinder. Handboken är i första hand skriven för föräldrar, men kan också användas av andra personalgrupper som kommer i kontakt med barns trafiksäkerhet (Falkmer & Paulsson 2003).

Hur upplever barn, föräldrar och förare skolskjutsverksamheten

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att i samråd med Svenska Kommunförbundet och Skolverket utveckla metoder för samråd mellan barn, förare, skola, kommun och föräldrar i syfte att förbättra säkerheten inom skolskjutsverksamheten.

VTI har i sina studier visat att barn, föräldrar och förare upplever att det finns brister i trafiksäkerheten vid skolskjutsning. Föräldrarna upplever att barnen utsätts för störst fara när de väntar på skolskjutsen, både på morgonen och när de klivit av skolskjutsen på eftermiddagen och ska gå hem (Sörensen m.fl. 2001). Förarna har också uttryckt önskemål om säkra hållplatser och utbildning i säker av- och påstigning (Anund m.fl. 2001).

En ökad dialog mellan de grupper som kommer i kontakt med skolskjutsverksamheten skulle öka förståelsen för deras respektive situation och också underlätta hanteringen av olika problem som kommer upp.

11.4 Skolans arbete med trafikfrågor

När bilismen ökade i vårt samhälle uppstod ett behov att anpassa barnen till den nya miljö som en ökande motortrafik innebar. Barnen sågs som en trafikfara som måste bort från gatorna, både för deras egen skull och för att underlätta bilarnas framkomlighet. Genom att undervisa barn om trafikregler och förmå dem att följa dem ville man minska antalet trafikskador.

Trafikundervisningens omfattning i skolan har sedan varierat och i dag behandlas kunskapsområdet trafik i kapitlet om rektorns ansvar såväl i grundskolans läroplan Lpo 94 som i läroplanen för de frivilliga skolformerna Lpf 94. Kunskapsområdet är inte ett eget ämne utan det anges som rektors ansvar att kunskapsområdet behandlas.

11.4.1 Trafikundervisningens framväxt

Redan år 1936 blev trafikundervisningen obligatorisk i den svenska skolan. Målet med undervisningen var att anpassa barnen till trafiken genom att lära dem trafikregler och förmå dem att följa dem (Gummesson 1983). Trafiksäkerhetsorganisationer som exempelvis NTF var redan från början involverade i trafikundervisningen och utarbetade läromedel och bedrev fortbildning för personalen i skolan.

Den första kursplanen i trafik gavs ut år 1949. I denna angavs att tre lektionstimmar i gymnastik per termin i alla årskurser och två halva idrottsdagar skulle ägnas åt trafikundervisning. Dessutom skulle trafikundervisning, liksom tidigare, ingå i övriga ämnen. Visning och övning skulle utgöra väsentliga delar av undervisningen som om möjligt skulle samordnas med ortens polismyndighet (Gummesson 1983).

I takt med att antalet bilar ökade under 1950- och 1960-talet fortsatte också trafikskadorna att öka. I en undervisningsplan för rikets folkskolor som kom 1955 ökades antalet lektionstimmar till fem lektionstimmar per årskurs och termin samt två friluftsdagar per årskurs. I denna plan inkluderades trafikundervisning tillsammans med ämnen som narkotika, sexualundervisning och friluftsverksamhet under rubriken "Några särskilda undervisningsmoment" (Gummesson 1983).

I samband med att högertrafiken infördes (1967) intensifierades trafiksäkerhetsarbetet i Sverige och en trafikkonsulent anställdes vid skolöverstyrelsen 1964. I slutet av 1960-talet ökades återigen antalet timmar för trafikundervisning i skolan.

1968 inrättades ett statligt trafiksäkerhetsverk. Trafiksäkerhetsverket genomförde 1969, 1972 och 1976 utvärderingar av trafikundervisningen på mellan- och högstadiet. Resultaten visade att barnen hade bristfälliga kunskaper om trafik och trafiksäkerhet. Vidare visade utvärderingen att såväl lärare som elever visade stort

ointresse för den rekommenderade undervisningen om trafikregler, vägmärken och beteendeträning i trafiken.

Under 60-talet presenterades också Stina Sandels nya forskningsrön att barn inte kan läras till att uppträda korrekt i trafiken. Deras begränsade synfält och motoriska utveckling begränsar deras förmåga att uppfatta risker i trafikmiljön. Sandels forskning fick stort genomslag såväl i Sverige som internationellt och stärkte också barnens juridiska ställning i samband med trafikskador.

Behovet av en förändrad trafikundervisning togs upp redan i slutet av 1970-talet i samband med att utredningen Barns trafik-säkerhet presenterades och en ny läroplan diskuterades (Vägverket och Skolverket 2000). År 1975 tillsatte kommunikationsdepartementet en arbetsgrupp som särskilt skulle beakta barnens situation i trafiken. I deras betänkande Barns trafiksäkerhet (Ds K 1979:6) framhölls att det som tidigare setts som ett anpassningsproblem från barnens sida nu måste lösas med beaktande av barnens rätt till en säker miljö, dvs. en begränsning av biltrafiken.

Under 1980-talet betonades det undersökande arbetssättet inom trafikundervisningen. Den isolerade faktainläringen med vägmärken, trafikregler och beteendeträning skulle ersättas med studier som gav eleverna möjlighet att utveckla förståelse, få begrepp, se mönster och sammanhang (Vägverkets hemsida).

11.4.2 Skolans arbete med trafikfrågor i dag

I början av 1990-talet genomfördes en kartläggning av grundskolornas trafiksäkerhetsundervisning (Linderoth & Gregersen 1994). En enkät skickades ut till 25 procent av Sveriges grundskolor och resultaten visar att 80 procent av dessa hade trafikundervisning på låg- och mellanstadiet. Denna andel sjönk på högstadiet till 60–70 procent. Utvärderingen visar att undervisningen framför allt omfattade träning i olika trafikantroller och trafikregler samt vägmärken. Oftast skedde detta genom en kombination av separata trafiksäkerhetslektioner och som en integrerad del av andra ämnen. Drygt hälften av skolorna ansåg att trafikundervisningen fungerade bra eller ganska bra. 38 procent av skolorna uppgav att de saknades möjligheter till en meningsfull trafiksäkerhetsundervisning och angav att detta i första hand berodde på brist på fortbildning, lärartid, idéer och pengar.

I en rapport från Trafiksäkerhetsverket från 1992 betonas att trafikundervisningen måste utformas så att barn inte tar på sig

skuld. Trafikundervisningen bör fokusera barns och ungdomars närmiljö och riskerna där (Gummesson & Larsson 1992).

Vägverket har under 90-talet bedrivit projektet Forska och lära i närsamhället. Det övergripande målet med metoden är att eleverna ska utveckla kunskaper och insikter om hur samhället är uppbyggt och hur trafiksystemet fungerar och att aktivt påverka eleverna så att de kan, vill och vågar delta i arbetet med att påverka och förbättra sitt närsamhälle (Vägverkets hemsida). Ca 300 skolor deltog i projektet på olika sätt. Utvecklingsarbetet har framför allt omfattat barn i åldrarna 5–13 år.

Vägverket har tillsammans med Skolverket också tagit fram ett referensmaterial som stöd för arbetet med trafik i skolan (Vägverket och Skolverket 2000). Materialet presenterar fakta och exempel från projekt som på olika sätt har stärkt barnens ställning i planeringen av vägtransportsystemet. Det vänder sig i första hand till pedagoger och ledningspersonal inom skola och barnomsorg.

Banverket har också utvecklat stödmaterial till skolan och tillhandahåller via AV-centralerna i landet två stycken filmer om säkerhet vid järnvägen. Filmen *Bango* riktar sig till barn mellan 7 och 10 år och filmen *Som från ingenstans* är utarbetad för barn från 11 år och uppåt (Banverkets hemsida).

I Skolverkets kvalitetsinstrument BRUK presenteras ett antal indikatorer som kan användas för självvärdering på verksamhetsnivå, som underlag för skolornas och förskolornas kvalitetsbedömningar samt för att stimulera den pedagogiska debatten (Skolverket 2001). I instrumentet ingår indikatorer som mäter i vilken grad eleverna har tillägnat sig läroplanens och kursplanernas mål vad det gäller kunskaper om trafik (Skolverkets hemsida).

Myndigheten för skolutveckling utarbetar för närvarande en avsiktsförklaring avseende skolans arbete med trafikfrågor som sedan ska överlämnas till Vägverket.

11.5 Säkrare cykling

11.5.1 Sverige är ett cyklande land

I Sverige görs 12 procent av alla resor med cykel (Vägverket 2000) och Sverige räknas till ett av Europas ”högcyklarländer” tillsammans med bland annat Danmark och Nederländerna. Det innebär att i Sverige är cykling ett färdmedel, medan andra länder som t.ex.

Australien och USA snarare ser cykling som en sport- eller fritidsaktivitet. Detta påverkar förstås diskussionen om hur samhället kan främja ett säkert cyklande. Säkerhetsåtgärder måste fungera i vardags-situationer och ha hög acceptans i befolkningen eftersom många människors dagliga transporter berörs. Hittills har nio länder helt eller delvis lagstiftat om cykelhjälm, för hela befolkningen eller för barn och ungdomar. Finland, som kan antas ha ungefär samma cykelanvändning som Sverige, införde en lag om cykelhjälm 1 januari 2003. Lagen är inte straffsanktionerad och bör snarare ses som en rekommendation.

11.5.2 Cykeln ger rörelsefrihet

Cykeln är ett viktigt färdmedel för barn och ungdomar. Barn upp till 14 år står för 16 procent av cyklandet i trafikmiljön. Barn och ungdomar har rätt till den rörelsefrihet det innebär att kunna cykla till skola och fritidsaktiviteter. Detta berörs i flera nationella dokument. De transportpolitiska målen anger att transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses. Det innebär att barn och ungdomar självständigt ska kunna gå och cykla till skola, fritidsaktiviteter och kamrater. I Vägverkets regleringsbrev (2003) är ett av målen att andelen barn som på egen hand kan utnyttja vägtransportsystemet ska öka likaså cyklingens andel av det totala resandet. Nollvisionen anger att ett långsiktigt hållbart vägtransportsystem bland annat bör innefatta ökad cykeltrafik i tätbebyggt område.

En nationell cykelstrategi togs fram av flera myndigheter och organisationer år 2000 (Vägverket 2000). Strategin omfattar två övergripande mål: en säkrare cykeltrafik och att cykeltrafikens andel av resorna ska öka. Vägverkets policy för barnfrågor anger att arbetet inom vägtransportsystemet ska utgå från FN:s konvention om barnets rättigheter. Det innebär att Vägverket ska skapa bästa förutsättningar för barns rörelsefrihet och säkerhet (Vägverket 2003). Utifrån Stina Sandels forskning om barns trafikmognad vet vi att barn under tolv år inte kan förväntas reagera adekvat i trafiksituationer. Därför har vi i Sverige en tradition av att separera barn och bilar från varandra.

Vikten av att barn och unga kan gå och cykla till skola och fritidsaktiviteter tas även upp i Världshälsoorganisationens handlings-

program för barns miljö och hälsa i Europa, CEHAPE (WHO 2003), och utvecklingsarbete pågår i ett antal länder.

11.5.3 I vilka trafikmiljöer cyklar barn och ungdomar?

Heurlin-Norinder (1997), Lärarhögskolan i Stockholm, visade i en studie om barns rörelsefrihet i fyra bostadsområden i Stockholm, att nästan alla barn i årskurs två och fem hade en egen cykel (94 %) och nästan lika många angav att de fick cykla utan vuxens sällskap, även i årskurs två.

I vilken utsträckning barn fick cykla själva på trafikerade gator varierade mellan bostadsområdena. I två helt eller delvis trafikseparerade områden angav 55 respektive 60 procent av barnen att de endast fick cykla på cykelvägar. Medan barn i områden med trafik (80-talsområde med flerfamiljshus och äldre villaområde) i större utsträckning fick cykla i trafik. Författaren menade att ett mindre utbyggt cykelvägnät i dessa områden, var en viktig förklaring till skillnaderna.

Den enkätbaserade trafiksäkerhetsundersökning som Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) genomför regelbundet ger information om olika trafikantgruppers exponering för trafik. Gustavsson och Thulin (2003) analyserade data från 1998–2001 tillsammans med skadestatistik från Vägverkets informationssystem för trafiksäkerhet (VITS) och kunde visa att drygt hälften (53 procent) av allt cyklande skedde på cykelbana i eller utanför tätort. Tre fjärdedelar av cyklandet skedde i tätort. Eftersom dessa data bygger på polisrapporterade olyckor, är det framför allt olyckor med flera trafikanter inblandade som ingår. Det minsta bortfallet finns bland de olyckor där bilar är inblandade medan singelolyckorna är underrepresenterade i detta material.

Erfarenheter från Umeå universitetssjukhus är att sjukvården ser ungefär tio gånger fler skadade cyklister än vad som anges i den polisrapporterade statistiken (Björnstig 2003). Vägverket har bearbetat patientstatistik för 1988–98 (Larsson 2000) och kunde visa att bland barn är mörkertalet ännu större i den polisrapporterade skadestatistiken jämfört med sjukvårdens statistik över intagna för sjukhusvård. Bland 0–6-åringarna var förhållandet 1 på 100 år 1995.

0–6 år

Åldersgruppen 6 år och yngre cyklade liksom befolkningen i helhet framför allt på cykelbanor i eller utanför tätort (62 %). Sex procent av cyklandet skedde på landsväg. Den här åldersgruppen cyklade jämfört med andra åldersgrupper ofta i gatumiljö (32 %) vilket i denna åldersgrupp sannolikt innebär bostadsområdet t.ex. villakvarteret. Jämfört med tidigare data från 1992, -95 och -98 sker en större andel av cyklingen på cykelbanor och cyklandet på landsväg och i gatumiljö har minskat. När man tittar på polisrapporterade skador inträffade den största delen i korsning, liksom på gång- och cykelbana och på allmän plats såsom plan eller torg.

7–14 år

När det gäller 7–14-åringarna skedde hälften av cyklingen på cykelbana, men i den här åldersgruppen skedde nästan en femtedel av cyklandet på landsväg, vilket är mer än barn i andra åldrar. Sannolikt cyklar denna åldersgrupp relativt ofta i gränzonen mellan tätort och landsbygd. En tolkning kan vara att deras målpunkter finns spridda över ett stort område, och att deras aktionsradie har ökat i förhållande till den yngre åldersgruppen samtidigt som cykeln fortfarande är det färdmedel som står till buds för att ta sig dit på egen hand. När det gäller polisrapporterade skador, så inträffade de när barnen/ungdomarna korsade en väg eller gata utan cykelöverfart eller signalreglering.

15–24 år

I nästa åldersgrupp, 15–24-åringarna, skedde 55 procent av cyklingen på cykelbana och 15 procent på landsväg. Att andelen cykling på landsväg minskat i denna åldersgrupp beror förmodligen på att dessa resor är förhållandevis långa och cykeln har ersatts av moped, motorcykel eller bil.

Nästan alla barn i Sverige har en egen cykel. Det mesta av cyklingen sker i tätort. Drygt hälften av cyklandet bland barn och ungdomar sker på cykelbana, dock sker en femtedel av cyklandet bland 7–14-åringarna på landsväg. Nästan alla barn i årskurs två och fem (8 respektive 11 år) får cykla utan vuxens sällskap. För de flesta barn gäller denna frihet under förutsättning att de cyklar på

cykelvägar. Exponeringsstudier av barn och ungdomar 6–19 år visar att en femtedel av resorna till och från skolan görs med cykel. De utgör ungefär en fjärdedel av det totala cyklandet och gåendet. Samtidigt visar en annan studie att få barn cyklar till och från skolan och fritidsaktiviteter. Detta tyder på stora lokala och regionala skillnader, vilket troligen är en effekt av den fysiska utformningen, bland annat tillgång till säkra cykelvägar.

11.5.4 En genomtänkt planering ökar barns och ungdomars säkra rörelsefrihet

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Boverket och Vägverket i uppdrag att i nära samråd med Svenska Kommunförbundet utveckla lokala modeller för hur en god infrastruktur för säkra cykelvägar kan skapas.

I våra kontakter med kommunrepresentanter har framkommit att i tider med trängd ekonomi behövs goda förebilder för hur ett attraktivt och väl fungerande cykelvägnät kan skapas, för att väcka kommunalt intresse.

Vi menar att den nationella strategi (Vägverket 2000) för ökad och säker cykeltrafik som Vägverket tog fram i samverkan med Svenska Kommunförbundet, Boverket, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Folkhälsoinstitutet, är en utmärkt grund för ett fortsatt arbete för att främja det lokala arbetet för ett ökat säkert cyklande.

En bestämmelse om obligatorisk användning av cykelhjälm i trafikförordningen, som föreslås nedan, bör följas av andra insatser för att öka ett säkert cyklande. En ökad hjälmanvändning gör cykeln till ett säkrare transportmedel, vilket innebär att Vägverket mer än tidigare kan arbeta för att främja cyklandet bland barn och ungdomar. Därför föreslår vi att Vägverket ska stötta kommunernas arbete med att främja ett säkert cyklande genom återkommande nationella informations- och utbildningssatsningar och genom att initiera modellprojekt som visar hur en säker och attraktiv infrastruktur för cykling kan utformas.

I vilken omfattning barn får cykla självständigt och ungdomar kan utnyttja cykelns rörelsefrihet, avgörs framför allt av tillgång till

ett säkert cykelvägnät, som inkluderar viktiga platser för barn och ungdomar såsom skolor, idrottsanläggningar, centrala affärsgator och torg. Boverket (2002) skriver att barn behöver utvecklas i en miljö utan alltför många restriktioner från vuxna och att detta ställer höga krav på trafiksystemet. Men det finns inga färdiga lösningar utan Boverket framhåller att utformningen alltid måste väljas utifrån de lokala omständigheterna. Samtidigt menar Boverket att politiker och planerare i högre grad än tidigare vill bygga staden så att fotgängare och cyklister tryggt kan röra sig i den. I den nationella cykelstrategin (Vägverket 2000) framhålls att cykelvägar främst byggs för att öka trafiksäkerheten och inte för att prioritera cykling, vilket medför att cykelvägar inte blir de gena och sammanhängande förbindelser som de skulle kunna vara, med följderna att cyklister inte väljer cykelvägnätet för sina transporter.

Kommunerna har ansvar för cykelvägnätet i tätorter och många arbetar aktivt med att främja en säker cykling. Ett exempel är Gävle, där man med ett systematiskt arbete ökat cyklingen med 28 procent, utan att antal skador ökat. I Gävle menar man att kommunerna behöver nationellt stöd för sitt arbete. De efterfrågar en nationell kampanj för ökat cyklande, som stärker de lokala politikerna i övertygelsen om att cykling är bra, så att cyklandet prioriteras med följderna att såväl fysiska åtgärder i miljön som lokala cykelkampanjer genomförs.

Mats Reneland (2003) har med hjälp av GIS (Geografiska InformationsSystem) studerat andelen 7–12-åringar som kan cykla säkert till skolan och till fritidsaktiviteter i sex orter i Sverige. Det visade sig att det fanns stora skillnader mellan orterna i vilken utsträckning barn hade tillgång till ett säkert cykelvägnät till skolan 5–35 procent. En säker skolväg definierades som separata cykelvägar, planskilda korsningar och där barn kommer i kontakt med biltrafik ska denna vara hastighetssäkrad till max 30 km/h, t.ex. gårdsgator. Renelands slutsats var att kommunernas fysiska planering har stor betydelse för barns säkra rörelsefrihet. Med en genomtänkt planering kan barns och ungdomars säkra rörelsefrihet öka markant. Bland annat kunde han visa att korta avbrott i cykelvägnätet, då cyklister tvingades ut bland biltrafiken, innebar att befintliga cykelvägar förlorade sin säkerhetspotential. Man kan se det som att en cykelväg mellan två målpunkter inte är säkrare än sin ”svagaste länk”. Reneland menar att det kan vara extra farligt när den säkra standarden plötsligt upphör eftersom man inte är beredd på den plötsligt uppkomna risken.

Thulin och Kronberg (2000) visade i sina analyser av exponerings- och polisrapporterade skadedata att passage över väg eller gata innebar den allra största risken för cyklister (alla åldrar sammantaget). Merparten av dödsfallen och de svåra skadorna som drabbade cyklister skedde i korsning i tätort. Många gånger inträffar dessa skadehändelser vid cykelöverfart i korsning (31 %) eller cykelöverfart på sträcka (75 %), dvs. situationer då cykelvägen inte längre är skild från trafiken och cyklisterna därför måste ut i trafiken för att korsa vägen. Dessa cykelvägar kan inte sägas uppfylla kriterierna för en säker skolväg, enligt Reneland.

11.5.5 Cykelskador – orsaker och konsekvenser

Barns skaderisk är större än vuxnas

Under åren 1999–2001 dödades 45 cyklister varje år i Sverige, vilka utgjorde ca tio procent av alla trafikdöda. Av de döda var tre barn under 18 år. (Nolén 2003).

Tittar man istället på hur många som skadas, är antalet betydligt fler. Statistik från åren 1997–99 visade att lågt räknat skadas varje år 20 000 så pass allvarligt att de uppsöker läkarvård. Av dessa blir ca 4 000 inlagda på sjukhus varav barn och ungdomar upp till 18 år utgör ungefär en tredjedel (Nolén 2003). Eftersom barn endast utgör en femtedel av befolkningen innebär det att sannolikheten för barn att bli inlagda på sjukhus till följd av cykelskada är dubbelt så stor som för vuxna.

Thulin och Kronberg (2000) visade att barn (1–14 år) löper större risk att råka ut för en skada som gång- och cykeltrafikanter än vuxna. Med det menas att med hänsyn till hur mycket barn vistas i trafiken så skadas de mer än vuxna. Enligt beräkningar från Vägverket (1999) är risken att dödas eller skadas svårt som cyklist fem gånger större bland 4–6-åringar än bland 35–45-åringar. Pojkar är också särskilt utsatta. Mer än två tredjedelar av de dödade cyklisterna är män eller pojkar.

Singelolyckor är vanligast, men krock med fordon ger allvarliga skador

I alla åldrar är singelolyckor den vanligaste typen av skadehändelse. Skadestatistik från Umeå universitetssjukhus (Björnstig 2003) visar att 80 procent av de ickedödliga skadorna uppkommer i samband med singelolyckor medan resten av skadorna uppkommer genom krock med annat fordon – cykel eller bil. Ching m.fl. (1997, citerad i O'Hare m.fl. 2003) visade att skademekanismen oftast är fall mot asfalt i måttlig hastighet (ca 8–24 km/h) utan att någon bil är inblandad. Skadestatistiken från Umeå har visat att ju yngre personen är, desto vanligare är det med huvudskador, men många singelolyckor leder också till frakturer och skrapsår.

Bearbetning av Socialstyrelsens slutenvårdsdata visar att ungefär hälften av de 0–17-åringar som blivit inlagda för vård till följd av cykelolycka hade huvuddiagnosen hjärnskakning och 10–20 procent hade huvuddiagnosen fraktur på arm eller ben (Larsson 2000).

De allvarligaste skadorna inträffar när cyklister blandas med biltrafiken. Av de cyklister som dödades år 1998 omkom 90 procent i kollisioner med motorfordon varav en femtedel körts på av lastbil eller buss (Öström 1993). En majoritet av kollisionerna mellan cykel och motorfordon i tätort sker i korsningar.

Huvud- och skallskador är vanliga och ger allvarliga konsekvenser

Många cykelrelaterade skador innebär huvud/skallskada. Ju högre allvarlighetsgrad, desto större sannolikhet för denna typ av skada. En litteraturgenomgång från USA visade att skallskador stod för ca 60 procent av alla cykelrelaterade dödsfall och mellan 20 och 47 procent av alla cykelrelaterade skador (Thompson, Rivara & Thompson 2003, citerad i Nolén & Lindqvist 2003). Svenska studier gav liknande siffror: En studie från Umeå visade att 64 procent av omkomna cyklister dog av skallskador (Björnstig U m.fl. 1992). Nolén (2002), visade att skallskadorna utgör en tredjedel av samtliga skador. Welander (2001) konstaterade i en studie i Västra Götaland att mer än hälften av alla cykelrelaterade skador som behandlades på sjukhus var skallskador.

Medicinska och sociala konsekvenser av skallskador

En hjärnskada kan påverka det drabbade barnets liv totalt och konsekvenserna är då livslånga och oåterkalleliga. Traumatiska hjärnskador kan leda till diffusa besvär och generell nedsättning av uppfattningsförmåga, motorik, koncentrationsförmåga och inläring, liksom till förändringar i beteende och personlighet med konsekvenser för det sociala livet. Det kan vara svårt att avgöra vad som är ett allvarligt trauma mot hjärnan, särskilt hos barn, eftersom en ung och frisk hjärna kan kompensera uppkomna skador, vilka därför kan ge effekter senare under livet. En studie visade att vart tionde barn hade kvarstående besvär ett år efter inträffad skadehändelse med cykel (Vägverket 1999).

Björnstig (2003) framhåller att det för vissa skadetyper finns ett svagt samband mellan den initiala allvarlighetsgraden och skadans långsiktiga konsekvenser. Därför är det viktigt att förebygga även de skador som initialt kan verka relativt lindriga.

Huvudskadornas kostnader för den enskilde och för samhället

Förutom ekonomiska konsekvenser för individen och hans eller hennes familj och närstående, innebär inträffade huvudskador kostnader för hela samhället. Enligt Ekman, (2002), uppgick enskildas och samhällets kostnader för huvudskador till 4,7 miljarder kronor år 1993 (i 1996 års priser). Sjukvårdens kostnader är ca 40 procent av de totala samhällskostnaderna.

11.5.6 Cykelhjälm förebygger huvudskador

Huvudskador står för en betydande andel av de allvarliga cykelrelaterade skadorna. Detta gäller även barn och ungdomar. Forskningen visar samstämmigt att cykelhjälm reducerar huvud- och skallskador betydligt. En analys visade att cykelhjälm minskade risken för skallskador med 60 procent, hjärnskador med 58 procent, ansiktsskador med 47 procent och risken för dödsfall minskade med hela 73 procent. Enligt en litteraturstudie av Thompson, Rivara & Thompson (2003, citerad i Nolén 2003) reducerar cykelhjälm risken för både skallskador och allvarliga och lindrigare hjärnskador med 63–88 procent hos cyklister i alla åldrar. Effekterna gäller även vid kollisioner med motorfordon.

Hur kan vi då öka hjälmanvändningen? Nolén (2002) beskriver två framtidsscenarier utifrån befintlig statistik. Om utvecklingen fortsätter som hittills med återkommande nationella kampanjer kan man anta att hjälmanvändningen år 2010 bland hela befolkningen uppgår till ungefär 30 procent. Detta bygger på en framskrivning utifrån statistik från perioden 1988–2001. Det andra scenariet bygger på att en bestämmelse om cykelhjälm införs år 2005, vilket skulle innebära att hjälmanvändningen år 2010 är uppe i 80 procent. Detta scenarium baseras på erfarenheter från Nya Zeeland och Australien och visar att lagstiftning är ett effektivt sätt att öka användningen av cykelhjälm.

11.5.7 Bestämmelse kan öka hjälmanvändningen

Vårt förslag:

Regeringen föreslås införa i trafikförordningen (1998:1276) en bestämmelse om att den som färdas med cykel skall använda skyddshjälm eller annat lämpligt huvudskydd.

En ansvarsbestämmelse vid överträdelse tillkommer för individer över 15 år.

Målgruppen för Barnsäkerhetsdelegationen är barn och ungdomar upp till 18 år, vi föreslår dock en bestämmelse om cykelhjälm som omfattar hela befolkningen. Argumenten för vårt förslag är följande:

Statistik visar att cykelhjelmsanvändningen minskar bland barn

Under perioden 1988 till 1997 togs flera nationella initiativ för att öka hjälmanvändningen i Sverige. Mellan 1988 och 2001 ökade hjälmanvändningen bland barn upp till tio år från 20 procent till 45 procent. Bland tonåringarna (13–15 år) använde endast elva procent hjälm år 2001. Även om det under denna tidsperiod har skett en ökning av hjälmanvändningen, så visar tidserien oroväckande tendenser. Sedan 1997, då den senaste nationella hjälmkampanjen genomfördes, har användningen bland barn upp till och med grundskolan, minskat med några procentenheter varje år. De senaste siffrorna från 2002 visar att endast 35 procent av barnen

upp till tio år använde hjälm, vilket är en minskning med 10 procentenheter sedan 2001 (Nolén 2003). Denna nedgång syns inte bland tonåringar och vuxna.

Även om de hjälmkampanjer som genomförts mellan 1988 och 1997 har lett till en ökad hjälmanvändning, så kan det vara så att man kommer till en "mättnad" när det gäller kampanjer, vilket innebär en övre gräns för hur stor hjälmanvändning man kan uppnå på detta sätt. En bestämmelse kombinerad med en stark informations-satsning kan då vara en metod som ger bättre utdelning för satsade resurser.

Hjälmanvändningen tycks bli större även bland barn och unga med en bestämmelse som omfattar alla

Inom ramen för den nationella samlingen för trafiksäkerhet har Vägverket (2003a) analyserat konsekvenserna av en tvingande bestämmelse om cykelhjälm för barn. Olika åldersgränser diskuteras. Vi ser det som mycket positivt att denna viktiga fråga tagits upp till diskussion. Vi ser dock flera skäl att utifrån barns och ungdomars bästa, låta en sådan förordning omfatta hela befolkningen.

Studier har visat att hjälmanvändningen generellt blir större när lagen omfattar alla åldrar. Lagar är på sikt normerande och markerar samhällets inställning. Det kan ta tid innan en lag "slagit igenom", men så småningom ändras människors inställning. Mycket av det som vi i dag tycker är självklart har inte alltid varit det som t.ex. mopedhjälm och bilbälte.

Vuxnas attityder och eget beteende har stor betydelse för barn

Många studier har visat att vuxnas inställning till cykelhjälm är det som har störst betydelse för barns hjälmanvändning. Vuxna är viktiga förebilder för barn och vuxnas beteende influerar även ungdomar, därför är det viktigt att hjälmen blir en självklarhet såväl för vuxna som för barn. Vi menar att det blir en omöjlig pedagogisk uppgift att förklara varför endast barn och ungdomar är skyldiga att bära hjälm.

Cykelhjälmerna ska knytas till cykling och inte till ålder

Skulle ett framtida beslut bli att införa en bestämmelse om hjälm upp till en viss ålder finns risk att detta uppfattas som att skyldigheten att bära hjälm ersätts av "rättigheten" att ta av hjälmen när man inte längre omfattas av bestämmelsen, vilket vore mycket olyckligt. Vi anser att det är viktigt att göra hjälmen till en självklarhet när man cyklar på samma sätt som den är självklar när man åker moped eller motorcykel. Hjälmen hör till cykeln, oavsett ålder.

En åldersgräns skapar problem för barn och ungdomar

Skadestatistiken visar att det är i 13-årsåldern som det sker en markant ökning av de svåra skadorna och det är i denna ålder som de flesta slutar att använda hjälm. För att inte svika tonåringarna och göra det ännu svårare för dem att använda hjälm är det angeläget att en lagreglering omfattar hela befolkningen.

I delegationens ungdomsreferensgrupp ansåg man att en hjälmbestämmelse absolut ska omfatta alla. Man framhöll att oavsett vilken åldersgräns man skulle välja så försvåras hjälmanvändningen för dem som fortfarande omfattas av lagen, när äldre kamrater inte behöver hjälm. Dessutom ifrågasatte ungdomsreferensgruppen polisens möjlighet att avgöra åldern på unga cyklister. "Ska man behöva ha legitimation för att cykla?", var en kommentar.

Barnen drabbas om vuxna anhöriga skadas eller dödas

En annan åsikt som framfördes i ungdomsreferensgruppen, var att barnen drabbas även då vuxna i deras omgivning skadas eller dör. "Barnen behöver sina föräldrar!" Så ungdomarna framhöll att utifrån ett barnperspektiv är det viktigt att även vuxna använder hjälm.

11.5.8 Sociala skillnader i skador kan minskas

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att utveckla ett system för subventionering av cykelhjälm i anslutning till bestämmelsens genomförande.

Ett system för att göra cykelhjälm billigare för konsumenterna bör utformas som en del av den informations- och utbildnings-satsning som Vägverket enligt uppgift avser att genomföra i samband med införandet av en cykelhjälmbestämmelse. Vi menar att det är viktigt att samhället på detta sätt tar sitt ansvar för att underlätta cykelhjälm användningen. Det är inte ovanligt att använda ekonomiska styrmedel för att underlätta människors beteendeförändringar. Flera exempel kan hittas på miljöområdet. En lagreglering i kombination med genomtänkta informationsinsatser och inom ramen för dessa ett system för att göra hjälm billigare, kommer sannolikt att öka hjälm användningen. Detta kan leda till att samhällets kostnader för huvudskador minskar liksom det enskilda lidandet.

Barn till arbetare (0–15 år) löper större risk att råka ut för en allvarlig cykelskada än barn till mellan och högre tjänstemän (Hasselberg 2001). Dessa sociala skillnader verkar vara störst i 5–9-årsåldern (Laflamme & Engström 2002). Studierna bygger på slutenvårdsdata, dvs. barn som blivit inlagda på sjukhus för en cykelskada. Även om diagnoser saknas, kan man utifrån andra studier anta att huvudskador står för en betydande del av dessa skador.

Studier från Kanada visar att en ökad hjälm användning ger större effekt i form av minskad skadefrekvens i låginkomstområden än i höginkomstområden. Det innebär att även om hjälm användningen ökar mer i höginkomstområden, så har en ökad hjälm användning större effekt i låginkomstområden och bidrar därmed till minskade sociala skillnader i cykelskador bland barn (Farley, Laflamme, Vaez 2003).

En ökad cykelhjälm användning kan vara ett steg för att minska sociala skillnader i skador bland barn. Cykelhjälm kan vara en stor utgift för barnfamiljer. Därför är en viktig åtgärd för att öka hjälm användningen att göra hjälm billigare. Det är viktigt att nå ut till barn och unga i mindre gynnade sociala grupper samtidigt

som vi i Sverige har en tradition av generella insatser, som kommer alla till del. Det finns olika metoder för att göra hjälmar billigare. Ett sätt är att ta bort den statliga omsättningsskatten på cykelhjälm. Ett annat sätt är att via skola och arbetsplatser tillhandahålla "hjälmcheckar". Ekonomiskt stöd kan också utgå via branschorganisationer.

Det är viktigt att utforma detta system på ett genomtänkt sätt och att ta tillvara erfarenheter från bland annat frivilligorganisationer. Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) har i diskussioner framhållit vikten av att hjälmen behåller sitt "värde" för människor. Barn och unga är ofta måna om att ha "rätt" stil och i denna grupp kan hjälmens utseende ha stor betydelse. Därför menar vi att även de barn och unga som har en svagare ekonomi, ska ges möjlighet att välja en hjälm som passar dem.

11.5.9 Samlade internationella erfarenheter av införande av "cykelhjälm"lag

Bestämmelse om cykelhjälm är redan verklighet i många länder. Sedan 1991 har nio länder helt eller delvis infört cykelhjälm: Australien, Kanada, Nya Zeeland, USA, Island, Slovenien, Spanien, Tjeckien och från den första januari i år även Finland. Lagstiftningens utformning varierar mellan länderna. I några länder gäller lagen endast barn och ungdomar (några stater i Kanada och USA samt Island, Slovenien och Tjeckien). I andra länder omfattar lagen hela befolkningen (Australien, Nya Zeeland, Finland samt de flesta stater i Kanada). I Spanien finns också en bestämmelse om cykelhjälm sedan 1999 (O'Hare m.fl. 2003).

Mycket forskning har bedrivits internationellt i samband med införande av cykelhjälm. Nolén & Lindqvist (2003) liksom O'Hare m.fl. (2003) drar utifrån sina respektive genomgångar av internationell forskning samstämmiga slutsatser:

1. *Utbildning och information.* En hjälm får större genomslag om den föregås av utbildningsinsatser, som skapar insikt och förståelse för lagen innan dess införande. Cykelhjälm i kombination med informations- och utbildningsaktiviteter leder till en kraftigt ökad hjälmanvändning.
2. *Efterlevnad.* Införande av en lag ökar markant hjälmanvändningen ofta upp till i genomsnitt ca 80–90 procent, dock är efterlevnaden sämst hos ungdomar. För att bibehålla denna

- ökning är det viktigt att polisen bevakar efterlevnaden. Barn under 15 år är inte straffmyndiga, så i denna åldersgrupp handlar det inte om sanktioner utan om att ”påminna” om hjälmen på samma sätt som vid överträdelse av andra regler som omfattar barn t.ex. cykellyse i mörker.
3. *Omfattning.* Cykelhjälmslag som omfattar alla cyklister tycks leda till högre användningsnivå än en lag som enbart omfattar barn och ungdomar.
 4. *Minskad risk för skador.* Cykelhjälmslag, som leder till ökad hjälmanvändning, innebär minskad risk för skallskador bland cyklister, även om hänsyn tas till eventuell minskad cykling och andra trafiksäkerhetsåtgärder.
 5. *Minskad cykling.* Det finns inga entydiga resultat. Noléns och Lindqvists (2003) slutsats var att en hjälm lag kan leda till en minskning av ungdomars cyklande och en viss, men övergående, minskning av yngre barns cyklande. Däremot påverkas sannolikt inte vuxnas cyklande.
 6. *Risikompensation.* Det finns inget som tyder på att människor kompenserar cykelhjälmsens ökade säkerhet med att ta större risker i trafiken. Beräkningar visar att cyklisterna skulle behöva öka risktagandet med 400 procent för att det skulle ”äta upp” den ökade säkerheten som hjälm ger. Det finns också forskare som gjort motsatt antagande och förklarat hjälmens effekt i form av minskade huvudskador med en ökad försiktighet.

Erfarenheter från andra länder har visat vikten av att kombinera en bestämmelse med andra insatser såväl före införandet som efter, för att uppnå och bibehålla en hög hjälmanvändning. Vägverket har i sin analys (Vägverket 2003) beräknat kostnaderna för detta till mellan 10 och 20 miljoner kronor. Denna kostnadsberäkning bygger på en hjälmbestämmelse för barn upp till 18 år. En hjälmbestämmelse som omfattar hela befolkningen kommer sannolikt att kräva större resurser. Vi menar att det är viktigt att utformning och genomförande av insatserna sker i bred samverkan mellan Vägverket och andra aktörer – såväl myndigheter som frivilligorganisationer, såsom exempelvis NTF.

Erfarenheter från Australien visar vikten av att det finns ett klart angivet datum för när lagen ska träda i kraft. Det gör det möjligt att planera insatserna med målet att hjälmanvändningen ökar väsentligt inför lagens ikraftträdande.

11.5.10 Hjälm användning hos barn och unga

Tonåringar är en grupp där få använder cykelhjälm, den bilden ger både svenska och internationella studier. Berg och Westerling (2001) frågade år 1987 svenska ungdomar i åldrarna 14–15 år om deras hjälm användning. 80 procent sade att de hade använt hjälm när de var yngre medan endast tre procent av de tillfrågade använde hjälm vid undersökningstillfället. Studien tyder på att det sker en dramatisk minskning av hjälm användning (62 procent) när man börjar högstadiet.

Dessa svenska erfarenheter av låg hjälm användning bland tonåringar stämmer väl överens med internationella studier. Observationsstudier i Kanada innan hjälmlag infördes, visade t.ex. att endast 7,3 procent av tonåringarna (12–15 år) använde hjälm, att jämföra med barn under åtta år där 43,9 procent använde hjälm. Bland vuxna 19 år och äldre använde 23,6 procent hjälm. (Harlos m.fl. 1999 citerad i O'Hare m.fl. 2003).

Att det finns ett motstånd bland tonåringar att använda hjälm visar också erfarenheter från införande av hjälmlag i Victoria, Australien. Efter hjälmlagens införande minskade cyklandet mest i denna åldersgrupp, vilket kan tolkas som att man hellre låter cykeln stå än använder hjälm. Denna nedgående trend har dock brutits och några år efter lagens införande så ökade cyklandet i denna åldersgrupp (Nolén & Lindqvist 2003).

Cykelhjälm eller småbarnshjälm

Det har hänt att barn skadats svårt eller dödats då hjälmen fastnat i samband med fall från klätterställning och barnet blivit hängande i hjälmen. Därför ska barn under sju år använda småbarnshjälm, vilket är en hjälm med ett grönt hakband och/eller spänne, som är konstruerad för att lösa ut om barnet t.ex. fastnar i ett klätterredskap. Det är samma skydds krav på småbarnshjälmen som på cykelhjälmen. I den informations satsning som Vägverket avser att genomföra är det viktigt att detta beaktas. Det är också viktigt att informera om hur hjälmen ska sitta. Erfarenheter visar att hjälmen sitter felaktigt på många barn. Ibland är hjälmen lite för stor för att barnet ”ska växa i den”, eller så sitter spännbanden fel. För att hjälmen ska ha avsedd skyddseffekt är det viktigt att den sitter

korrekt och det är därför viktigt att informera föräldrar, branschen med flera om vikten av en korrekt hjälmanvändning.

Hur kan man förstå och påverka barns och ungdomars hjälmanvändning?

Utifrån ett beteendevetenskapligt synsätt kan man förstå och påverka hjälmanvändningen. Personliga egenskaper (kunskap, förmåga och attityder) och sociala faktorer (kamraters agerande och sociala normer) och miljöfaktorer (pris och tillgänglighet) påverkar varandra och tillsammans påverkar hjälmanvändningen. För att öka hjälmanvändningen måste man därför genomföra åtgärder inom alla tre områdena. Det kan innebära att öka kunskapen hos de enskilda individerna (information och utbildning), skapa sociala normer som stödjer hjälmanvändning (cykelhjälmslag, kampanjer) liksom att få branschen att göra hjälmarna snyggare, bekvämare och lättare att hantera rent praktiskt. En viktig aspekt är att göra hjälmarna billigare för att undanröja ekonomiska hinder.

Snyggare och mer praktiska hjälmar

Synpunkter från vår ungdomsreferensgrupp var just praktiska problem med hjälmen och att cykelhjälm är fula och förstör frisyren. Man menade t.ex. ”att man borde kunna knäppa fast hjälmen på cykeln, utan att den blir stulen, så att man slipper bära hjälmen med sig hela dagen”. Vidare framhöll man att hjälmarna måste bli snyggare! Inom ungdomskulturen finns många olika ”stilar” som inkluderar kläder, musik och fritidsintressen. Cykelhjälmarna däremot ser likadana ut allihop. Branschen måste bli mycket bättre på att utveckla hjälmar som passar olika stilar. ”Man måste kunna hitta en hjälm som passar ens egen stil! De som finns är antingen töntiga barnhjälm eller överdrivet sportiga hjälm. Inlineshjälm är coola – funkar de även när man cyklar?”.

Dessa synpunkter bekräftas av Berg & Westerling (2001) som kom fram till att skälen till att svenska ungdomar inte använde hjälm var att hjälmen var ful, töntig, obekvämt och opraktiskt. 75 procent av ungdomarna trodde att andra slutade använda hjälm på grund av grupptricket, medan endast 1–3 procent angav att detta var skälet till att de själva slutat använda hjälm. De allra flesta

var dock övertygade om att hjälmen var en viktig säkerhetsutrustning. Samma argument gäller förmodligen även vuxna!

Föräldrar har avgörande inflytande på barns och ungas hjälmanvändning

Lajanen & Rasanen (2001 citerad i O'Hare m.fl. 2003) visade att bland finska tonåringar (12–19 år) ägde de yngre eleverna oftare en hjälm än de äldre. Den viktigaste förutsättningen för att äga en hjälm var att föräldrarna såg positivt på hjälmanvändning. De äldre eleverna var minst benägna att använda hjälm. 81,5 procent använde aldrig hjälm jämfört med de yngre där 66,2 procent aldrig använde hjälm. Det som framför allt predicerade hjälmanvändning var att ha föräldrar som var positiva till hjälm och att ha vänner som använde hjälm.

Dessa resultat stämmer väl överens med en studie som genomfördes i Torsby i mitten av 1990-talet (Fahlén m.fl. 2001) där det visade sig att vuxnas inställning var helt avgörande både när det gällde cykelhjälm och bilbälte. Barn som inte använde cykelhjälm refererade till att föräldrar och storasyskon inte använde, att föräldrarna lagt hjälmen på hatthyllan så att barnen inte nådde den eller att de inte fick en ny om den gick sönder osv. En engelsk studie bland barn i åldrarna 10–16 år (Cryer, Cole, Davidson 1998 citerad i O'Hare m.fl. 2003) bekräftar dessa resultat och där framkom även att många ungdomar menade att en lag skulle öka hjälmanvändningen. Liknande resultat gav en Australiensisk studie där 12–17-åringar angav att föräldrars positiva inställning till hjälm och säkerhetsskäl var de viktigaste skälen till att använda cykelhjälm (Finch m.fl. 1994 citerad i O'Hare m.fl. 2003).

En studie från USA bland elever i fjärde, sjunde och nionde klass kom fram till att det istället var sociala orsaker som påverkade hjälmanvändningen. Varken lagstiftning, föräldrars attityder eller säkerhetsaspekter hade så stor betydelse (Gielen m.fl. 1994 citerad i O'Hare m.fl. 2003).

Acceptans för en bestämmelse om cykelhjälm

I diskussioner om införande av lagar, som begränsar människors handlingsfrihet, är acceptansen för en sådan lag viktig att beakta. För att lagen ska vinna gehör och för att lagstiftningen ska spegla de normer som finns i samhället är det viktigt att människor ställer sig positiva till lagen. Detta gäller i högsta grad införande av en bestämmelse om cykelhjälm.

Många menar att hjälmanvändningen är ett mått på acceptans för en bestämmelse om cykelhjälm. Eftersom barn använder hjälm i högre utsträckning än vuxna, är det ett tecken på högre acceptans i denna åldersgrupp. Men man kan också se det som att barns hjälmanvändning speglar vuxnas acceptans för cykelhjälm bland barn. Statistiken visar att i den ålder då föräldrarnas inflytande på barnens beteende minskar, så minskar också barnens hjälmanvändning.

Vägverkets siffror visar att när man frågar vuxna (15–74 år) så tycker hälften att cykelhjälm borde vara obligatoriskt. Samtidigt använder knappt 15 procent av de vuxna själva hjälm. Det visar att hjälmanvändningen i sig inte är ett bra mått på acceptansen. En jämförelse kan göras med mopedhjälmen. Endast 10 procent av mopedisterna använde hjälm innan lagen infördes år 1978 och denna siffra steg dramatiskt till hela 89 procent efter lagens införande. Janson (2003) drar paralleller till införande av bestämmelse om bilbälte och anti-agalagen. Dessa erfarenheter visar att om två tredjedelar av befolkningen har en positiv inställning, så innebär en lagstiftning att acceptansen snabbt ökar från ca 65 procent till 85 procent. Janson menar därför att en eventuell lagstiftning måste föregås av ett till två års intensiva upplysningskampanjer för att höja acceptansnivån hos vuxna. Han ifrågasätter tanken att införa en bestämmelse för barn som ett sätt att på sikt öka acceptansen hos vuxna och menar att detta bara skulle vara möjligt i ett land där barnens åsikter tillmättes större betydelse än vuxnas. Och så är inte fallet i dagens Sverige.

Vad visar de internationella erfarenheterna när det gäller acceptansen? I tolkningen av dessa siffror bör beaktas att i Sverige är det förhållandevis vanligt att använda cykeln för vardagstransporter såsom till arbete och fritidsaktiviteter. En bestämmelse om cykelhjälm skulle därför innebära en förändring i många människors vardag.

I Victoria, Australien, genomfördes en undersökning inför lagens införande som visade att 84 procent var för hjälmlagen (lagen gäller alla). I Victoria hade man i många år innan lagens införande genomfört åtgärder för att öka hjälmanvändningen på frivillig väg och på sju år ökat den genomsnittliga användningen från 5 procent till 31 procent. I samband med lagens införande genomfördes också insatser för att informera om lagen, underlätta hjälmköp genom reducerade priser och ett system för övervakning. I Victoria var polisen för en hjälmlag, men man beslutade att deras övervakningsinsatser skulle koncentreras till de grupper som hade lägst hjälmanvändning, dvs. cyklande ungdomar (Nolén & Lindqvist 2003).

En annan delstat i Australien, New South Wales, genomförde sin hjälmlagen ett år senare. Här valde man att först genomföra en hjälmlag för vuxna (från 15 år), för att de skulle vara förebilder för barn och ungdomar. I New South Wales låg hjälmanvändningen på mellan 5 och tio procent när en lag började diskuteras. Man satsade därför på informationskampanjer nationellt och lokalt. Människors inställning till lagen mättes vid tre tillfällen. Innan lagen infördes var 70 procent positiva och när den infördes hade denna siffra ökat till 85 procent. Några år efter lagens införande (1994) var hela 90 procent positiva till lagen (Williams 1995, citerad i Nolén och Lindqvist 2003).

Ett systematiskt informationsarbete inför hjälmlagen i Nya Zeeland (lagen gäller alla) innebar att hjälmanvändningen ökade hos barn från 45 till 85 procent, hos ungdomar från 22 till 63 procent och hos vuxna från 22 till 46 procent (Nolén & Lindqvist 2003).

11.6 Säkrare mopedtrafik

Mopedens popularitet bland ungdomar har varierat över tid. Efter en period av minskat intresse för mopeder har försäljningen ökat kraftigt under de senaste två åren. Enligt uppgifter från NTF finns det i dag ca 350 000 mopeder i Sverige.

Mopeden ökar ungdomars rörelsefrihet och självständighet vid en ålder när det blir allt viktigare att frigöra sig från föräldrarna. Speciellt för ungdomar som bor på orter med begränsad kollektivtrafik bidrar mopeden till en större frihet att enkelt transportera sig dit man vill när man vill. Samtidigt debuterar ungdomar som motor-

trafikanter på ett fordon där de, förutom hjälmen, är helt oskyddade vilket medför en betydande risk att skadas allvarligt.

Mopeder delas i dag in i EU-moped klass I och EU-moped klass II. I vardagligt tal är det framför allt klass I mopeden som kallas "EU-moped". Klass I mopeden får gå högst 45 km/tim och klass II mopeden får gå i högst 25 km/tim. Mopeder som är godkända i Sverige enligt äldre bestämmelser räknas som klass II mopeder trots att de får gå i 30 km/tim. Sådana mopeder måste ha ett typintyg utfärdat före den 17 juni 2003. I kapitel 12.6.3 återfinns mer information om vilka bestämmelser som gäller för klass I respektive klass II mopeder.

11.6.1 Trimning av mopeder

Dagens mopeder kan genom trimning komma upp i hastigheter över 80 km/tim. Ur trafiksäkerhetssynpunkt är detta naturligtvis ett problem, dels för att mopedens bromsar, däck och ram inte är konstruerad för så höga hastigheter, dels för att en högre hastighet gör det svårare att förhindra en kollision och medför att skadorna blir allvarligare. Att komma tillrätta med trimning är därför en viktig åtgärd för en säkrare mopedtrafik. Vägverket har genomfört en undersökning av dödliga skador bland unga mopedister (14–23 år) som visar att 72 procent av dessa mopeder var trimmade (Vägverket 2003b).

Det är viktigt att återförsäljarna tar sitt ansvar. NTF har i en aktuell undersökning visat att en tredjedel av de 114 mopedhandlare som de granskat antingen trimmar, säljer delar för trimning eller förklarar för kunden hur man ska gå tillväga för att få mopeden att gå snabbare.

Ett bra initiativ har tagits av Moped- och motorcykelbranschens Riksförbund (MCRF) som har infört nya rutiner för att förhindra trimning. Handlaren får fylla i en garantiblankett eller försäkra på annat sätt att inte medverka till trimning. Om MCRF får kännedom om att en handlare trimmar mopeder kontaktar de berörd handlare och frågar om uppgiften stämmer. Visar det sig att handlaren fortsätter att trimma får de inga leveranser.

Återförsäljarna har en viktig roll som informatörer både när det gäller vilken typ av skyddsutrustning som bör användas och hur den ska användas. De bör också informera om att försäkringen inte gäller om mopeden är trimmad. Det är också viktigt att föräldrarna

informerar om att en trimmad moped i dag kan nå högre hastigheter än den kunde när de själva var unga.

Vägverket startade under våren 2003 ett arbete för en säkrare mopedtrafik, MopedOLA. OLA är ett aktörs- och åtgärdsinriktat arbetssätt som står för Objektiva Fakta/fynd, Lösningar och Avsikter. Det innebär att berörda myndigheter och organisationer samlas kring ett problem och utifrån de objektiva fakta/fynd som presenteras identifierar lösningar för att komma till rätta med problemet. Varje aktör deklarerar sedan sina avsikter att lösa problemet i ett officiellt dokument, som även levereras till Vägtrafikinspektionen för att användas i deras uppföljning. Arbetet kommer att avslutas och presenteras i början av nästa år.

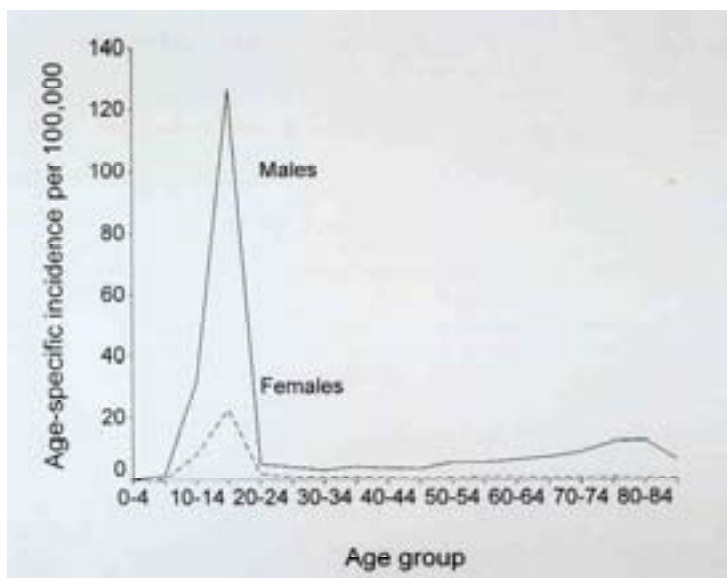
11.6.2 Mopedskador

När det gäller mopedskador har antalet dödade mopedister i stort sett legat på samma nivå under de senaste 10 åren. Antalet svårt skadade har däremot ökat under de senaste fyra åren.

En studie från Vägverket visar att det under perioden 1997–2000 inträffade 29 skadehändelser där unga mopedister (14–23 år) dödades. Vid dessa skadehändelser dödades 33 personer i åldern 14–23 år, varav sex personer som passagerare. Majoriteten av de dödade var 15 år gamla (17 av 33) och de flesta var pojkar (28 av 33). I studien framkom också att 60 procent av de dödade använde hjälm, men att närmare hälften av dessa tappade hjälmen vid skadetillfället (Vägverket 2003b).

I en annan svensk undersökning har mopedskador som lett till sjukhusvård eller död studerats. Undersökningen visar att antalet skador är högst för 15–16 åriga pojkar, men att även flickor har en topp i tonåren (Boström m.fl. 2003).

Figur 2. Åldersspecifik incidens av inläggningar på sjukhus efter mopedskador i Sverige 1987–1994.



Källa: Boström m.fl. 2002

Medianåldern för mopedskador är 16 år och två tredjedelar av skadorna sker under månaderna april till september. De vanligaste skadorna är frakturer, vanligen på nedre delen av benen och huvudskador. Det är fler mopedister som skadas på landsbygden än i tätbebyggda områden (Boström m.fl. 2002).

Risken att dö på grund av en mopedskada är högst för personer över 65 år, följt av åldersgruppen 15–17 år. Hela 60 procent av de mopedister som avlider dör innan de kommer till sjukhus (Boström m.fl. 2002).

Vid en jämförelse av sjukhusvårdade skador för cyklister och mopedister för åldersgruppen 15–17 år visar tabellen nedan att antalet skador är fler för mopedister än för cyklister. Med tanke på att det finns fler cyklister än mopedister tyder detta på en högre risk att skadas som mopedist. Frakturerna är betydligt fler bland mopedisterna liksom inre skador, sårskador och sena besvär. Nerv- eller ryggmärgsskador återfinns endast bland mopedisterna.

Värt att notera är dock att antalet skallskador är fler för cyklister än mopedister i denna åldersgrupp. Något som ytterligare förstärker behovet av en ökad hjälmanvändning även för cykel.

Tabell 1. Sjukhusvårdade skador som cyklist och mopedist för åldersgruppen 15–17 år, under perioden 1988–1996.

Typ av skada Huvuddiagnos	Cyklister Antal skador	Mopedister Antal skador
Skallskador	86	69
Fraktur hals/bål/bäcken	31	46
Fraktur, arm	232	282
Fraktur, ben	179	1 116
Luxation (urledvridning)	24	27
Distorsion (vrickning/stukning)	37	126
Skallskada, ej fraktur	1 216	784
Inre skador	47	68
Sårskador	96	178
Blodkärlskador	2	1
Sena besvär	23	40
Ytliga skador	21	18
Krosskada, intakt hud	81	136
Klämskada	6	12
Brännskada	1	4
Nerv/ryggmärgsskada	-	5
Observation	33	24
Övriga diagnoser	53	68
Alla	2 168	3 004

Källa: Bearbetning av tabell i VTI Notat 75:1998.

I en artikel i Läkartidningen från 2003 (Wladis m.fl. 2003) har moped- och motorcykelskador jämförts. Studien visar att skadepanoramats för mopedskadorna, trots den lägre hastigheten, till stor del är lika allvarligt som för motorcyklister.

11.6.3 Regler som gäller för klass I och klass II moped

Här följer de regler som gäller för klass I och klass II mopeder utifrån olika regelverk.

EU-moped klass I:

- Föraren måste vara 15 år.
- Föraren måste ha förarbevis för moped eller inneha A1, A eller B körkort.
- Får gå högst 45 km/tim.
- Föraren måste ha en godkänd hjälm, E- eller SIS-märkt.
- Måste registreras och ha registreringsskylt bak.
- Registreringsskylten skall vara av samma typ som för motorcykel.
- Får inte köras på cykelbanor och inte heller på motorväg eller motortrafikled.
- Alla vägmärken som gäller motorcykel gäller också för klass I mopeden.
- På mopeden får inte samtidigt färdas flera personer än mopeden är byggd för.

EU-moped klass II

- Föraren måste vara 15 år.
- Får gå högst 25 km/tim och ha max 1 kilowatt i motoreffekt.
- Föraren måste ha godkänd hjälm, E- eller SIS-märkt.
- Mopeden skall ha pedaler.
- Eftersom klass II inte är registrerad som fordon måste föraren alltid ha försäkringsbeviset med sig.
- Skall köras på cykelbanor.
- Flakmopeder ska också köras på cykelbanor, men om cykelbanan är för smal får de köras på körbanan.
- Vägmärken, vägmarkeringar och signaler är detsamma som för cykel.
- På mopeden får inte samtidigt färdas flera personer än mopeden är byggd för. Om det finns ekerskydd och lämpliga säten får föraren skjutsa ett barn under 10 år eller två barn under 6 år om föraren fyllt 18 år.

11.6.4 Öka en korrekt hjälmanvändning bland alla ungdomar

Enligt Trafikförordningen (1998:1276) skall den som färdas med moped använda skyddshjälm. Hjälmanvändningen bland mopedister är relativt hög i dag, men ett problem är att ungdomar inte spänner hakbandet ordentligt och knäpper hjälmen. Hjälmen fungerar då inte som det skydd den är tänkt att vara vid en olycka utan åker oftast av. Det är därför viktigt att ungdomar informeras om vikten av att knäppa hjälmen ordentligt.

I Vägverkets analys av dödliga skador bland mopedister var det 64 procent (21 av 33) som använde hjälm vid skadetillfället. Av de 21 personer som använde hjälm föll hjälmen av i samband med skadehändelsen i 12 fall. Det bedömdes att 10 av de 24 personer som inte haft hjälm eller som tappat hjälmen vid skadetillfället skulle ha överlevt om de använt skyddshjälm (Vägverket 2003b). Det är därför viktigt att främja en ökad hjälmanvändning både bland mopedförare och passagerare.

Det genomsnittliga priset för en integralhjälm (en hjälm som har hakskydd och oftast visir) är ca 1 500 kronor. En öppen hjälm är billigare, men skyddar inte hakpartiet och saknar ofta visir. Det finns i dag inga uppgifter på hur många mopedhjälm som säljs i Sverige.

11.6.5 Att skjutsa på moped

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att se över bestämmelserna angående skjutsning på moped.

Det är i dag tillåtet att skjutsa på moped. Föraren får dock inte skjutsa fler passagerare än mopeden är byggd för. Även passageraren måste bära hjälm. När en klass II moped har lämpliga säten och effektivt skydd mot hjulekrarna får det på fordonet färdas ytterligare ett barn under 10 år om föraren fyllt femton år eller två barn under sex år om föraren fyllt 18 år (SFS 1998:1276).

Detta innebär att en person som börjar köra moped samtidigt kan börja skjutsa passagerare på mopeden. Mopedens köregenskaper ändras helt när man skjutsar en person. Tyngdpunkten förflyttas längre bak och styregenskaperna, balansen och väghållningen blir

annorlunda. Även styrförmågan ändras och risken för att mopeden ska stegra ökar, framför allt på gropiga grusvägar och i uppforsbackar.

Föraren bör själv ha erfarenhet och vana av att köra moped innan han/hon får börja skjutsa. Vårt förslag innebär att Vägverket utifrån detta ser över bestämmelserna avseende skjutsning på moped.

11.6.6 Förarbevis för moped

Vårt förslag:

Regeringen föreslås utforma ett tilläggsdirektiv till utredningen om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter (Dir. 2003:105). Tilläggsdirektivet ska omfatta en utredning av möjligheterna för en obligatorisk utbildning och förarbevis även för moped klass II.

Regeringen tillsatte i september 2003 en särskild utredare för att göra en översyn av regelverket om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter (Dir. 2003:105). Ett syfte med utredningen är att se över kraven för att få förarbevis. Utredaren ska utvärdera hur det nuvarande regelverket har fungerat i praktiken, analysera hur systemet med privata utbildare och anordnare av kunskapsprov fungerat samt bedöma vilka effekter det nuvarande systemet har på trafiksäkerhet. Utredningen ska redovisas senast den 30 november 2004. Vi föreslår att regeringen utformar ett tilläggsdirektiv till denna utredning med uppgift att utreda möjligheten att införa en obligatorisk utbildning och förarbevis även för klass II mopeden.

Det är tillåtet att köra moped från 15 års ålder i Sverige. För att köra moped klass I krävs det ett förarbevis som föregås av både ett teoretiskt och praktiskt prov. För att köra moped klass II krävs det däremot ingen förberedande utbildning eller förarbevis. En liknande utbildning som för klass I mopeden skulle ge ungdomar en bättre förberedelse för sin debut som motortrafikanter i det komplexa system som trafiken utgör.

Åldersgränsen för moped skiljer sig mellan olika länder och i exempelvis Danmark är åldersgränsen 16 år för klass II mopeder och 18 år för klass I mopeder. I Danmark har man även krav på

både teoretiskt och praktiskt prov för såväl klass I som klass II mopeden (SWOW 2003).

Bestämmelserna kring förarbevis regleras i lagen om förarbevis (1999:877) och förordningen om förarbevis (1999:488). Förarbevis för moped klass I skall enligt 1 § i lagen om förarbevis utfärdas för den som har fyllt 15 år och som har genomgått föreskriven utbildning och godkänts vid ett kunskapsprov. Utbildningen bedrivs av organisationer och andra enskilda efter särskilt tillstånd från Vägverket (3 § 1999:877). Utbildningen innehåller både teoretiska och praktiska moment. Även kunskapsprovet anordnas av enskilda efter särskilt tillstånd från Vägverket (1999:877). Den som anordnar utbildning får inte anordna kunskapsprov för dem som genomgått utbildningen.

Den pågående utredningen ska också överväga om förarbevisen bör kunna återkallas t.ex. när innehavaren gör sig skyldig till trafikbrott. Till skillnad från körkort görs inte någon lämplighetsprovning, utifrån exempelvis medicinska kriterier eller med beaktande av tidigare begångna trafikbrott, innan ett förarbevis utfärdas. Förarbeviset kan inte heller återkallas. Detta innebär att den som har både ett körkort och ett förarbevis och som gör sig skyldig till t.ex. grovt rattfylleri kan få körkortet återkallat men får behålla förarbeviset, och alltså kan fortsätta att färdas i trafiken.

11.7 Unga bilförare

Bilkörning ökar ungdomars mobilitet högst avsevärt och även deras möjlighet till vissa typer av arbeten, men deras debut som bilförare är också förknippad med ökade risker att skadas. De yngsta förarna, 18–19 åringar, har högst risk att skadas och i den åldersgruppen återfinns också flest antal dödade personer (Gregersen & Nyberg 2002). När man relaterar trafikskadorna till körsträcka är risken att skadas 8 gånger högre för de allra yngsta bilförarna jämfört med medelålders förare (Vägverket 1999).

Åldersgränsen för övningskörning av bil sänktes 1993 till 16 år i Sverige, medan den 18-åriga åldersgränsen för körkort bibehölls. Syftet med att sänka åldern för övningskörning var att öka ungdomars möjlighet att träna bilkörning under en längre period innan man tar körkort. Det finns emellertid forskning som pekar på att möjligheten till förlängd övningskörning inte gynnar alla ungdomar i samma utsträckning. En studie visar att fler ungdomar med högut-

bildade föräldrar övningskör med privat handledare än ungdomar till föräldrar med lägre utbildning (Berg m.fl. 2000). Anledningen till detta var framför allt ekonomiska aspekter.

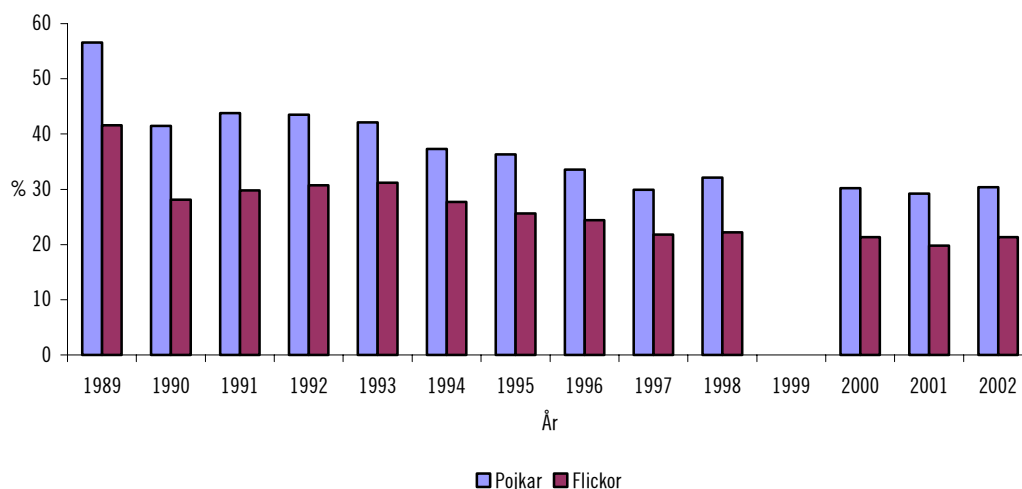
Forskning har också visat att det finns socioekonomiska skillnader i risken att skadas som bilförare, där barn till arbetare och egna företagare är mer utsatta för skador än barn till mellan och högre tjänstemän (Hasselberg m.fl. 2001). De insatser som föreslås bör därför främja en ökad trafiksäkerhet för alla ungdomar.

Barnsäkerhetsdelegationens arbete omfattar barn upp till 18 år, men för att få en uppfattning om problemet är det viktigt att redovisa siffror som även rör ungdomar upp till 24 år. Delegationens förslag inriktas framför allt på att öka alla ungdomars möjlighet till träning och förberedelse innan de tar körkort. Förslagen ska dock inte ses som en ersättning för andra åtgärder som inriktas på att främja alternativa transportsätt. I enlighet med samhällets transportpolitiska och miljöpolitiska mål är det exempelvis viktigt att utveckla den kollektiva trafiken på lokal och regional nivå. Särskilt bör ungdomars möjlighet att transportera sig under kvällar och helger beaktas, något som även kan bidra till en minskning av antalet alkoholpåverkade förare.

11.7.1 Hur många ungdomar tar körkort?

Antalet 18-åriga körkortsinnehavare har minskat sedan slutet av 80-talet fram till i dag. En svensk undersökning visar att många faktorer bidrar till denna nedgång. Ungdomarnas ekonomiska situation framhålls som den viktigaste faktorn, men även tid och vilken inställning föräldrar och vänner har till körkortet påverkar ungdomarnas beslut. Studien visar också att körkortets betydelse för ungdomar har förändrats över tid och att det i dag inte utgör samma symboliska bevis på att man är vuxen som det tidigare gjorde (Berg 2001).

Figur 3. Andel personer med gällande körkort för personbil vid 18 års ålder vid utgången av 1989–2002



(På grund av registeromläggning vid Trafikregistret i Örebro saknas statistik över körkortsinnehavare vid årsskiftet 1999/2000.)

Källa: Vägverket 2003

Det är fortfarande fler män än kvinnor som tar körkort vid 18 års ålder, men skillnaden mellan könen har minskat. I Sverige utbildar sig de flesta på trafikskola någon gång under sin förarutbildning. Det vanligaste är dock att detta sker i slutet av körträningen och att den största delen av körträningen sker utan kontakt med körskola. En elev genomför i genomsnitt ca 14 timmar körträning i körskola (Gregersen & Nyberg 2002).

11.7.2 Övningskörning i Sverige

Övningskörning kan i Sverige ske under privat handledning eller på körskola. Privat övningskörning har varit tillåtet i Sverige sedan körkortet infördes 1906. För att övningsköra krävs ett körkortstillstånd och för att övningsköra privat behöver man dessutom ha en eller flera personliga handledare. Kraven för en godkänd handledare framgår av Körkortslagen 4 kap. 5 § (1998:488). För att bli godkänd som handledare måste man ha fyllt 24 år och ha haft

körkort utan avbrott under de senaste 5 åren. Enligt uppgifter från 1999 fanns det i juni det året 155 002 registrerade godkända handledare i Sverige (Ekblad m.fl. 1999).

Det har tidigare funnits mycket lite kunskap om hur den privata övningskörningen genomförs och vilka effekter den har. En aktuell undersökning från VTI (Gregersen & Nyberg 2002) visar emellertid att det är vanligast att privat övningskörning sker i samband med att något ärende ska uträttas. Det är ovanligt att man planerar sin övningskörning, följer någon bestämd struktur eller att man gör någon teoriansknytning innan man kör utan detta sker i så fall i samband med körningen. Det var också relativt vanligt att man inte övade på viktiga moment såsom sittställning, bilens funktion, omkörning och miljövänligt körsätt. Samarbete mellan handledare och trafikskola är sällsynt. Oftast är handledaren en förälder.

Regeringen uppdrog i december 1997 till Vägverket att utveckla ett förslag på en ny förarutbildning. Detta var ett led i arbetet med den nya inriktning av trafiksäkerhetsarbetet som föreslagits av regeringen i propositionen "Nollvisionen och det trafiksäkra samhället" (prop. 1996/97:137).

Vägverket utarbetade under 1998 och 1999 tillsammans med ett stort antal experter ett förslag på ett stegvist förarutbildningssystem (STEFUS, Vägverket 1999). Utgångspunkten för förslaget var att förarutbildningen ska ses som en del i en långsiktig trafikantutbildning som påbörjas i unga år och som fortsätter genom hela livet. I förslaget framhölls att förarutbildningen behövde förändras både i sin struktur och till sitt innehåll. Förarutbildningssystemet var tänkt att omfatta tre utbildningssteg med mellanliggande utbildningskontroller. Beredningen av förslaget om ett stegvist förarutbildningssystem är avslutad och avstyrktes av regeringen.

Trafikutskottet föreslog i sitt betänkande om trafiksäkerhet (2002/03:TU4) att utbildningssystemet för körkort bör vidareutvecklas i syfte att uppnå en ökad trafiksäkerhet.

Vägverket ansvarar för den nationella kursplanen för svensk förarutbildning, som gäller både för trafikskola och privat övningskörning. Det övergripande målet med utbildningen är att utveckla attityder, kunskaper och färdigheter som behövs för att motsvara samhällets krav på att uppträda rätt i trafiken. Tanken är att teori och praktik ska varvas under utbildningen. En förnyelse av den nationella kursplanen för B-körkort är under utveckling.

11.7.3 Vägtrafikskador under övningskörning och bland nyblivna förare

En undersökning från VTI visar att polisen under perioden 1994–2000 rapporterade 444 vägtrafikskador bland körkortselever i alla åldrar. I samband med dessa skadehändelser omkom 22 personer och 827 personer skadades. I genomsnitt motsvarar detta 3 dödade personer/år. I den yngsta åldersgruppen, 16–17 år återfanns flest antal dödade personer (Gregersen & Nyberg 2002). Av de 444 polisrapporterade övningskörningsskadorna hände 64 skadehändelser under träning i körskola och 380 skadehändelser under privat övningskörning.

Men det är när ungdomar tagit körkort som skadorna ökar markant. Under de första två åren med körkort rapporterade polisen 13 657 skadehändelser för perioden 1994–2000. Dessa skadehändelser resulterade i att 21 669 personer skadades och 382 personer dödades (Gregersen & Nyberg 2002). Den yngsta gruppen 18–19 åringar var delaktiga i flest antal skadehändelser och hade också det högsta antalet dödade. En beräkning av genomsnittligt antal skadade eller dödade per olycka visar att den yngsta gruppen, 18–19 åringar har högst värde (1,69) följt av 20–24 åringar (1,59) och förare över 25 år (1,53) (Gregersen & Nyberg 2002). Övningskörningsskadorna beräknas i genomsnitt kosta ca 3 miljoner kronor per skadehändelse eller 192 miljoner kronor per år (Gregersen & Nyberg 2002).

VTI har också visat att det är en relativt jämn könsfördelning av vägtrafikskador under övningskörning, medan män är i majoritet när det gäller trafikskador under de första två åren med körkort (Gregersen & Nyberg 2002).

När det gäller både vägtrafikskador under övningskörning och de första två åren med körkort, är unga förare oftare inblandade i skadehändelser med allvarliga konsekvenser än äldre förare (Gregersen & Nyberg 2002).

11.7.4 Varför är unga förare skadedrabbade?

En aktuell kunskapssammanställning från VTI (Engström m.fl. 2003) visar att den höga skadefrekvensen bland unga förare delvis kan tillskrivas faktorer som brist på kunskap, insikt, riskmedvetenhet och erfarenhet av bilkörning och delvis åldersrelaterade faktorer såsom livsstil, kamratgrupper, socialiseringsprocesser och mognadsgrad.

Vidare visar kunskapssammanställningen att unga förare oftare är inblandade i vissa typer av skadehändelser, såsom singelolyckor och skadehändelser där de förlorat kontrollen över bilen, men även skador med anledning av hög fart, alkohol, trötthet samt under kvällar och helger är vanligare bland unga förare (Engström m.fl. 2003).

Ökad erfarenhet är en komponent som bedöms som viktig för att minska skaderisken under de första åren som bilförare. Detta var också bakgrunden till att åldersgränsen för övningskörning av bil, 1993, sänktes till 16 år i Sverige, medan den 18-åriga åldersgränsen för körkort bibehölls. Syftet med ändringen var att öka möjligheterna till övningskörning innan man tar körkort. En utvärdering av reformen visar också att den har haft skadereducerande effekt (Gregersen m.fl. 1998).

Flera studier har visat att bristande erfarenhet är en viktig komponent för den ökade skaderisken bland unga förare (Gregersen m.fl. 1998; Maycock m.fl. 1991; Cooper m.fl. 1995), men även att den initiala risken som följer direkt efter körkortstagandet avtar med stigande ålder (Maycock m.fl. 1991). Flera länder har försökt öka erfarenheten under kontrollerade former genom förändringar i utbildningssystemet. En vanlig modell har varit att successivt och systematiskt öka svårighetsgraden i så kallade stegvisa körkortssystem. Syftet med denna inriktning är att eleven ska lära sig köra stegvis med färre och färre restriktioner när det gäller hastighet, trafikmiljö, alkohol, passagerare etc. Denna typ av körkortssystem har tillämpats i flera länder däribland Nya Zeeland, Kanada, USA. Utvärdering av dessa system visar att de haft en reducerande effekt på antalet skador.

11.7.5 En nationell kursplan för trafikantutbildning inom gymnasieskolan

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Skolverket i uppdrag att i samverkan med Vägverket utveckla en nationell kursplan för trafikantutbildning inom gymnasieskolan.

I såväl grundskolans läroplan Lpo 94 som i läroplanen för de frivilliga skolformerna Lpf 94 (däribland gymnasieskolan) behandlas

kunskapsområdet trafik i kapitlet för rektors ansvar. Kunskapsområdet är inte ett eget ämne eller kurs utan det anges som rektors ansvar att kunskapsområdet behandlas.

Vissa gymnasieskolor har infört trafikantutbildning som individuellt val, inom sina program. Det har då rört sig om teoriutbildning, attitydförändring, ökad riskmedvetenhet och i vissa fall vissa praktiska övningar i så kallad körgård. Eleverna har alltså inte kunnat ta sitt körkort inom dessa utbildningar. Vårt förslag avser främst denna typ av trafikantutbildning. En allmän trafiksäkerhetsutbildning skulle kunna fungera som en bra och effektiv förberedelse innan den egentliga förarutbildningen.

Vi har i våra kontakter med ungdomar konstaterat att möjligheten till trafikantutbildning inom gymnasieskolan varierar stort mellan olika delar av landet. I enlighet med samhällets trafikpolitiska mål och rätten till en likvärdig utbildning skulle en nationell kursplan för trafikantutbildning inom gymnasieskolan fungera som ett stöd för varje enskild skola. Den skulle också öka möjligheterna att erbjuda alla ungdomar i Sverige en liknande utbildning.

Det finns även flera kommuner som i vissa av gymnasieskolans program redan i dag har körkortsutbildning på schemat. Det gäller t.ex. fordons-, naturbruks- och omvårdnadsprogrammet. Argumenten för detta har varit att bilkörning erfordras i arbetet eller att det använts som marknadsföring för att locka elever till programmet. Det är emellertid inte denna typ av utbildning som förslaget gäller utan alltså en bredare upplagd trafikantutbildning.

Frågan om trafikantutbildning inom gymnasieskolan har väckts i flera motioner och i maj 2000 skrev Ingegerd Wärnersson i ett interpellationssvar (Interpellation 2000/01:433) att frågan behövde utredas ytterligare inom Regeringskansliet innan något beslut kunde fattas. Ett underlag är under utarbetande vid utbildningsdepartementet.

En kunskapssammanställning från VTI visar att trafikantutbildning resulterat i att studenterna fått en ökad medvetenhet om risker i trafiken och mer kunskap om lagar inom trafikområdet (Engström m.fl. 2003).

Trafikantutbildningen inom gymnasieskolan bör ligga som ett individuellt val och det viktigaste momentet inom denna utbildning bör vara att skapa en ökad insikt om trafikens förutsättningar, risker och beteenden som kan medverka till riskfyllda situationer.

Detta kan exempelvis göras med hjälp av gruppdiskussioner och självskattningsövningar.

En nationell kursplan för trafikantutbildning inom gymnasieskolan gör att alla ungdomar oavsett bostadsort erbjuds en liknande utbildning som på sikt främjar säkerheten för alla grupper.

Det krävs att kvaliteten på utbildningen är så hög att den motverkar den potentiella ökning av skador som kan ske om fler ungdomar tar körkort tidigt. Det är därför viktigt att Skolverket i samverkan med Vägverket utvärderar och kontinuerligt följer upp utbildningen.

11.7.6 En obligatorisk handledarutbildning

Vårt förslag:

Regeringen föreslås införa en bestämmelse om obligatorisk handledarutbildning i Körkortslagen (SFS 1998:488).

Huvudsyftet med privat övningskörning är att ge eleven möjlighet att praktiskt träna och få erfarenhet av bilkörning innan han eller hon får köra på egen hand. En obligatorisk handledarutbildning har som syfte att främja att övningskörningen sker under så säkra former som möjligt. Utbildningen bör ses som en start på samarbetet mellan handledare och elev och de ska därför genomgå utbildningen samtidigt. Man kan diskutera om en handledare som genomgått utbildningen tillsammans med en elev behöver gå utbildningen på nytt med en ny elev (exempelvis ett syskon) om det sker inom en kort tidsperiod. Detta kan lösas genom en tidsgräns när en ny utbildning är aktuell. Samtidigt är syftet med handledarutbildningen att den ska fungera som en gemensam start för handledare och elev och det är därför en fördel om de genomgår den tillsammans. Vidare ska utbildningen ge kunskaper om formella krav för övningskörning och vad som avses med att vara handledare. Frågor som rör ansvaret med handledarrollen och kunskaper för att bedöma olika situationer och förmåga att kunna ingripa för att förhindra fara bör också ingå.

Vägverket har i ett remissyttrande om en ny körkortslag 2002 föreslagit att handledarutbildningen kan genomföras på tre till fyra timmar (Vägverket 2002).

Den tidigare refererade undersökning från VTI (Gregersen & Nyberg 2002) visar att privat övningskörning utgör en viktig del av körkortsutbildningen eftersom den leder till ökad säkerhet efter körkortstagandet, men att det även finns vissa problem med hur övningskörningen genomförs och att det sker skador under övningskörningen. VTI har gjort en uppskattning av nyttan kontra kostnaden av privat övningskörning och visat att fördelarna trots allt är större än nackdelarna. Huvuddelen av övningskörningsolyckorna sker vid privat övningskörning. En slutsats från VTI:s undersökning är att det behövs åtgärder för att minska skadorna i samband med övningskörning och att det finns möjligheter att ytterligare förbättra effekten av privat övningskörning. Utifrån undersökningen föreslås en bättre planering av var, när och hur man tränar samt en obligatorisk handledarutbildning och ett ökat samarbete mellan handledare, elev och trafikskola. Det framhålls också att en viktig åtgärd är att uppmuntra elever och handledare till att öva mer, både i trafikskola och privat.

Regeringen gav i juni 2003 Vägverket i uppdrag att i samverkan med Sveriges Trafikskolor och frivilliga organisationer utreda frågan om obligatorisk handledarutbildning för övningskörning. I utredningen föreslår Vägverket att en obligatorisk handledarutbildning införs. Utbildningens syfte skall vara att ge handledare och elev kunskap, färdighet och vägledning i utbildningsprocessen. Vägverket framhåller att utbildningen ska belysa det pedagogiska arbetet och betona vikten av att innehållet i utbildningen planeras och genomförs på ett strukturerat, metodiskt och trafiksäkerhetsmässigt sätt. Begrepp som förståelse, medvetenhet och risker ska vara ledstjärnor i utbildningen. Utbildningen ska även bidra till att ge kunskaper kring alkohol och droger, bältesanvändning och hastighetsanpassning samt belysa de risker som finns kring dessa områden (Vägverket 2003).

Vägverket bör ges ansvar att auktorisera de som får genomföra handledarutbildningen. Ansvaret för utbildningen kan läggas på trafikskolor, bildningsförbund, ideella föreningar eller privatpersoner.

I utredningen om ett stegvist förarutbildningssystem var majoriteten av remissinstanserna positiva till en förberedande utbildning för elev och handledare (STEFUS, Vägverket 1999).

11.7.7 Ett obligatoriskt moment för att öka insikten om risker

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att föreskriva om ett obligatoriskt moment i förarutbildningen för att ge en ökad insikt om risker i trafiken och beteenden som kan medverka till riskfyllda situationer.

För att bli en säker bilförare räcker det inte att ha tekniska kunskaper om hur bilen fungerar och att känna till trafikreglerna utan man måste också kunna bedöma riskfyllda moment och kunna avgöra vid vilka förhållanden det är riskfyllt att köra. Det är viktigt att båda dessa aspekter inkluderas i förarutbildningen. Färdighetsutbildning har exempelvis visat sig öka riskerna i vissa situationer (Gregersen 1996a). Genom att öka elevers insikt om riskfyllda situationer och beteenden kan man öka elevens förmåga att bedöma sin egen förmåga och på så vis motverka en riskökning.

Redan i dag omfattar halkutbildningen på trafikövningsplatserna, förutom färdighetsövningar, vissa insiktsövningar. Barnsäkerhetsdelegationens förslag innebär en utvidgad halk- och riskutbildning. Ett sådant moment ska vara en obligatorisk del av förarutbildningen som ska genomgå innan förarprovet. Utbildningen bör genomföras av professionella instruktörer och bör därför förläggas till trafikskola eller till trafikövningsplats. Den nuvarande obligatoriska halkutbildningen kan då utvidgas till att omfatta de moment som obligatoriet gäller.

Det finns exempel på såväl svenska som internationella träningsprogram, med syfte att öka insikten och medvetenheten om risker genom gruppdiskussioner, som haft en skadereducerande effekt (Misumi 1982; Gregersen m.fl. 1996b). Detta har framför allt gällt yrkesförare som diskuterat utifrån sina egna erfarenheter. Det har också visats att metoder som baseras på aktivt deltagande har haft positiv effekt på ett säkrare beteende (Engström m.fl. 2003).

Genom det nya obligatoriska momentet kommer samtliga elever att garanteras utbildning i många av de svåra aspekter av bilkörning som många i dag missar, t.ex. hög hastighet, omkörning, körning i mörker, alkohol, användning av bilbälte, trötthet, sociala aspekter, gruppsyck, metoder för att begränsa överskattning av den egna

förmågan och fördelarna med att köra med stora säkerhetsmarginaler.

11.8 Barn i bil

Det säkraste sättet för yngre barn att färdas i bil är att åka bakåtvänt (Anund m.fl. 2003; Wenäll 2003). Barns anatomiska förutsättningar ser helt olika ut jämfört med vuxnas, exempelvis utgör barnets huvud en avsevärt större del av barnets totala vikt än vad det gör för vuxna. Barn har också sämre förutsättningar att klara av de krafter som kroppen utsätts för vid en kollision (Tingvall 1987). Barn upp till 10–12 års åldern behöver därför någon form av särskild barnsäkerhetsutrustning. Barn upp till 4 års ålder, eller så länge som möjligt, rekommenderas att sitta i en bakåtvänd stol, medan äldre barn till åtminstone 10 år ska använda en anordning som förhindrar att bilbältet löper över buken. De anordningar som rekommenderas är en bälteskudde eller bältesstol, där bilens bälte används men bilbältet styrs så att det anpassas till barnets storlek och anatomiska förutsättningar.

11.8.1 En skärpning av lagstiftningen

Trafikförordningen är i dag inte tydlig när det gäller hur många passagerare som får färdas i ett fordon, i princip kan fler passagerare tas med utan att det finns säkerhetsbälten för dessa. Barnsäkerhetsdelegationen föreslår därför ett förtydligande i Trafikförordningen som innebär att det i ett fordon inte får tas med fler passagerare än antalet bilbälten medger.

Vårt förslag:

Regeringen föreslås införa ett förtydligande i 3 kap. trafikförordningen där det framgår att det i ett fordon inte får färdas fler passagerare än antalet bilbälten medger.

I Trafikförordningens 3 kap. 78 § (SFS 1998:1276), står att ett fordon inte får lastas på ett sådant sätt att

1. förarens sikt eller möjlighet till manövrering hindras,

2. föreskrivna körriktningstecken, stopptecken, lyktor eller strålkastare skymms, eller
3. föreskrivna registreringsskyltar eller motsvarande skyltar inte går att läsa.

Vidare står det i 79 § att passagerare inte får tas med i sådant antal eller placeras på sådant sätt att fara kan uppstå (SFS 1998:1276).

Bilbältet är en av de effektivaste trafiksäkerhetsåtgärderna och detta bör vara utgångspunkten för ett förtydligande av förordningen, ingen ska behöva åka bil utan bilbälte. Förslaget skulle framför allt gynna barnen då det kan vara lätt att ta med ett extra barn, exempelvis på väg till en träning eller till en fotbollsmatch när det saknas någon som skjutsar. Ett förtydligande i förordningen skulle också innebära en markering från samhällets sida om vikten av att färdas trafiksäkert.

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att utreda möjligheterna och konsekvenserna av en skärpning i 4 kap. 10 § trafikförordningen angående bestämmelserna om särskild skyddsanordning för barn.

Barnsäkerhetsdelegationen anser att en skärpning av bestämmelsen om särskild skyddsanordning för barn vid tillfälliga transporter ytterligare skulle öka trafiksäkerheten för barn.

Enligt 4 kap. 10 § i Trafikförordningen (SFS 1998:1276) skall barn till och med det år de fyller sex år använda bilbarnstol, bälteskudde eller annan särskild skyddsanordning för barn istället för eller tillsammans med bilbältet. Om ett barn färdas tillfälligt i ett fordon som saknar särskild skyddsanordning, skall barnet istället använda bilbältet när det är möjligt.

Den sista meningen i ovanstående stycke medger i princip att barn som färdas tillfälligt kan placeras på en plats i bilen som saknar särskild skyddsutrustning och där det inte är möjligt att använda bilbälte. I syfte att gynna säkra vägtransporter för barn föreslår vi att Vägverket får i uppdrag att se över bestämmelsen om särskild skyddsutrustning för barn i bil.

Barns tillgänglighet till skyddsanordning i föräldrarnas bil är i allmänhet löst. Om barn tillfälligtvis ska färdas i en annan bil uppstår dock problem, eftersom så få bilar är anpassade för barn.

Denna brist på tillgänglighet skulle relativt enkelt kunna lösas om varje bil var utrustad med en bälteskudde. Medan mindre barn skyddas av relativt stora och skrymmande stolar, så har barn över tre år ett bra skydd av relativt enkla och föga utrymmeskrävande så kallade bälteskuddar. Enkla bälteskuddar är billiga, enligt uppgift är tillverkningskostnaderna under 100 kronor.

Det är förarens ansvar att se till att passagerare som är under femton år använder bilbälte eller annan särskild skyddsanordning. Genom en skärpning av bestämmelsen markerar samhället att alla vuxna har ett ansvar för att barn ska transporteras säkert.

11.8.2 Biltillverkarnas ansvar

Det finns positiva exempel inom bilindustrin där barnsäkerheten redan från början byggts in i bilen, exempelvis genom infällda bilbarnstolar eller generella fästpunkter som ska kunna användas till flera typer av stolar. Att på detta sätt integrera barnsäkerhet i design och utveckling av nya bilmodeller är en viktig förebyggande åtgärd som underlättar både tillgänglighet och rätt användning av bilbarnstolarna.

Vägverket framhåller också vikten av att biltillverkarna tar ett helhetsansvar för barnsäkerheten i sina bilmodeller. Likaså pekar Vägverket på att skydd av barn bör vara en viktig faktor inom Euro NCAPs provning. Från och med hösten 2003 ges ett betyg med hjälp av stjärnor som graderar hur biltillverkaren löst barnskyddet för mindre barn (upp till 3 år).

Den inre säkerheten i bilen har utvecklats mycket under senare år, exempelvis genom utvecklingen av krockkuddar. Krockkuddar förhindrar skador för de vuxna passagerarna, men kan samtidigt innebära en ökad risk för barnen. Enligt dagens rekommendationer ska barn aldrig placeras i sätet framför en krockkudde. Ett sätt att lösa detta är att alltid placera barnen i baksätet. Det är dock inte alltid som detta är möjligt och inte alltid den säkraste lösningen. Det är svårare att få plats med barnens ben i en bakåtvänd bilbarnstol i baksätet och detta medför att barnets stol måste vändas tidigare. Införandet av krockkuddar även vid sidodörrarna

innebär en ytterligare komplikation för hur barnen bör placeras i bilen.

Det är därför viktigt att information om hur man ska lösa monteringen av bilbarnstolar i bilar med krockkuddar, når ut till alla som ska transportera barn. Funktionen för manuell urkoppling av krockkudden bör vara lätt att hitta och enkel att förstå. I de fall en verkstad bör koppla ur krockkudden bör detta stå tydligt. Det finns exempel på tekniska lösningar som automatiskt kopplar ur krockkudden när en bilbarnstol installeras, även här bör den tekniska utvecklingen stödjas.

11.8.3 Kontinuerlig information

En viktig fråga för nyblivna föräldrar och anhöriga är hur barnet ska placeras i bilen för att transporteras så säkert som möjligt. Marknaden erbjuder många olika typer av bilbarnstolar med skilda monteringsätt, avsedda för olika åldrar och med olika rekommendationer för var i bilen de bör placeras.

En trovärdig information som når ut till alla föräldrar är därför oerhört viktigt. Flera myndigheter och frivilliga organisationer producerar bra informationsmaterial, men det saknas samordnade informationskanaler för att verkligen nå föräldrar, även de som inte själva aktivt söker information. Exempelvis är apoteket och mödra- och barnhälsovården med sitt breda kontaktnät ett forum för att sprida sådan typ av information.

Användningen av skyddsutrustning för spädbarn är hög i Sverige (95 %), men det innebär inte att alla dessa barn åker säkert. Studier visar att felanvändningen av bilbarnstolar är omfattande och att barn skyddas sämre ju äldre de blir (Anund m.fl. 2003). För att skyddsutrustningen ska vara säker krävs att den är rätt monterad, att bältet som håller fast barnet är korrekt placerat och att barnet inte är placerat där det finns krockkudde.

Studier från VTI visar att många föräldrar tror att barnet är korrekt fastspänt, men vid kontroller har det visat sig att så inte är fallet. Föräldrar som själva sökt eller fått information om bilbarnstolar använder mer sällan skyddsutrustningen fel (Anund m.fl. 2003). Detta visar att det behövs en kontinuerlig och lättillgänglig information om vilka stolar som är godkända och hur de ska monteras.

En trafiksäker transport för funktionshindrade barn och unga ställer i vissa fall andra krav på säkerhetsutrustningen. Rapporter visar också att föräldrar med funktionshindrade barn och unga känner oro för trafiksäkerheten i samband med deras barns färdtjänst- och skolskjutsresor. VTI har i samarbete med Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar (RBU) utarbetat en handbok i första hand till föräldrar, men som även kan användas av personal som på olika sätt kommer i kontakt med barnens trafiksäkerhet (Falkmer & Paulsson 2003).

11.8.4 Bilprovningen – en viktig aktör för ökad barnsäkerhet

Vårt förslag:

Regeringen föreslås ge Vägverket i uppdrag att utreda möjligheten för Bilprovningen att genomföra inspektioner av hur bilbarnstolar är monterade.

Studier från VTI visar att många bilbarnstolar är felaktigt monterade. Det framgår också att föräldrar efterfrågar instanser där de kan kontrollera om bilbarnstolen monterats på rätt sätt. En kontroll av bilbarnstolens montering skulle kunna inkluderas i Bilprovningens verksamhet. Bilprovningen arbetar för trygghet och säkerhet genom att erbjuda marknaden fordonsbesiktning, test och provtjänster samt rådgivning inom verksamhetsområdet. Kontroller och andra tjänster ska utföras på ett opartiskt, behovsanpassat och kostnadseffektivt sätt i syfte att höja trafiksäkerheten, värna om miljön och förbättra fordonsekonomin. Bilprovningen erbjuder också trafiksäkerhetskontroller för privatpersoner, som kan utföras på kundens begäran. Innehållsmässigt motsvarar en trafiksäkerhetskontroll en obligatorisk kontrollbesiktning, men rapporteras inte vidare till Vägverket och får därför inga rättsliga påföljder.

Vid den obligatoriska kontrollbesiktningen av fordonet skulle även eventuella bilbarnstolar inspekteras. Det är också möjligt att inom ramen för trafiksäkerhetskontrollen innefatta kontroll av bilbarnstolar.