

Ref. K1

# MER FÖR MINDRE

Nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken

- *Betänkande av STUNS-Kommittén*



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library of Sweden

SOU 1992:54



Ref. K1

# MER FÖR MINDRE

Nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken

● *Betänkande av STUNS-Kommittén*



SOU 1992:54



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILOSOPHY DEPARTMENT

PHILOSOPHY 301

LECTURE NOTES

BY

ROBERT C. MARSHALL

1963-64

CHICAGO, ILL.

1964

UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

530 N. DEARBORN AVENUE

CHICAGO, ILL. 60607

U.S.A. AND CANADA

OTHER COUNTRIES

BY ORDER

OF THE PUBLISHERS

AND

BOOKSELLERS

EVERYWHERE



Statens offentliga utredningar

1992:54

Civildepartementet

# Mer för mindre

– nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken

Betänkande från utredningen om översyn av statens insatser  
inom barn och ungdomsområdet

STUNS-kommittén

Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget  
Kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Tel 08/739 96 30  
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS  
OFFSETCENTRAL  
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13072-6  
ISSN 0375-250X

## TILL STATSRADET OCH CHEFEN FÖR CIVILDEPARTEMENTET

Genom beslut den 30 maj 1991 bemyndigade regeringen det statsråd som var föredragande i ungdomsfrågor att tillkalla en utredningsman med uppdrag att göra en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen vad gäller statens insatser inom barn- och ungdomsområdet i syfte att finna mer effektiva former för samordning, utvärdering och uppföljning. Den 19 december 1992 bemyndigade regeringen statsrådet Davidson att utse en kommitté genom att utöka antalet ledamöter till tre.

Med stöd av det förstnämnda bemyndigandet förordnades från och med den 1 augusti 1991 som särskild utredare ekonomen Hans Kilsved. Med stöd av det senare bemyndigandet förordnades från och med den 1 januari 1992 ekonomen Hans Kilsved som ordförande i kommittén och som ledamöter förordnades samma dag ekonomen Jan Björinge och mellanstadie läraren Arnold Carlzon.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades från och med den 5 september 1991 departementssekreterarna Christina Gynnå-Oguz (Socialdepartementet), Patrick Joyce (Finansdepartementet) och Charlotte Svensson (Civildepartementet) samt sekreteraren Anders Nordh (Svenska kommunförbundet). Departementssekreteraren Christina Gynnå-Oguz entledigades från sitt uppdrag den 19 december 1991 och från och med den 1 januari 1992 förordnades departementssekreteraren Maria Renström Törnblom (Socialdepartementet) att som sakkunnig biträda utredningen.

Till experter förordnades från och med den 5 september 1991 kommundelschefen Birgitta Almgren, ekonomen Jan Björinge (fr. o. m. den 1 januari 1992 förordnad som ledamot i kommittén), skolesekreteraren Kerstin Björkbom, skolföreståndaren Arne Danner, avdelningsdirektören Maicen Ekman, fritidsdirektören Carin Fischer och socialchefen Göran Johansson. Carin Fischer entledigades från sitt uppdrag den 12 november 1991.

Till sekreterare i utredningen förordnades från och med den 16 september 1991 verksamhetschefen Rolf Josefsson. Departementssekreteraren Eva Cederholm Cars förordnades från och med den 5 september 1991 att biträda som sekreterare och från och med den 1 februari 1992 som sekreterare i utredningen.

Kommittén har antagit namnet Stunskommittén – statens ungdomspolitiska samordning.

Kommittén överlämnar härmed betänkandet (SOU 1992:54) Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken.

Särskilt yttrande har lämnats av Maria Renström Törnblom, sakkunnig.

Kommitténs uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i juni 1992

Hans Kilsved  
ordförande

Jan Björinge

Arnold Carlzon

/Eva Cederholm Cars  
Rolf Josefsson

# INNEHÅLL

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
<b>Kap 1 Bakgrund och direktiv</b>	<b>15</b>
1.1 Myndigheternas arbets- och ansvarsfördelning	15
1.2 Kommitténs uppdrag	16
1.3 Utredningens uppläggning och inriktning	17
<b>Kap 2 Politiska förutsättningar</b>	<b>21</b>
2.1 Mer barn- och ungdomspolitik för pengarna	21
2.2 Mobilisera det civila samhället	23
2.3 Målstyrning ersätter detaljstyrning	25
2.4 Ökad internationalisering	26
2.5 Slutsatser	29
<b>Kap 3 Verksamhetsidé för den offentliga sektorns barn och ungdomspolitik</b>	<b>31</b>
3.1 Målen för den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik – en verksamhetsidé	32
3.2 Från idé till verklighet - utgångspunkter för strategierna för barn- och ungdomspolitiken	35
<b>Kap 4 Strategier för säkerhet och trygghet</b>	<b>37</b>
4.1 Stimulera en levande diskussion om rätt och orätt	40
4.2 Skapa och tydligt kommunicera gemensamma normer	50
4.3 Reagera på avvikelser från gemensamma normer	51
4.4 Främja säkerhet och förebygga olycksfall	53
4.5 Slutsatser	55
<b>Kap 5 Strategier för sociala behov</b>	<b>57</b>
5.1 Motverka tidiga tendenser till utslagning	57
5.2 Ge vård och behandling när så behövs	60
5.3 Motverka främlingfientlighet	66
5.4 Främja goda levnadsvillkor	68
5.5 Grundlägga goda levnadsvanor	72
5.6 Slutsatser	76
<b>Kap 6 Strategier för verksamhetsbehov</b>	<b>79</b>
6.1 Stimulera meningsfull fri tid	80
6.2 Tillhandahålla och stimulera tillkomsten av lokaler och anläggningar	87
6.3 Spontana och icke föreningsanknutna verksamheter	91
6.4 Stimulera eget skapande	95
6.5 Slutsatser	98



<b>Kap 7 Strategier för självförverkligande</b>	<b>99</b>
7.1 Ge möjlighet till god barnomsorg och god utbildning	100
7.2 Stimulera ansvarstagande, kritiskt tänkande och delaktighet	103
7.3 Slutsatser	106
<b>Kap 8 Stödstrategier för förnyelse och utveckling</b>	<b>109</b>
8.1 Ta fram, samlar och bearbeta kunskap	110
8.2 Utveckla metoder för utvärdering	112
8.3 Ge stöd och rådgivning till verksamheter	117
8.4 Ge stöd till eldsjälar	118
8.5 Sprida kunskap	119
8.6 Utbilda personal och ledare som bärare av den övergripande idén	122
8.7 Slutsatser	123
<b>Kap 9 Rollfördelning mellan stat, kommun och det civila samhället</b>	<b>125</b>
9.1 Statens och kommunernas rollfördelning	125
9.2 Laglig reglering av barn- och ungdomsfrågor	127
9.3 Statens och kommunernas ansvar för barn och ungdom	129
9.4 Det civila samhällets roll	131
9.5 Slutsatser	132
<b>Kap 10 Överväganden och förslag till arbets- och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter</b>	<b>133</b>
10.1 En ny statlig struktur för barn- och ungdomsfrågorna	133
10.2 Förslag till ny arbets- och ansvarsfördelning för statliga myndigheter	138
10.3 Ökad målstyrning av statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna	150
10.4 Organisatoriska och ekonomiska överväganden	152
Särskilt yttrande	155
Bilaga 1	157
Bilaga 2	161
Referenser	175

# FÖRKORTNINGAR

AN	Alkohol och narkotika
ATP	Allmän tjänstepension
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
BUD	Barn- och ungdomsdelegationen
BVC	Barnvårdscentral
CDEJ	Steering Committee of Intergovernmental Cooperation in the Youth field
COMETT	Community Action Programme in Education and Training for Technology
dir	Direktiv
EES	Europeisk ekonomisk samordning
EG	Europeiska Gemenskapen
ERASMUS	European Community Action Scheme for the Mobility of University Students
FN	Förenta nationerna
FRN	Forskningsrådsnämnden
JO	Justitieombudsmannen
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
kap	Kapitel
KrU	Riksdagens kulturutskott
KU	Konstitutionsutskottet
Lu	Riksdagens lagutskott
LVU	Lagen om vård av unga
pm	Promemoria
prop	Proposition
rskr	Riksdagsskrivelse
SBU	Statens beredning för utvärdering av medicinsk teknik och medicinska metoder
SCB	Statistiska centralbyrån
SoS	Socialstyrelsen
SOU	Statens offentliga utredningar
SUR	Statens ungdomsråd
UbU	Riksdagens utbildningsutskott
UNG	Civildepartementets ungenhet
WHO	Världshälsoorganisationen

# FORNOK, N.V.

AR	Amsterdam
AT	Antwerpen
BR	Brussels
CO	Cologne
EW	Essen
FR	Frankfurt
GD	Gand
GR	Groningen
HA	Hamburg
HE	Helsinki
HO	Honolulu
HR	Houston
IA	Istanbul
LA	Lagos
LI	Lisbon
LU	Luxembourg
MA	Maastricht
MD	Madrid
ME	Mexico
MI	Miami
MO	Moscow
MT	Montreal
NY	New York
OR	Ottawa
PA	Paris
PH	Philippines
PR	Prague
RU	Russia
SA	Saudi Arabia
SE	Stockholm
SO	Singapore
ST	St. Petersburg
SW	Switzerland
TA	Taipei
TE	Tel Aviv
TH	Thailand
TI	Tokyo
TR	Turkey
US	USA
VI	Vietnam

## SAMMANFATTNING

Kommitténs uppdrag avser en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen för de statliga insatserna inom barn- och ungdomsområdet.

Ansvar för barn och ungdomars fostran ligger på föräldrarna. Insatserna från stat och kommun behövs som stöd och komplement. Statens styrning av kommunerna övergår från detaljstyrning till målstyrning med ökade krav på uppföljning av resultaten. Barns och ungdomars uppväxt förutsätter en helhetssyn. För detta krävs *nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken*. Det blir *mer barn- och ungdomspolitik för pengarna!*

En stor utvecklingspotential ligger i det *civila samhällets* resurser. Om den offentliga sektorn prioriterar rätt saker kan resurserna i det civila samhället frigöras.

*FNs konvention om barnets rättigheter* utgör en grund för de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken. I betänkandet redovisas målen för den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik i form av en *verksamhetsidé för den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik*. I en tid där varje sektor optimerar sina egna mål för verksamheten krävs en övergripande verksamhetsidé för barn- och ungdomspolitiken. För att omsätta denna verksamhetsidé krävs *strategier*. En del av strategierna för barn- och ungdomspolitiken är väl utvecklade, en del behöver utvecklas ytterligare. Kommittén belyser några strategier som behöver vidareutvecklas främst med avseende på statens ansvar. Därefter ger kommittén förslag till en statlig ansvars- och arbetsfördelning för barn- och ungdomsfrågorna.

### *Strategier*

Strategier för säkerhet och trygghet utgår från barns och ungdomars behov att slippa vara rädda och känna olust i vardagsmiljöer. Olika former av stöd till föräldrarna föreslås i syfte att öka föräldrakompetensen och stimulera en aktiv normbildningsprocess. Barnomsorgen och skolan bör profilera sina verksamheter så att gemensamma normer och värderingar blir tydliga. Skolan måste bry sig mer om eleverna och bidra till att eleverna bryr sig om va-

randra – visar solidaritet – genom att aktivt följa utvecklingen av skolk och mobbning och sätta tydliga mål för hur man skall komma tillrätta med dessa företeelser.

Strategier för sociala behov handlar om alla barns och ungdomars behov av att känna tillhörighet och gemenskap. Här föreslås att man i arbetet med barn och ungdomar tar vara på den kapacitet och det engagemang som finns i det civila samhället. Kommittén föreslår att särskilda datamodeller tas fram som underlag för analyser av hur införande eller ändringar av avgifter påverkar olika typer av hushåll med barn och ungdom. Det finns också anledning att undersöka vad de skilda förutsättningarna för de olika generationerna inneburit för respektive generations möjlighet till förmögenhetsbildning. Kommittén föreslår att strategier utvecklas med avseende på att motverka tidig utslagning, ge vård och behandling när så behövs, motverka främlingsfientlighet, främja goda levnadsvillkor och grundlägga goda levnadsvanor.

Strategier för verksamhetsbehov innebär att barn och ungdomar har behov av att bli stärkta i sin självuppfattning, att få utträta någonting och få erkännande och uppskattning för det. Här föreslås en utveckling av strategierna med avseende på att stimulera en meningsfull fri tid, tillhandahålla och stimulera tillkomsten av lokaler och anläggningar, främja spontana och icke föreningsanknutna verksamheter samt stimulera eget skapande.

Strategier för självförverkligande handlar om barns och ungdomars behov av att få utvecklas och få utlopp för sin kreativitet, nyfikenhet och vetgirighet. Strategier som utvecklas är att ge möjlighet till god barnomsorg och god utbildning, stimulera ansvarstagande samt kritiskt tänkande och delaktighet. Kommittén redovisar hur en skolas profil kan byggas upp genom att utgå från en utbildningsverksamhet med strategiskt inplanerade kringaktiviteter som både förstärker basutbildningen och utvecklar elevernas individuella egenskaper – en amerikansk skolmodell.

Stödstrategier för förnyelse och utveckling är en samlingsbenämning för de stödstrategier som syftar till att öka utbytet av insatta resurser. Här föreslås att strategier utvecklas med avseende på att ta fram, samla och bearbeta kunskap, utveckla metoder för utvärdering, ge stöd och rådgivning till eldsjälar, sprida kunskap och utbilda personal och ledare som bärare av den övergripande idén.

Kommunernas ökade självständighet och försämrade ekonomiska utveckling innebär att verksamheter omprövas och förändras. Det blir därmed viktigare än någonsin att prioriteringar sker målmedvetet och inte är uttryck för godtycke. Det är i detta perspektiv som kraven på utvärdering av metoder och tekniker mot uppställda mål och förbrukade kostnader måste ses. Det som är dåligt och oekonomiskt måste utmönstras och effektiva metoder föras in som skapar utrymme för utveckling utan nya resurstillskott. Statens utvärderingar måste därför avse resultaten i förhållande till de nationella målen för barn- och ungdomspolitik.

### *Arbets- och ansvarsfördelning*

Kommittén föreslår att statens arbets- och ansvarsfördelning för barn- och ungdomsfrågorna renodlas och ges en tydlig profil som svarar mot den roll och det ansvar som staten skall ha. *Statens profil för barn- och ungdomsfrågor indelas i ett rättsblock, ett pedagogiskt block och ett förebyggande block.*

Till rättsblocket hör frågor som har med grundläggande rättstrygghet att göra. Det pedagogiska blocket består av investeringsverksamheter som bl.a. den offentliga barnomsorgen och skolan. Det förebyggande blocket består av utvärderande, kunskapsspridande och opinionsbildande verksamheter. Inom det förebyggande blocket renodlas statens arbets- och ansvarsfördelning inom barn- och ungdomsområdet genom att fem myndigheter föreslås avvecklas och en mindre myndighet inrättas. Utgångspunkten för kommitténs förslag är att det skall bli *mer för mindre - genom nya styrformer för barn- och ungdomspolitik.*

Regeringen föreslås att vart tredje år förelägga riksdagen en *barn- och ungdomspolitisk proposition - ett måldokument med förslag till riktlinjer för barn- och ungdomspolitik.* Riksdagens beslut om riktlinjer för barn- och ungdomspolitik är en *övergripande styrform* som innebär att teman och områden där särskilda insatser krävs, liksom behov av kompletterande program- och projektorganisation, kan fastställas.

Kommittén föreslår att en liten, flexibel myndighet för barn och ungdomar, *barn- och ungdomsmyndigheten*, inrättas med uppgift att på nationell nivå främja goda uppväxtvillkor för barn och ungdom genom sektorsövergripande arbete. Barn- och ungdomsmyndigheten skall svara för en övergripande samordning av barn- och ungdomsfrågor och följa kommunernas barn- och ungdomsar-

bete samt ta fram underlag till den barn- och ungdomspolitiska propositionen.

Till barn- och ungdomsmyndigheten knyts också *Allmänna arvsfondens medel för barn och ungdomar*. Kommittén föreslår att fördelningen av Allmänna arvsfondens medel skall fylla en mer strategisk funktion i barn- och ungdomspolitiken och utgå från de nationella målen med krav på uppföljning och utveckling av resultatmått. Medlen bör användas i syfte att utveckla metoder och insatser inom områden som olika utvärderingar och resultatuppföljningar visar behov av. I dessa avseenden krävs en modernisering av lagen (1928:281) om Allmänna arvsfonden.

Barn- och ungdomsmyndigheten skall också sammanställa och sprida kunskap om barn och ungdomar samt stimulera lokala projekt och initiera stöd och utbildning till presumtiva projektledare. Kommittén föreslår att barn- och ungdomsmyndigheten anlitar *professionell marknadsföringskunskap* i syfte att uppnå en effektiv och strategiskt genomtänkt kunskapspridning om barn och ungdomar.

Kommittén föreslår också att *ett ombud för barn och ungdomar, en barnombudsman*, inrättas. *Barnombudsmannen* skall verka utifrån en särskild lag, *lag om ombudsman för barn och ungdom*. *Lagen har till ändamål att tillvarata och främja barns och ungdomars rättigheter, behov och intressen i samhället*. Barnombudsmannen bör få en självständig roll i förhållande till barn- och ungdomsmyndigheten och övriga myndigheter med ansvar för barn och ungdomar. Barnombudsmannen knyts administrativt till barn- och ungdomsmyndigheten för att utnyttja resurserna effektivt. Kommittén betonar med detta förslag *barnombudsmannens roll som opinionskapare och samlade kraft för barn- och ungdomsfrågor*.

Inrättandet av en barn- och ungdomsmyndighet samt ett ombud för barn och ungdomar möjliggörs genom att Statens ungdomsråd och Barnmiljörådet avvecklas. Barn- och ungdomsdelegationens myndighetsfunktion avvecklas med anledning av den föreslagna barn- och ungdomsmyndigheten. Vårdsskildringsrådet avvecklas och frågorna förs till barn- och ungdomsmyndigheten. Folkhälsoinstitutet föreslås få ett utvidgat ansvarsområde genom att bl.a. vissa frågor om barns och ungdomars trygghet och säkerhet förs dit, liksom frågor om sex och samlevnad samt HIV och aids. En avveckling av AIDS-delegationen bör därmed övervägas.

Flera av Statens ungdomsråds respektive Barnmiljörådets nuvarande arbetsuppgifter är också uppgifter för kommunerna själva samt andra myndigheter. De bägge rådens uppgifter att ge regeringen underlag om barns och ungdomars levnadsvillkor i vissa avseenden övertas av barn- och ungdomsmyndigheten. Den föreslagna barn- och ungdomsmyndigheten och ett inrättande av ett ombud för barn och ungdomar samt Folkhälsoinstitutet, innebär att staten inom ramen för befintliga resurser renodlar och förstärker det statliga block som skall svara för det förebyggande barn- och ungdomsarbetet. *Det förebyggande barn- och ungdomsarbetet får därmed prioritet.*

Kommitténs uppfattning är att bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna skall styras av tydligare och mer konkreta mål. Kommittén föreslår att *statens stöd till barn- och ungdomsorganisationerna koncentreras på de insatser som måste uppfyllas i förhållande till de nationella målen för barn- och ungdomspolitik.* Underlag för preciseringar av de nationella målen bör utarbetas. Stödet bör prövas mot de nationella målen för barn och ungdomar såväl vad avser barn- och ungdomsorganisationerna som barn- och ungdomsidrotten. Kommittén föreslår att barn- och ungdomsmyndigheten ger förslag till målformuleringar för bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna. *Folkhälsoinstitutet föreslås få till uppgift att ge förslag till målformuleringar för stödet till barn- och ungdomsidrotten. Därvid skall institutet särskilt beakta folkhälsoaspekter på idrott och motion.* Bidragsfördelningen skall utgå från de mål som regeringen och ytterst riksdagen fastställer på grundval av underlag från barn- och ungdomsmyndigheten och Folkhälsoinstitutet.

Det är viktigt att noga skilja på organisationernas behov av stöd för sin grundorganisation, behovet av stöd till nya verksamhetsformer och nya organisatoriska grupperingar samt stöd för särskilda insatser i förhållande till de nationella målen för barn- och ungdomspolitik. Kommittén föreslår att målen för statens stöd till barn- och ungdomsorganisationerna bör analyseras noga och preciseras. Översynen av föreningslivets finansiella villkor, som skall göras inom ramen för utredningen om principer för utformning av ett nytt system för statens bidrag till folkrörelser och andra ideella organisationer, bör lägga förslag som medverkar till större självständighet och ökad egenfinansiering. *Överskotten från statlig spel- och lotteriverksamhet bör i sin helhet återföras till föreningslivet.* Formerna för detta bör närmare utredas.



Den offentliga barnomsorgen är en pedagogisk verksamhet med stark samhörighet med skolan. De inslag av omsorg och primärprevention som präglar barnomsorgen idag och som utgör en del i barnens grundläggande skyddsnät bör också finnas i skolan. Kommittén föreslår att *Socialstyrelsen och Skolverket får i uppdrag att inleda en samverkan i projektform i syfte att stärka samhörigheten mellan barnomsorgen och skolan*. Av särskilt intresse är att samla och sprida erfarenheter och idéer om hur daghem/deltidsgrupper och skolor kan utveckla *gemensamma pedagogiska profiler*.

Kommittén konstaterar att huvudlinjen i kommunernas organisationsförändringar är att föra samman barnomsorgen och skolan till en barn- och ungdomsnämnd respektive att kultur- och fritidsfrågor förs samman till en kultur- och fritidsnämnd.

Kommittén anser att en uppföljning av utvecklingen i kommunerna avseende nämndsammanslagningar och den ökade samverkan mellan barnomsorg och skola är angelägen och föreslår att den görs av Civildepartementet. Därefter bör eventuella motsvarande förändringar på statlig nivå övervägas. □

# 1.

## BAKGRUND OCH DIREKTIV

Statens och kommunernas roller förändras genom statlig avreglering och ökade inslag av målstyrning och decentralisering. Medborgarnas behov av god service ställer krav på den offentliga sektorns förmåga att ta tillvara de gemensamma resurserna. Detta innebär att man också måste ställa krav på att de statliga myndigheternas barn- och ungdomsarbete samordnas och effektiviseras.

### 1.1 Myndigheternas arbets- och ansvarsfördelning

När det gäller barn och ungdomar ligger ansvaret för deras fostran i första hand på föräldrarna. Statens och kommunernas insatser behövs som stöd och komplement.

Den statliga barn- och ungdomspolitikerna berör ett flertal myndigheter och departement. Inom regeringskansliet har Civildepartementet en samordnande roll när det gäller ungdomsfrågorna. På myndighetsnivå skall Statens ungdomsråd verka för en samordning av statliga insatser när det gäller ungdomar samt bistå kommunerna i deras arbete med ungdomsfrågor. Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet för socialtjänstlagen (1980:620) och skall därmed följa att kommunerna verkar för att barn och ungdomar får trygga uppväxtvillkor. Socialstyrelsen har också ett samordningsansvar för barn- och ungdomsverksamheten. Därutöver har ett flertal myndigheter som Skolverket, Brottsförebyggande rådet, Barnmiljörådet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Boverket, Konsumentverket och Statens invandrarverk m.fl. ansvar för olika insatser när det gäller barn och ungdomar.

Kommunerna har ett stort ansvar för att ge barn och ungdomar goda uppväxtvillkor. Den nya kommunallagen ger kommunerna

frihet att själva forma sin organisation för bl.a. barn- och ungdomsfrågorna. Det betyder också att organisation och former för kommunala insatser inom barn- och ungdomsområdet kommer att variera mellan olika kommuner.

Den statliga ungdomskommittén har i betänkandet (SOU 1991:12) Ungdom och makt, efterlyst en tydligare ansvarsfördelning och effektivare hantering av ungdomsfrågorna på central myndighetsnivå.

Det faktum att barn- och ungdomsfrågorna är spridda på många skilda myndigheter och organ innebär också att ansvarsfördelningen dem emellan inte är alldeles klar. Det finns skäl att anta att flera myndigheter sysslar med samma eller näraliggande uppgifter. Tillgängliga resurser används därmed inte tillräckligt effektivt.

## 1.2 Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag har varit att göra en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen för de statliga insatserna inom barn- och ungdomsområdet.

Enligt direktiven skall översynsarbetet inriktas på att finna former för hur statens insatser för att ge barn och ungdomar goda uppväxtvillkor skall samordnas och effektiviseras inom de givna ekonomiska ramarna samt hur en förenkling och minskning av administrationen kan åstadkommas.

I direktiven anges också att kommittén särskilt skall belysa i vilken mån de statliga insatser som för närvarande görs inom barn- och ungdomsområdet är ändamålsenliga och effektiva.

I samband med regeringsskiftet hösten 1991 kompletterades direktiven den 12 december 1991 i form av ett regeringsbeslut (C 91/2621 UNG). I regeringsbeslutet angavs att översynen även skall belysa hur statens insatser kan stimulera och komplettera föräldrarnas ansvar för barns och ungdomars fostran. Särskilt framhölls betydelsen av att stödja föräldrar som överförare av normer och grundläggande mänskliga värden till den uppväxande generationen.

Regeringen beslutade den 3 mars 1992 (C92/170 UNG) att uppdra åt kommittén att inom ramen för sitt uppdrag se över och i mån av behov lägga fram förslag avseende målen för statsbidragen till barn- och ungdomsorganisationerna.

Kommittén skall därutöver ägna uppmärksamhet åt:

- kommunernas behov av kontakt med statliga myndigheter med tanke på den nya kommunallagen och de möjligheter till friare nämndorganisation som den ger kommunerna, samt
- Statens ungdomsråd och dess kontaktansvar gentemot kommuner, övriga myndigheter och berörda organisationer.

Kommittén skall utifrån olika alternativ ge förslag som innebär:

- både renodling och samordning av insatserna på myndighetsnivå såväl vad avser ramar och riktlinjer för verksamheten som arbets- och ansvarsfördelningen på statlig nivå.

Enligt direktiven skall förslagen till samordning utgå från att skapa möjligheter att bistå regering och riksdag med väl underbyggda underlag för viktigare beslut av ungdomspolitisk betydelse. Modeller för utvärdering och uppföljning av de samlade statliga insatserna inom barn- och ungdomsområdet skall också presenteras. Kommittén skall ge förslag till lämpliga resultatkrav och resultatmått som kan användas för statens insatser inom barn- och ungdomsverksamheten.

I direktiven anges att ett flertal av de myndigheter som berörs av översynen, nyligen har varit föremål för utredning och omorganisation och därför bör dessa myndigheters inriktning och organisation inte prövas av kommittén.

### 1.3 Utredningens uppläggning och inriktning

Kommittén har valt att tolka utredningsdirektiven så att översynen kan beröra samtliga statliga myndigheter som på olika sätt arbetar med barn- och ungdomsfrågor. Skälen till denna tolkning är att kommittén anser att det bara är möjligt att ge förslag till en effektivare arbets- och ansvarsfördelning för det statliga barn- och ungdomsarbetet om de myndigheter som berörs får prövas i dessa avseenden. Ett flertal avgränsningar har dock varit både naturliga och nödvändiga. Kommittén avstår från att ha synpunkter på landstingets barn- och ungdomsverksamhet.

Kommittén har inte tolkat direktiven som direkta spardirektiv. Utgångspunkten för utredningen har dock varit att en effektivisering av statens insatser för barn och ungdomar också – åtminstone på sikt – innebär rationaliseringar.

Kommittén har behandlat berörda myndigheternas arbetsfördelning och ansvarsområden för barn och ungdomar först i ett senare skede i utredningen. Ambitionen har varit att med stöd av lagar, de berörda statliga myndigheternas dokument, experter och sakkunniga i barn- och ungdomsfrågor söka fånga de övergripande målen för statens barn- och ungdomsverksamhet samt formulera dessa i en *verksamhetsidé för den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik*. Kommittén har gått igenom en del strategier som leder fram till att verksamhetsidén kan förverkligas. Därefter har rollfördelningen mellan staten, kommunen och det civila samhället belysts. Slutligen har kommittén tagit ställning till en ny ansvars- och arbetsfördelning mellan de statliga myndigheterna med ansvar för barn- och ungdomsfrågor. Därvid har onödiga lösningar i viss mån kunnat undvikas.

#### *Utredningsmetodik:*

- Steg 1 fånga målen med hela den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik
- Steg 2 övergripande målskrivning – formulera en verksamhetsidé för den offentliga sektorns barn – och ungdomspolitik
- Steg 3 strategier och medel för att genomföra verksamhetsidén – belysa behovet av strategiutveckling
- Steg 4 ansvarsfördelning/rollfördelning staten – kommunen – civila samhället
- Steg 5 ansvars- och arbetsfördelning mellan statliga myndigheter.

Strävan har varit att beröra samtliga myndigheter med visst ansvar för barn- och ungdomsfrågor på ett för barn- och ungdomsfrågorna naturligt sätt och kommitténs förslag har logiskt anpassats därefter.

Kommittén har också fört en dialog med berörda statliga myndigheter, kommuner, barn- och ungdomsorganisationer samt forskare och tjänstemän som arbetar med barn- och ungdomsfrågor.

De statliga myndigheterna med ansvar för barn- och ungdomsfrågor har intervjuats med avseende på mål, strategier, medel och uppföljning/utvärdering av verksamheten.

Kommittén har därutöver fört samtal med kommunerna Halmstad, Haninge, Lerum, Norrköping, Skellefteå och Öckerö.

En särskild hearing för barn- och ungdomsorganisationerna har hållits.

Kommittén har haft särskilda kontakter med anledning av betänkandet (SOU 1991:70) Ombudsman för barn och ungdomar samt översynen (dir.1991:3) om Allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelser. Kommittén har också beaktat översynen (dir.1991:50) om socialtjänstlagen samt ungdomsbrottskommittén (Ju 1990:07, dir.1990:53) och organisationskommitténs arbete med att inrätta ett folkhälsoinstitut (dir.1991:77 och tilläggsdir.1991:96). □

The following table shows the results of the  
 experiments conducted during the year 1912.  
 The first column gives the number of  
 plants used in each experiment, and the  
 second column gives the number of  
 plants which died during the year.  
 The third column gives the number of  
 plants which were still alive at the  
 end of the year. The fourth column  
 gives the number of plants which were  
 still alive at the end of the year, and  
 the fifth column gives the number of  
 plants which were still alive at the  
 end of the year.

## 2.

# POLITISKA FÖRUTSÄTTNINGAR

I detta kapitel redovisas de politiska förutsättningarna för utredningen och om man sammanfattar dem i nyckelord kan det låta så här: Mer barn- och ungdomspolitik för pengarna, mobilisering av det civila samhället, målstyrning istället för detaljstyrning samt ökad internationalisering.

Utredningens uppdrag att se över statens insatser inom barn- och ungdomsområdet i syfte att finna mer effektiva former för samordning, utvärdering och uppföljning är inte i första hand en uppmaning att spara. Däremot har förutsättningarna för att utveckla offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik förändrats och effektivitetskrav leder fram till nya lösningar. Ett i framtiden mer flexibelt arbetssätt inom den statliga sektorn kombinerat med nya modeller för resultat och målstyrning kan ge underlag till överväganden om förändringar av verksamhetens inriktning och medelsfördelning.

### 2.1 Mer barn- och ungdomspolitik för pengarna

Mycket talar för att 1990-talet kommer att bli ett decennium präglad av stora förändringar. Ändå är den omvandling som nu sker av offentliga sektorn i många delar en logisk utveckling av det förnyelsearbete som inleddes under åttiotalet. Demokratiberedningen, som tillsattes 1983, syftade till att belysa de förändrade villkoren för den offentliga verksamheten. Utgångspunkten var att offentliga sektorn fick allt knappare resurser och därför måste bli effektivare. Den offentliga sektorn kritiserades också för ett ökat avstånd mellan väljare och politiker liksom att de offentligt anställda bemötte medborgarna onödigt byråkratiskt.



Under det senaste decenniet har omstruktureringen av den offentliga sektorn diskuterats mycket. Flera statliga utredningar samt olika försöksverksamheter har syftat till förnyelse av den offentliga sektorn. Frikommunförsöken och som en följd därav den nya kommunallagen är konkreta uttryck för strävan att avreglera.

Gemensamt för det utvecklingsarbete som pågått är viljan att stärka medborgarnas inflytande liksom att öppna fler möjligheter för medborgarna att bli delaktiga och ta ansvar för olika frågor. I regeringens budgetproposition 1991/92 aviseras följdaktligen genomgripande förändringar av den offentliga sektorn. De kollektiva, storskaliga lösningar som ofta förknippas med offentliga sektorn skall genomgå förändringar. Dessa förändringar innebär också att välfärdspolitiken förändras. Enligt budgetpropositionen skall välfärdspolitiken utvecklas så att speciellt de mest utsatta människornas eller gruppernas situation förbättras. Staten och kommunerna skall koncentrera sig mer på de uppgifter som ingen annan kan sköta.

Av samhällsekonomiska och ideologiska skäl finns nu, liksom tidigare, en önskan att utveckla den offentliga verksamheten så att den blir bättre. Huvudstrategin för detta är inte att i första hand tillföra mer resurser. Det är inte bara samhällsekonomiska skäl som ligger till grund för denna uppfattning. Ett annat skäl är att det inte finns något entydigt samband mellan resurser och kvalitet, samt att det är av övergripande intresse för såväl medborgarna som makthavarna att den offentliga verksamhetens kvalitet kan höjas på annat sätt. Medborgarna har rätt att få valuta för sina skattepengar genom att den offentliga verksamheten hushållar med sina resurser och att den effektiviseras där det är möjligt.

Den offentliga sektorn skall omprövas och förändras på flera sätt. Arbetsformerna skall utvecklas. Detta innebär att nya metoder och vägar för offentlig verksamhet skall prövas som i sig också sporrar till en effektivare resursanvändning. Det skall löna sig med kundanpassning och måluppfyllelse. Det skall löna sig att ge personal frihet och ansvar.

En annan förändring där utvecklingen skall stärkas är att fler än t ex kommuner och landsting får möjligheter att driva verksamheter på samma villkor. Konkurrens mellan olika huvudmän skall kunna bidra till både ökat kostnadsmedvetande och ökad kvalitet. Man skall således skilja på finansieringen av en verksamhet och vem som producerar verksamheten.

Vad som skall innefattas i begreppet välfärdsstat är inte givet. Välfärdsstaten måste hela tiden diskuteras. Det som skall diskuteras är inriktning, ambitionsnivå, kostnader, resultat, arbetssätt och erfarenhetsåterföring. De dåliga metoderna måste utmönstras och de goda metoderna måste genomföras. Diskussionen om välfärdsstaten måste, i varje tid, leda fram till vilka gemensamma behov som är viktigast. Svaret på frågan vad som skall ingå i välfärdsstaten är inte heller att allt skall minskas. Staten har det yttersta ansvaret för att medborgarna ges en grundläggande trygghet. I detta avseende skall välfärdsstatens grundläggande ideologi präglas av universalism.

## 2.2 Mobilisera det civila samhället

Utrymmet för medborgarnas möjligheter till delaktighet och inflytande över den offentliga sektorns utformning och inriktning skall öka. En av de viktigaste reformerna är att öka medborgarnas valfrihet. I budgetpropositionen 1991/92 talas om en valfrihetsrevolution. Detta innebär en önskan att tvätta bort stämpeln av förmynderi och byråkrati som i många människors ögon vilar över välfärdspolitikern.

Valfrihetsrevolutionen innebär att offentliga monopol bryts, flera skall producera och tillhandahålla vård, omsorg och utbildning. Medborgarna skall som kunder och servicemottagare få mer att säga till om. Många har insett politikens begränsningar. Det inflytande som politiker utövar genom beslut om finansiering och standardkrav kompletteras med servicemottagarens rätt att fritt välja serviceproducent. Detta innebär att åttioalets utvecklingsarbete som bl.a. Demokratiberedningen var ett uttryck för, lagt grunden till ett nytänkande när det gäller den offentliga sektorn. Ett klart skäl till att tiden nu är mogen för förändring är också de värderingsförändringar som skett i samhället. Idag ställer människor krav på att kunna påverka sin situation. Detta gäller såväl de anställda inom offentliga sektorn som de som skall använda sig av den.

Riksdagens beslut hösten 1990 om att kommunalisera skolan, (prop.91:18, UbU4, rskr.76) utgick just från den grundläggande uppfattningen att den offentliga verksamheten i framtiden måste utvecklas och förbättras genom att de som är beroende av den eller arbetar inom den får ett större inflytande över verksamheten. Som ett första steg tillkom möjligheten att välja skola.

Idag kan således föräldrarna själva välja vilken skola de vill att deras barn skall gå i. I budgetpropositionen 1991/92 talar man om föräldrarnas möjligheter att välja skola men också om föräldrarnas skyldigheter att välja skola. Att valfriheten också kan uttryckas både i termer av rättigheter och skyldigheter är ett uttryck för en ambition att man som medborgare skall göra ett aktivt val. Målet är att alla människor både skall ha rättighet och skyldighet att välja!

Men välfärdsstatens utveckling hänger intimt samman med det som i detta betänkande benämns det civila samhället. Med denna benämning menar vi det arbete som utförs frivilligt och oavlönat likaväl som det som utförs av marknaden. I vissa fall benämns det frivilliga arbetet som "det arbete som utförs oavlönat av den informella sektorn". Den omstrukturering av offentliga sektorn som nu pågår innebär att det individuella ansvaret, det frivilliga arbetet och det ideella engagemanget ingår som nödvändiga förutsättningar. De kommersiella insatserna kommer också att ha betydelse.

I praktiken innebär detta att den offentliga sektorn abdikerar från uppgifter som sköts bättre av det civila samhället. Den offentliga sektorn skall koncentrera sig på att göra rätt saker och på så vis ge förutsättningar för en mobilisering av det civila samhället. Denna utveckling är positiv, eftersom den handlar om att återupprätta idealitet och mänskligt engagemang i kombination med ett väl utvecklat skyddsnät för barn och ungdomar. Den historiska förklaringen till denna utveckling är framförallt en växande insikt om att den offentliga sektorns verksamhet inte kan ersätta mänskligt engagemang och idealitet. För att nå goda resultat i barn- och ungdomsarbetet skall det civila samhället och den offentliga sektorn komplettera varandra, genom att göra de saker de är bra på – inget annat!

Välfärdsstaten och dess barn- och ungdomsverksamhet kan aldrig ersätta engagemang och idealitet. Men den kan således i sin utövning och organisation knyta till sig det civila samhället och därmed nå en kvalitativ utveckling.

Olika former av engagemang kan bidra till en utveckling av de insatser som idag sker i offentlig regi. Människors ökade självständighet och kunskaper samt vidgade intresse att ta personligt ansvar i olika frågor är viktiga inslag i samhällslivets förnyelse. Viljan att engagera sig på olika sätt bör tillvaratas och uppmunt-

ras. Detta i sin tur ställer ökade krav på den offentliga sektorn att utveckla metoder för att tillvarata människors engagemang. Samtidigt kan också föreningar och organisationer komma att ta ett ökat ansvar.

### 2.3 Målstyrning ersätter detaljstyrning

Mål- och resultatorienterad styrning får allt större genomslag inom den kommunala sektorn och den statliga förvaltningen. Syftet är att få till stånd en mer ändamålsenlig styrning och uppföljning av den offentliga förvaltningen. Utvecklingen inom kommuner och landsting har också under senare år kännetecknats av en ökad decentralisering och målstyrning samtidigt som kraven på optimering av resursutnyttjandet och en effektivare uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten har ökat.

Kommunalekonomiska kommittén framhåller i sitt betänkande (SOU 1991:98) Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans, att förutsättningarna för att använda målstyrning mellan stat och kommun är delvis annorlunda än när styrformen används inom en kommun eller inom den statliga förvaltningen. Vissa element i målstyrningen skall därför utgöra kärnan i statens och kommunernas målstyrning. Styrningen bör bli alltmer resultatnriktad och allt mindre inriktad på detaljer och processer. Ett väl fungerande system för uppföljning och utvärdering inom den kommunala verksamheten skall också utvecklas. I detta ingår krav på nationell jämförbarhet.

Resultatstyrningen inom statsförvaltningen skall också vidareutvecklas och kraven kommer att höjas. Regeringens prövning av verksamheterna skall inriktas på myndighetens redovisning och resultat.

Aldrig tidigare har staten och kommunen stått inför så stora krav på förändring och anpassning av verksamheterna till de ekonomiska förutsättningarna. Lösningen ligger i effektivisering och anpassning av verksamheten. Kommunalekonomiska kommittén framhåller därför att staten måste föra en konsekvent politik gentemot den kommunala sektorn, där kraven på verksamhet måste stå i proportion till de krav som ställs på ekonomin.

## 2.4 Ökad internationalisering

Det internationella samarbetet på ungdomsområdet har främst inriktats på att utbyta erfarenheter och stimulera ungdomsutbyte. Sverige har främst arbetat inom ramen för Nordiska rådet och Europarådet. Förutom att stödja internationellt ungdomssamarbete och att undanröja hinder för ungdomars rörlighet i Europa finns ambitioner för att utveckla samarbetet på ungdomsforskningens område. Den västeuropeiska integrationen och Sveriges närmande till EG kommer att innebära ett utökat internationellt samarbete på barn- och ungdomsområdet.

EG strävar efter att ge sitt ungdomssamarbete en fastare struktur och genom överenskommelsen i Maastricht kommer ungdomsarbetet att traktatfästas. Detta betyder att ungdomsfrågor blir ett uttalat kompetensområde för EG gentemot medlemsländerna. EG-kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram ett förslag till samlat handlingsprogram för ungdomar och EG-ländernas ungdomsministrar har sedan 1991 återkommande möten.

Genom avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, det s.k. EES-avtalet, kommer Sverige att fr.o.m. avtalets ikraftträdande kunna delta i EGs ungdomsutbytesprogram Ungdom för Europa. På utbildningsområdet deltar Sverige redan i dag i programmen ERASMUS och COMETT. Övriga program öppnas för svenskt deltagande den 1 januari 1995. EES-avtalet innebär också att Sverige kommer att delta i informationsutbyte och annat samarbete på ungdomsområdet.

Regeringen har i budgetpropositionen 1991/92 föreslagit att Stiftelsen för internationellt ungdomsutbyte skall utgöra det nationella organ som handhar handläggningen av ungdomsutbytesprogrammet. Stiftelsen för internationellt ungdomsutbyte bildades 1990 gemensamt av staten, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer och Riksidrottsförbundet.

Stiftelsen har i uppdrag att främja ungdomsutbyte och informationsinsatser, bl.a. genom att bygga upp ett nationellt databaserat informationssystem för internationellt ungdomsutbyte (prop.1990/91:78, KrU18, rskr. 213). Databasen skall göra information om utbytesmöjligheter mer lättillgänglig för ungdomar. En rad myndigheter utvecklar näraliggande databaserade informationssystem, ett exempel är Svenska Institutet. Det är av vikt att respektive organs informationssystem samverkar.

Statens ungdomsråd har inte något uttalat uppdrag att bevaka utvecklingen inom EG. Rådet har på detta område inskränkt sig till att ta fram en översikt över situationen när det gäller boende och arbete för ungdomar i ett antal EG-länder och anordnat ett kunskapsseminarium i dessa frågor. Med anledning av den ökade internationaliseringen bedömer kommittén att utvecklingen, och då främst inom Europa, bör följas även på myndighetsnivå. Särskilt krävs en beredskap inför eventuell utvidgning av samarbetet på ungdomsområdet inom EG.

### *FNs barnkonvention*

Ett grundläggande dokument för barn och ungdomar är FNs konvention om barnets rättigheter som antogs den 20 november 1989. Konventionen trädde för Sveriges del ikraft den 2 september 1990. Genom undertecknandet av konventionen har Sverige förpliktat sig att på det sätt som anges i konventionen respektera och främja barns rättigheter. En särskild kommitté med representanter från konventionsstaterna skall kontrollera att konventionen följs. Sveriges representeras i denna grupp av generalsekreteraren i Rädda Barnen. Inom regeringskansliet har en särskild arbetsgrupp tillsatts för att följa tillämpningen och genomförandet av konventionen i Sverige. Den första rapporten från Sverige skall avges i september 1992.

I konventionen framhålls barns rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Familjen, såsom den grundläggande enheten i samhället, bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta sitt ansvar för barnens utveckling och välfärd. För att barnet skall kunna uppnå en harmonisk utveckling av sin personlighet bör det få växa upp i en familjemiljö, i en omgivning av lycka, kärlek och förståelse! Vidare betonas att barnet skall förberedas för ett självständigt liv i samhället och uppfostras enligt de ideal som uttalats i Förenta nationernas stadga, särskilt i en anda av fred, värdighet, tolerans, frihet, jämlikhet och solidaritet.

I konventionens inledning uttalar konventionsstaterna ett erkännande av att det i alla länder finns barn som lever under exceptionellt svåra förhållanden och att dessa barn kräver särskild uppmärksamhet. Samtidigt betonas betydelsen av kulturella värden och olika traditioner när det gäller barns skydd och harmoniska utveckling.

Konventionen innehåller 54 artiklar. Artiklarna 1-41 behandlar i sak barns rättigheter. Dessa artiklar är i sin tur indelade i olika grupper av bestämmelser om barnets rätt till liv och utveckling, barnets rätt till trygghet och skydd och barnets rätt till egen talan och respekt. I resterande artiklar finns i huvudsak bestämmelser om hur efterlevnaden av konventionen skall kontrolleras och garanteras.

I regeringens proposition (1989/1990: 107) om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter, har en systematisk genomgång gjorts av konventionens artiklar i förhållande till den lagstiftning som berör barn och ungdomar. Det konstateras att det föreligger en god överensstämmelse mellan konventionen och den allmänna familjepolitiken. Av uttalanden i propositionen framgår också att man måste ställa högre krav på rika länder i förhållande till fattiga länder, när det gäller att vidta de tänkbara åtgärder t.ex. lagstiftning eller organisatoriska/administrativa förändringar för att uppfylla de rättigheter som konventionen ger barnen.

Kommitténs uppfattning är att FN-konventionen utgör den viktigaste grunden för barn- och ungdomspolitiken. Genom konventionen skapas också förutsättningar för att barns och ungdomars villkor får en central politisk ställning. Konventionen om barns rättigheter tvingar oss att sätta målen för barn- och ungdomspolitiken högt.

### *Toppmötesresolutionen*

Hösten 1990 hölls på bl.a. svenskt initiativ ett toppmöte i FN om barnens villkor. Barntoppmötet antog en deklaration och en handlingsplan för barns överlevnad och utveckling under 1990-talet. Den handlingsplan som antogs vid barntoppmötet är avsedd att tjäna som vägledning för nationella regeringar, internationella organisationer, bilaterala hjälporganisationer, frivilligorganisationer m m när dessa skall implementera denna i sina egna handlingsprogram. En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet har tillsatts för att utarbeta en nationell handlingsplan som skall redovisas i FN första halvåret 1992.

Barntoppmötet ställde upp ett antal mål för barns överlevnad, skydd och utveckling fram till år 2000. De flesta av dessa mål berör främst länderna i tredje världen. Det som är relevant för svenska förhållanden är framförallt frågor som berör hälsa, miljö och barn i särskilt utsatta situationer.

## 2.5 Slutsatser

Den offentliga sektorn skall genomgå stora omvandlingar genom renodling av roller och effektivisering av verksamheter. Det skall bli mer barn- och ungdomspolitik för pengarna. Valförändringen skall särskilt beakta att de mest utsatta gruppernas situation förbättras. Medborgarna skall som mottagare av offentlig service få större valfrihet och ökade möjligheter till inflytande. Den offentliga sektorn skall koncentrera sig på att göra rätt saker och skapa förutsättningar för en mobilisering av det civila samhället. Föräldraansvaret och individens behov betonas liksom välfärdsstatens kompletterande ansvar. Staten skall sluta detaljstyra och övergå till målstyrning. Fokus skall ligga på utvärdering av resultat i förhållande till uppsatta mål för barn- och ungdomsverksamheten. Barn- och ungdomsverksamheten skall utvecklas utan nya resurstillskott. Statens krav på kommunerna skall stå i proportion till deras ekonomi. Kommunerna får stor frihet att utifrån målen forma och utveckla barn- och ungdomsverksamheten. Barn- och ungdomsfrågorna kommer också att präglas av den ökade internationaliseringen. □



Den afsluttende del af rapporten er en konklusion, som er udarbejdet af den afsluttende kommission. Denne konklusion er udarbejdet på grundlag af de oplysninger, som er indsamlet i løbet af undersøgelsen. Den afsluttende kommission har gennemgået alle de oplysninger, som er indsamlet, og har fundet, at de oplysninger, som er indsamlet, er tilstrækkelige til at gøre det muligt at udarbejde en konklusion. Denne konklusion er udarbejdet på grundlag af de oplysninger, som er indsamlet, og har fundet, at de oplysninger, som er indsamlet, er tilstrækkelige til at gøre det muligt at udarbejde en konklusion. Denne konklusion er udarbejdet på grundlag af de oplysninger, som er indsamlet, og har fundet, at de oplysninger, som er indsamlet, er tilstrækkelige til at gøre det muligt at udarbejde en konklusion.

### 3.

## VERKSAMHETSIDÉ FÖR DEN OFFENTLIGA SEKTORNS BARN- OCH UNGDOMSPOLITIK

Barn- och ungdomspolitiken saknar en gemensam verksamhetsidé.

På barn- och ungdomsområdet arbetar en rad olika myndigheter utifrån olika mål och instruktioner etc. Kommitténs uppfattning är att det inte räcker med att varje sektorsmyndighet som är verksam inom barn- och ungdomsområdet har en genomarbetad verksamhetsidé. För att skapa överblick och sammanhang måste man försöka fånga uppgifterna för hela den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik. Särskilt i en tid av stora förändringar – inte minst inom den offentliga sektorn – är det angeläget att målen är tydliga. Ekonomiska nedskärningar, decentralisering av uppgifter och avreglering kan annars leda till att målen förloras. Den mest påtagliga risken är att varje offentlig aktör optimerar sina egna mål och skjuter ifrån sig helhetsansvaret till andra. Det är mot bakgrund av detta som kommittén har skissat på en sammantagen verksamhetsidé för den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik innan vi gått in på arbets- och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter.

Verksamhetsidén skall också vara inspirationskälla för de som arbetar med barn och ungdomar. Målen för barn- och ungdomspolitiken kan på detta sätt tydliggöras och gemensamma strategier underlättas.

### 3.1 Målen för den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik – en verksamhetsidé

#### *Myndighetsförordningar - målformuleringar*

Som tidigare konstaterats är ansvaret för barn- och ungdomsfrågor spritt på en mängd olika myndigheter. Varje sådan myndighet har en förordning för sin verksamhet där det huvudsakliga målet med verksamheten anges. Här redovisas översiktligt mål och ansvarsområden för några av de myndigheter som är centrala för utredningen. (En beskrivning av de berörda myndigheternas uppgifter redovisas i bilaga.)

- **Barnmiljörådet:** verka för förbättringar i barns miljö, med särskild tonvikt på lekmiljö och för ökad säkerhet för barn och ungdom.

*Målgrupp:* samhällsorgan på central, regional och lokal nivå, föräldrar, producenter och distributörer av material för barn samt barn- och ungdomsorganisationer.

- **Statens ungdomsråd:** främja fritidsverksamhet och kulturell verksamhet bland barn och ungdom samt redovisa utvecklingen när det gäller ungdomars villkor i samhället.

*Målgrupp:* barn- och ungdomsorganisationer, andra organisationer, statliga myndigheter, kommuner och landstingskommuner.

- **Brottsförebyggande rådet:** främja brottsförebyggande insatser inom olika områden av samhällsverksamheten och samordna samhällets och enskildas insatser mot brott.

*Målgrupp:* kommuner, organisationer och enskilda.

- **Statens kulturråd:** följa utvecklingen inom kulturområdet och ge ett samlat underlag för den statliga kulturpolitiken

*Målgrupp:* kulturinstitutioner, föreningar och organisationer, kommuner.

- **Rådet för skadliga våldsskildringar:** stödja och ge konkret hjälp till de som arbetar med videovåldsfrågor, samordna utbildning och information, ta initiativ till projekt samt bekämpa otillåtna våldsskildringar.

*Målgrupp:* alla myndigheter som på olika sätt arbetar med frågor om våld och våldspåverkan inom mediaområdet.

- **Ombudsman för barn- och ungdom:** I betänkandet (SOU 1991:70) Ombudsman för barn och ungdom lämnas ett förslag till en lag som skall tillvarata och främja barns och ungdomars rättigheter, behov och intressen i samhället. I betänkandet argumenteras för behovet av ett ombud för barn och ungdomar, inte minst för att kunna leva upp till alla delar av FNs konvention om barnets rättigheter.
- **Socialstyrelsen, Skolverket och Rikspolisstyrelsen** är centrala myndigheter för verksamheter som i hög grad berör barn och ungdomar, t.ex. socialtjänsten, skolväsendet och polisväsendet. Därutöver tillkommer myndigheter som **Statens Invandrarverk, Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet** etc.

### *Verksamhetsidé*

Verksamhetsidén är en subjektiv målformulering. Kommittén har studerat de nationella mål som anges i myndigheternas instruktioner, verksamhetsplaner och andra måldokument. Idén har sedan mejslats ut i diskussioner med olika verksamhetsföreträdare. Den saknar således alla anspråk på att utgöra någon absolut sanning eller att vara vetenskaplig. Verksamhetsidén bör förbli subjektiv och ständigt vara föremål för diskussion. Det viktiga är att den är levande bland dem som arbetar med barn och ungdomar – inte att den är fastlagd i något beslut.

Verksamhetsidén kan delas in i fyra grupper. Den första gruppen handlar om de grundläggande förutsättningar och värderingar som barn och ungdomar tillförsäkras respektive bör bibringas i ett demokratiskt samhälle. De tre följande utgår från de rättigheter som barn och ungdomar har eller snarare bör ha i samhället. De handlar om barns och ungdomars möjligheter att känna trygghet och säkerhet, att få sociala behov, behov av självförverkligande och verksamhetsbehov tillgodosedda.

**Barn- och ungdomspolitiken skall  
medverka till att barn och ungdomar:**

- växer upp i säkra och trygga miljöer
- åtnjuter god fysisk och psykisk hälsa
- åtnjuter lika värde och lika rättigheter
- tillerkänner andra samma rättigheter
- har en känsla för vad som är rätt och orätt
  - känner respekt för liv
  
- upplever trygghet och rika möjligheter under  
uppväxten - även om man har särskilda behov
  - har rätt att vara barn
  - grundlägger goda levnadsvanor
  
- kan påverka sin situation
  - känner delaktighet
    - är kreativa
  - får grundläggande utbildning
    - tänker kritiskt
- känner törst efter bildning och kultur
  - kan flytta hemifrån
  - får arbete och försörjning

Mottagare av verksamhetsidén är alla de som arbetar med barn och ungdomar runt om i landet. Verksamhetsidén kan vid ett första påseende uppfattas som en till intet förpliktande samling politiska slagord. Men genom att man på ett kortfattat sätt sammanfattar målen för barn- och ungdomspolitiken tydliggörs innehållet i målen och man får en samlande idé för alla som arbetar med barn- och ungdomar. Verksamhetsidén kan på det sättet skapa energi och verka kraftsamlande. Hur man sedan konkret arbetar med dessa mål är emellertid en lokal fråga - det är resultatet som räknas.

Syftet har också varit att formulera en plattform för kommitténs fortsatta arbete. Det är mellan denna idé och verkligheten som det fält som är föremål för kommitténs huvudsakliga uppmärksamhet finns. Det handlar dels om de strategier som skall tillämpas för att uppfylla målen, dels om hur statens arbets- och ansvarsfördelning ser ut för dessa strategier.

### 3.2 Från idé till verklighet – utgångspunkter för strategierna för barn- och ungdomspolitiken

I detta avsnitt redovisas bakgrunden till de strategier som finns eller behöver utvecklas för att verksamhetsidén skall kunna omsättas i handling. Verksamhetsidén, dvs. målen för barn- och ungdomspolitiken, skall övergå från att vara en samling politiska slagord till en konkret barn- och ungdomsverksamhet. För att omsätta en verksamhetsidé krävs strategier och medel. När strategierna utformas gäller det att urskilja huvudlinjerna i ett välvilligt brus av goda avsikter.

Eftersom verksamhetsidén är ett politiskt uttryck för vilka nationella mål som skall gälla för statens barn- och ungdomspolitik måste det finnas väl utvecklade strategier för att dessa skall kunna genomföras. För att man skall skapa och förändra strategier måste de befintliga målen värderas mot barns och ungdomars individuella behov. En hel del strategier finns redan, en del kan behöva utvecklas eller förändras.

Följande bild får illustrera sambandet mellan verksamhetsidén, de individuella behoven, strategierna och resultatet av strategierna.

Individ	Samhälle
1. Behov	2. Mål – verksamhetsidé
4. Tillfredsställelse	3. Strategier

Verksamhetsidén bygger på en rad olika behov som barn och ungdomar har. Vi har grupperat behoven:

*Säkerhet och trygghet* tillhör, näst efter fysiska behov som mat och husrum, de mest fundamentala behoven. Det handlar om att

slippa vara rädd och känna olust i olika vardagsmiljöer. Fundamentala element i en civilisation är de gemensamma normerna, utan vilka ingen samhällsordning kan byggas och i vart ställe djungelns lag skulle råda; den starkares rätt.

*Sociala behov* handlar om alla barns och ungdomars behov av att känna tillhörighet och gemenskap.

*Verksamhetsbehov* innebär att man kan få känna självuppskattning genom att känna sig nyttig, att få prestera.

*Behov av självförverkligande* handlar om att få utveckla sig, att lära mer om omvärlden och det okända, att skapa och experimentera. Med självförverkligande menar vi också barns och ungdomars möjlighet att få utlopp för sin kreativitet, nyfikenhet och vetgirighet.

*Förnyelse och utveckling* är inga behov utan en samlingsbenämning för de stödstrategier som syftar till att öka utbytet av insatta resurser. Strategierna är inriktade på forskning, utvärdering, kunskapssammanställning, kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte, utbildning samt utmönstring och genomförande av metoder och tekniker.

För att uppfylla behoven finns en rad strategier. Redovisningen av strategierna sker i de följande kapitlen. Kommittén har här valt att huvudsakligen redovisa vad man från statlig sida har för ansvar och del i de olika strategierna. Redovisningen är inte heltäckande utan syftar till att peka på ett antal möjliga förändringar av några strategier. Utgångspunkten har varit att belysa och lyfta fram de områden där vi funnit otillfredsställande strategier. Det är främst de strategier där det krävs förändringar för att verksamhetsidén skall kunna förverkligas som behandlas. Mot bakgrund av detta kan redovisningen uppfattas som något onyanserad och kritisk till dagens situation. Kommittén vill dock framhålla att situationen för det stora flertalet barn och ungdomar i Sverige är förhållandevis bra men detta hindrar inte att man vidtar åtgärder där det finns brister och där man kan skönja en negativ utvecklingstendens.

Kommittén har gjort vissa avgränsningar i sitt arbete och avstår i dessa sammanhang från vidare synpunkter. Dessa avgränsningar gäller i huvudsak boende, arbete, utbildning och delar av familjepolitiken. När det gäller barnomsorg och skola diskuteras endast vissa möjliga utvecklingsalternativ och gränsöverskridanden i de fall de utgör en direkt logisk följd av verksamhetsidén. □

## 4.

# STRATEGIER FÖR SÄKERHET OCH TRYGGHET

Föräldrarna har ansvar för sina barns säkerhet och trygghet. Men det handlar också om att barn och ungdomar skall slippa vara rädda och känna olust i olika vardagsmiljöer. Fundamentala element i en civilisation är de gemensamma normerna utan vilka ingen samhällsordning kan byggas och i vars ställe djungelns lag skulle råda; den starkares rätt.

Det är en demokratisk rättighet för unga människor att få växa upp i säkerhet och trygghet. Vuxna måste ha en uppfattning om hur man skall förhålla sig till barn och ungdomar och en uppfattning om hur de utvecklas som människor. Våra signaler till barn och ungdomar skall vara att de behövs och att vi bryr oss om dem. Arbetslöshet och bostadsbrist bland unga människor och nedslitna miljöer är signaler på motsatsen. Ur detta uppstår lätt rotlöshet och identitetskriser.

Kommitténs uppfattning är att det i första hand är föräldrarna som har ansvar för sina barn och som uppfyller deras grundläggande behov av säkerhet och trygghet. Men det behövs också kompletterande insatser och stöd för denna uppgift. I detta kapitel belyser vi några områden där staten behöver utveckla tydligare strategier för att uppfylla behovet av säkerhet och trygghet. Dessa områden är: Stimulera en levande diskussion om vad som är rätt och orätt; skapa och tydligt kommunicera gemensamma normer; reagera på avvikelser från gemensamma normer samt främja säkerhet och förebygga olycksfall.

### *Behovet av att diskutera normer*

Samhällets inställning till barn och ungdomar skall präglas av en medvetenhet om hur man vill att de skall anamma en viss grundläggande samhällsordning. Denna medvetenhet ger föräldrarna



och bl.a. skolan styrka och kraft att ge barnen och ungdomarna det stöd de behöver under uppväxttiden. Barnen och ungdomarna skall veta vad de har att hålla sig till – de skall känna sig trygga.

Barn och ungdomar får inte alltid denna trygghet. En del saknar vuxna som bryr sig om dem och får därmed inte det stöd som behövs under uppväxtåren. Både unga och gamla signalerar idag ett allt starkare behov av att diskutera normer. Med normer menar vi egentligen att vi skall sträva efter ett *samhälle där vi bryr oss om varandra, där vi som individer är solidariska mot varandra*. Motsatsen till ett solidariskt samhälle är ju ett samhälle där var och en är sig själv nog och där man inte bryr sig om andra människor. Att diskutera normer är därför att diskutera solidariteten i samhället. Det är därför vi diskuterar allmängiltiga, övergripande etiska principer som moral, attityder, värderingar, regler och sociala konventioner.

Att behovet av att diskutera normer i denna mening har ökat under senare år har till stor del en historisk förklaring. Men det hänger också samman med den nya tid vi lever i; en tid där allt fler kulturer skall kunna leva sida vid sida i ömsesidig respekt. Genom att utveckla normer strävar vi efter att uppnå människovärde, gemenskap, sammanhållning och respekt för olikhet. Vi strävar inte efter krav på slavisk ordning, rättning i ledet eller undertryckande av individualitet. Vi strävar efter normer som ger barn och ungdomar trygga och säkra uppväxtvillkor. Vi strävar efter solidaritet.

Den samhällsomvandling som ägt rum i Sverige under det senaste seklet har inneburit en förändring av villkoren för föräldraskapet. Det industriella samhällets framväxt ledde till att föräldrarna började arbeta utanför hemmet. Därmed försvann också stora delar av den sociala kontrollen. Föräldrarna trädde tillbaka för olika institutioner som daghem och skola. Dessa institutioner har kommit att få en allt viktigare funktion i barns och ungdomars uppväxtvillkor. Också kamraterna och gängens betydelse har ökat. Under 1960- och 70-talet fäste de institutioner som arbetade med barn och unga, främst skolan och barnomsorgen, stor tilltro till sin fostrande roll. Inte minst trodde man sig kunna kompensera vissa brister i familjeförhållandena. Det finns idag inga utvärderingar som klart kan uttala sig om huruvida sådana ansträngningar haft den avsedda effekten. Däremot vet man att barn som har bra familjeförhållanden och medvetna föräldrar kan få ut det bästa av både barnomsorgen och skolan.

Idag är uppfattningen om föräldrarnas roll och ansvar tydlig. Man är överens om att föräldraansvaret måste återupprättas och förstärkas. De senaste årens debatt domineras av uppfattningen att den offentliga sektorns insatser varken kan eller bör ersätta familjen i dess huvudansvar för barnens och ungdomarnas fostran. De insatser som den offentliga sektorn svarar för skall komplettera föräldrarnas ansvar. Det har också vuxit fram en insikt om att den offentliga sektorns kompletterande insatser inte kan ske utan ett nära samarbete med föräldrarna.

En förklaring till behovet av att diskutera normer hänger också samman med de förortsområden som växte fram under 1960- och 70-talet, bostäder inom miljonprogrammet. För ett stort antal barn och ungdomar har uppväxtvillkoren i miljonprogrammets bostadsområden blivit hårda och dess konsekvenser är väl kända. Hit invandrade människor både från inlandet och från utlandet. Otryggheten och instabiliteten i dessa bostadsområden har förstärkts genom hög omflyttning och en ständigt ökande andel resurssvaga hushåll, varav många med utländsk härkomst. Många familjer med släkt och vänner på annat håll hade svårt att rota sig i den nya miljön där de flesta hade det gemensamt att de inte hade så mycket gemensamt. Kulturkollisioner uppstod, inte minst mellan invandrare och svenskar. Konsekvenserna av boendesegregationen genomsyrar som regel också barnomsorgen och skolan i form av högre personalomsättning och högre andel utbildad personal. Diskussionerna om barnen och ungdomarna i miljonprogrammets områden har präglat debatten länge. Inte minst kan man se tydliga tecken på att barn och ungdomar skaffar sig egna normer och värderingar när de vuxna intar för vaga positioner som normbildare.

### *Gamla och nya normbildare*

Vårt behov av att diskutera normer hänger också samman med förlusten av vissa normbildare. Kyrkan var tidigare en normbildare med ett starkt inflytande på en stor del av befolkningen. Detta gällde också de stora folkrörelserna som växte fram under 1800-talet. Mycket av det som dessa rörelser stod för utgör fortfarande grundpelarna för samhället, men deras auktoritet har till stora delar gått förlorad. I takt med att den offentliga sektorn byggdes ut kom den att överta och institutionalisera många av verksamheter som tillgodosåg olika sociala behov. Folkrörelsernas verksamheter blev därtill alltmer etablerade och beroende av staten och de

ras betydelse som självständiga normbildare minskade. Därmed minskade förmågan att upprätthålla olika solidaritetsnormer, eftersom de gjordes alltmer oberoende av den enskildes engagemang. Engagemanget och idealiteten blev mer beroende av staten än av människorna runt idén.

Nya normbildare har också tillkommit. Den kommersiella kulturen, med reklam och idoler, har stärkt sin ställning som trendsättare och normskapare, speciellt bland barn och ungdomar. Hit hör också det allt större utbudet av våldsskildringar.

Vårt samhälle präglas av en ökad individualism som till viss del innebär en fragmentisering av de tidigare gemensamma, kollektiva normsystemen. Man kan tala om en form av normsegregering där en gemensam norm endast omfattas av en mindre grupp.

Generationsmotsättningar leder också fram till nya normbildningar. Idag när ungdomstiden, som blivit något av en väntetid inför vuxenlivet, förlängs ökar behoven av att revoltera och bryta mot vuxnas livsmönster.

De allra flesta barn och ungdomar har det bra och känner trygghet och säkerhet. Samtidigt är det inte fel att konstatera att barns och ungdomars framtidsperspektiv i en del avseenden är dystra. Unga människor har idag kontakt med många vuxna men det är allt för få vuxna som bryr sig om. Det råder ungdomsarbetslöshet och brist på bostäder för ungdomar. För dem som drabbas ger det signaler att de inte behövs, att de inte räknas. Känslan av att vara förlorare förstärks. Man skiter i allt och alla, om man inte kan bli sedd för något bra kan man i alla fall utveckla den negativa sidan av sig själv, så att man blir sedd.

Därför måste behovet av att diskutera normer utvecklas och införlivas i strategier som leder fram till större säkerhet och trygghet för barn och ungdomar.

### **4.1 Stimulera en levande diskussion om rätt och orätt**

För de flesta barn är tänkandet upp till de första tonåren begränsat till den konkreta verkligheten. Den viktiga och första gemenskapen, där känslomässig närhet och samarbete finns är familjen. Ett barns moraliska och sociala växt kommer ur känslagemenskap mellan vuxna och barn. Den första principen för att detta skall ske är att de

vuxna blir medvetna om hur känslan för rätt och orätt växer fram under barnens uppväxt. Som vuxen gäller det att förstå innebörden i det klassiska uttrycket: "Barnen blir inte som du vill, de blir som du är!" De vuxna överför medvetet eller omedvetet attityder, normer och värderingar till sina barn, som dessa tar till sig som sina egna. Om man som vuxen inte bryr sig om eller förstår de normer och värderingar som gäller för vuxenlivets krav i sin helhet, kommer barnen och ungdomarna på kollisionskurs med samhällets normer. Dessa barn och ungdomar får helt enkelt inte lära sig samhällets koder för rätt och orätt. Det är ofta utifrån sådana bristtillstånd som vissa ungdomar eller ungdomsgrupper utvecklar egna normer – mer eller mindre avståndstagande från de vuxna.

Oftast utgör olika ungdomskulturer något positivt och utmanande för det etablerade samhället. De är nödvändiga förutsättningar för samhällslivets utveckling och dynamik. Men vissa gruppers normer blir destruktiva för samhället. Det är ungdomsgrupper vars gemensamma nämnare är brist på tillit när det gäller vuxna och känsla av att vara sviken av vuxensamhället. Det är inom dessa ungdomsgrupper som "fel normer" uppstår, där känslan för vad som är rätt och orätt aldrig fått en chans att införlivas i personligheten. När det gäller många av dessa ungdomar går det inte att bortse ifrån att de vuxna rakt igenom har brustit i ansvar – föräldrar, daghem, fritidshem, skola och socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Strävan att ständigt ha en levande diskussion om vad som är rätt och orätt innebär att mycket skall kunna omprövas och omvärderas. Vissa värden är dock eviga. Våld, skadegörelse och stöld är alltid fel.

Det är en mängd olika krafter som kan ge viktiga bidrag till diskussionen om vad som är rätt och orätt hålls levande i samhället. Föräldrar, släkt, grannar, barnomsorgs- och skolpersonal. Det krävs katalysatorer och handledare i normbildningsprocessen.

Här koncentrerar vi oss på att belysa några av de sammanhang där staten kan ge stöd till katalysatorer och handledare i normbildningsprocessen.

#### *Katalysatorer och handledare i normbildningsprocessen*

Föräldrar kan behöva stöd för att klara barnens och ungdomarnas uppfostran. Det handlar om att få kunskap om barns utveckling och

behov, om att markera gränser, om att respektera och göra de unga delaktiga utifrån ålder och mognad.

Det som sker idag är att offentliga sektorn ställer nya krav på föräldrarnas aktiva ansvarstagande. Möjligheterna att välja skola och i viss utsträckning daghem öppnar möjligheter, men ställer också krav på föräldrarna att göra medvetna val. För att känna sig säker på vilka val man skall göra kan föräldrarna behöva viss vägledning. Offentliga sektorn bör medverka till att det skapas förutsättningar för en sådan vägledning. De insatser det kan bli tal om är också ett sätt att öka föräldrakompetensen. Denna kompetensutveckling kan se olika ut och ske med hjälp av olika katalysatorer och handledare. Föräldrakompetensen stärks förmodligen bäst i de naturliga nätverk som finns runt barn och ungdomar.

*Barnavårdscentralerna* eller deras motsvarighet har en central roll när det gäller att utveckla det tidiga stödet till föräldrarna. Till barnavårdscentralen går de allra flesta föräldrar och verksamheten uppfattas som ett positivt stöd. På flera håll i landet inrättas också särskilda föräldragrupper. Det är en fördel att stödet till föräldrarna bygger på det normala, dvs. barnavårdscentralernas legitima roll som rådgivare utan egenintresse i barnet. Erfarenhetsmässigt vet man att en god start på föräldrarollen har stor betydelse för det fortsatta föräldraengagemanget och därmed för barnens sociala trygghet och utveckling. Det är därför särskilt viktigt att stödinsatser till förstagångsföräldrarna sker under barnets första år. De föräldragrupper som bildas på ett tidigt stadium bör etableras som ett mer *varaktigt* forum för *erfarenhetsutbyte*.

Barnavårdscentralernas verksamhet är idag under omvandling. Det förekommer på flera håll att vårdcentralerna har tagit över barnavårdscentralernas uppgifter. Föräldrarnas behov av stöd, och indirekt barnens behov, riskerar att komma i skymundan. Det är därför viktigt att effekterna av dessa förändringar noggrant följs upp.

För de föräldrar som har sina barn i *daghem* eller i *deltidsgrupp* kan föräldrakompetensen stärkas genom att man riktar insatserna till de naturliga föräldragrupper som finns där.

*Skolan* är en naturlig bas för att stärka föräldrakompetensen under barnens skolår. Här finns det möjligheter att koppla en del av insatserna till själva valet av skola samt inför stadieskiften. Vissa insatser kan också ske i samband med föräldramöten i klassen.

Risken är uppenbar att de nya möjligheterna att välja skola leder

till ökad segregering mellan upplysta och mindre medvetna föräldrar, mellan föräldrar som har kraft, motivation och god ekonomi å ena sidan och föräldrar som själva är utsatta och svaga å den andra.

*Ungdomsmottagningarna* arbetar bl.a. med sex- och samlevnadsinformation till ungdomar. Man arbetar också med ungdomar och deras föräldrar. Verksamheten är värdefull när det gäller föräldrar som av en eller annan anledning behöver stöd. Ofta handlar det om tonårsföräldrar och/eller ensamstående föräldrar.

*Föreningar och organisationer* intar en allt betydelsefullare roll i ambitionerna att öka föräldrarnas kunskap och insikt om barns och ungas behov och utvecklingsstadier. Detta kan gälla organisationer som BRIS – Barnens rätt i samhället eller Rädde Barnen. Men det kan också gälla sammanslutningar som bygger på ett gemensamt engagemang för barn och unga. Flera sådana nya rörelser har vuxit fram. Här kan nämnas t.ex. Stiftelsen Fryshuset i Stockholm som inom sin verksamhet inrymmer många föreningar som arbetar med ungdomar på olika sätt. Några av dessa föreningar arbetar med att engagera vuxna och föräldrar i syfte att hjälpa barn och ungdomar. Föreningen Söndagsföräldrar ger stöd till skilsmässobarn och framförallt ensamstående pappor, så att de får träffa sina barn och leva upp till sin föräldraroll. En annan sammanslutning är Farsor och Morsor på stan, som varje helg har ett antal frivilliga, engagerade vuxna ute på stan. Dessa bygger upp kontakter med ungdomar och fungerar som stöd. Det finns fler exempel på sådana rörelser ute i landet.

### *Föräldrastöd*

Former och organisation för stödet till föräldrarna kan variera. Ett alternativ är att staten bidrar till att föräldrar kan delta i olika former av generella föräldrakompetensutvecklingsprogram. Ett sådant program skulle innebära att man förmedlar kunskap till föräldrarna om t.ex. risker för barnolycksfall, näringslära, utvecklingspsykologi, sex- och samlevnad, videovåldspåverkan samt vägledning inför val av daghem eller skola. Ett sådant program kan delas in i olika etapper efter barnens åldrar. Etapperna kan t.ex. utgöras av nybliven förälder, förskolebarnförälder, lågstadiesbarnförälder, mellanstadiesbarnförälder och högstadiesbarnförälder.

Det som talar för att alla föräldrar skall få tillfälle att stärka sin kompetens som förälder, är just det generella. Det betyder med stor

sannolikhet att man når även mindre motiverade föräldrar som inte direkt efterfrågar detta stöd. Mot en mer generell satsning på kompetensutveckling bland föräldrarna talar dels att sådana insatser är kostnadskrävande, dels att det är svårt att komma förbi känslan av centralstyrning av föräldrar.

Frågan om att på olika sätt utveckla och ge stöd till föräldrarna i deras fostrarroll är inte ny. Under mitten av 1970-talet utredde den s.k. Barnomsorgsgruppen föräldrarnas samverkan med barnomsorgen samt föräldrautbildning kring barnets födelse. Detta ledde till en proposition (1978/79:168) som utförligt behandlade föräldrautbildningsverksamheten. Sjukvårdshuvudmännen fick regeringens uppdrag att utan särskild ekonomisk ersättning genomföra en allmän föräldrautbildning i anslutning till barns födelse. Socialstyrelsen var den statliga myndighet som genom olika projekt sökte bidra till utvecklingen. Föräldrautbildningen har dock, enligt rapporter från Socialstyrelsen, på flera håll i landet kommit i kläm under 80-talet, som en effekt av bl.a. olika prioriteringar inom den lokala barnhälsovården.

Kommitténs uppfattning är att det är angeläget att föräldrar får möjligheter att erhålla kunskaper om barns och ungdomars behov och utveckling. En sådan kompetensutveckling bör vara möjlig att genomföra inom ramen för befintliga resurser på barnavårdscentraler/vårdcentraler, deltidsgrupper, daghem och skolor, främst genom att formerna för föräldrasamarbetet ges en fastare struktur. Föräldrastödet kan byggas upp utifrån naturliga nätverk där organisation och form avgörs av de lokala förutsättningarna. Kommittén bedömer att ökad föräldrakompetens minskar behovet av andra samhälleliga insatser senare under uppväxten. Genom att initiera lokalt utvecklingsarbete kan man dra underbyggda slutsatser om vilken typ av insatser som ger bäst resultat. Kommittén räknar med att om man kan belägga goda resultat av dessa satsningar så kommer ett brett genomförande att ske.

*Folkhälsoinstitutet* är det statliga organ som bör bidra till ett lokalt utvecklingsarbete och stimulera olika former av föräldrastöd samt värdera dess resultat. Folkhälsoinstitutet bör utveckla ett gemensamt program för olika aktörers insatser i syfte att bidra till att föräldrakompetensen stärks. Folkhälsoinstitutets arbete bör bl.a. leda till att skolans och barnomsorgens måldokument får tydliga målbeskrivningar när det gäller att bidra till att föräldrakompetensen stärks.

### *Den offentliga barnomsorgen*

Omsorgen om barnen ligger främst på föräldrarna. I utredningen har vi begränsat oss till att behandla den offentliga barnomsorgen. I denna inbegrips daghem, deltidsgupper, öppen förskola och fritidshem.

Många barn i förskoleåldern vistas i deltidsgrupp, daghem eller familjedaghem. I de flesta kommuner finns också öppna förskolor. Personalen inom den offentliga barnomsorgen är väl utbildad och fungerar som ett stöd till föräldrarna. Den offentliga barnomsorgen har ett medansvar för att barnen utvecklar gynnsamma sociala relationer och normer. En del föräldrar har dåliga kunskaper om barns och ungdomars utveckling och behov. Många föräldrar har sådana arbeten och arbetstider att tiden och orken inte alltid räcker till. Om barnen då hänvisas för mycket till sig själva och till kamratgruppen på daghemmet, där fler barn lever under samma villkor, får de otillräckliga förutsättningar för att konstruktivt pröva regler och normsystem. Därtill kommer att rollfördelningen mellan personalen och föräldrarna när det gäller barnens fostran kan vara otydlig. Denna otydlighet känner i så fall också barnen. Följden kan bli att barnen tolkar detta som ointresse eller upplever konflikter mellan hemmets och barnomsorgens normsystem.

För att samarbetet mellan föräldrar och personal inom den offentliga barnomsorgen skall fungera måste ansvarsfördelningen vara tydlig. Detta innebär att det klart behöver framgå vilka krav föräldrarna kan ställa på den offentliga barnomsorgen och vilka förväntningar som barnomsorgen har på föräldrarna. En framkomlig väg för att renodla rollerna och ansvarsfördelningen kan vara att tillämpa en kontraktsmodell där ansvarsfördelningen mellan föräldrarna och den berörda institutionen framgår. Föräldrarna och personalen får därmed en möjlighet att diskutera och nyansera sina uppfattningar om verksamheten och den ansvarsfördelning som man vill skall gälla. Ansvarsfördelningen varierar givetvis beroende på pedagogisk profil och andra lokala förhållanden. Föräldrarna har utifrån detta möjligheter att göra ett val. Ramen för ansvarsfördelningen är att föräldrarna har huvudansvaret för barnets fostran, den offentliga barnomsorgens roll är att inom ramen för sin pedagogiska verksamhet komplettera hemmets och familjens ansvar.

Kommitténs uppfattning är att den offentliga barnomsorgen be-



höver vidareutveckla olika pedagogiska modeller och metoder i syfte att renodla verksamhetens ansvar och uppgifter. Modeller som visar på olika former av föräldrasamarbete och föräldramedverkan behöver också vidareutvecklas. Inom detta område föreligger även behov av tematiska utvärderingar.

### *Skolan*

Oklarheten i ansvarsfördelningen följer de unga också i skolan. Inom många skolor saknas en sammanhållen pedagogisk profil till grund för verksamheten. Följden blir en förvirrande brist på gemensamma värderingar som förstärker de ungas känsla av att ingen riktigt bryr sig om. De får ingen ordentlig vägledning om vad som gäller.

I mars 1978 tillsatte dåvarande skolministern en arbetsgrupp med uppgift att undersöka vad som kunde göras för att komma tillrätta med den osäkerhet och håglöshet som vid den tiden ansågs ha spritt sig inom skolan. I dagligt tal kom arbetsgruppen att kallas "normgruppen". Som en förklaring till att denna grupp inrättades framhölls som ett av de tyngsta skälen att skolan utgör en gemensam satsning på barn och ungdom och att skolan därför måste ta på sig ett stort ansvar för att komma tillrätta med problemen. Skolan måste vara beredd att överföra de grundläggande normer för mänsklig samlevnad som kan sägas utgöra ett slags "minsta gemensamma nämnare" för all uppfostran. I debattskriften "Skolan skall fostra", som skrevs av normgruppen år 1979, diskuteras attityder, värderingar och normer i samhället och de vuxnas ansvar att tydliggöra vad som moraliskt är rätt och orätt. Där poängteras de vuxnas och skolans ansvar att positivt påverka barn och ungdomar, så att eleverna ges en moralisk förmåga att leva sig in i och förstå hur andra människor har det och en vilja att handla med deras bästa för ögonen. Kommitténs uppfattning är att normgruppens arbete fortfarande har aktualitet och kan tjäna som inspiration för skolans fortsatta utvecklingsarbete.

En väg att utveckla arbetet med normer inom skolan är att, på samma sätt som vi diskuterat när det gäller den offentliga barnomsorgen, använda sig av olika former av avtal eller kontrakt. Inom skolan bör även eleverna delta i kontraktskrivningen och ha möjlighet att påverka dess innehåll och uppläggning.

Under ett par decennier har det bedrivits forskning om sambanden mellan olika sociala bakgrundsfaktorer och senare brottslighet.

Skolan har i denna forskning framstått som en naturlig plats för ett brottsförebyggande arbete, oavsett om det har en direkt eller indirekt effekt på elevernas brottslighet. Möjligheterna att tidigt uppmärksamma tendenser till utslagning får anses goda. I olika studier har t.ex. skolk visats sig utgöra en kraftig varningssignal för framtida sociala problem och brottslighet.

Internationell forskning visar att skolor med uttalad pedagogisk inriktning lyckas ge sina elever bättre sociala förutsättningar i livet än skolor som saknar uttalad pedagogisk inriktning. Skolan måste därför ses som den viktigaste bidragsgivaren till samhällets insatser i syfte att förebygga brott. Ur brottsförebyggande perspektiv bör det vara lönsamt att vid sidan av skolans pedagogiska uppgift försöka utveckla dess sociala funktion.

Det förändrade samhället ställer större krav på skolans roll som normgivare. Genom den förlängda och utvidgade skoltiden blir de unga alltmer beroende av att skolan också fungerar som en trygg och utvecklande social miljö.

När det gäller normbildning bland de unga har, vid sidan av föräldrarna, det vardagliga skolarbetet stor betydelse för den sociala utvecklingen. Skolans arbetssätt kan därför mycket väl innebära att eleverna försätts i kravfyllda situationer där önskvärda sociala beteenden kan utvecklas. Internaliseringen av normer hänger också samman med i vilken grad eleverna är delaktiga i regelsystemets utveckling.

Kommitténs uppfattning är att den offentliga barnomsorgen och skolan bör profilera sina verksamheter så att gemensamma värderingar och normer blir tydliga. De kommunala måldokumenterna för skolan och den offentliga barnomsorgen bör spegla ambitioner när det gäller att förmedla normer. Dessa ambitioner bör sedan omsättas i operativa mål i respektive enhets arbetsplan. Tydliga resultatmått för att möta t.ex. skolk, skadegörelse och mobbing bör utvecklas och genom tematiska utvärderingar följs hur normöverföring sker och införlivas i skolans och den offentliga barnomsorgens verksamheter.

### *Polisen*

Polisen skal inte bara gripa brottslingar. Den har också en central funktion när det gäller att upprätthålla normer. Riksdagen har antagit riktlinjer för polisen, som innebär en ökad inriktning mot

förebyggande polisarbete. Ett arbete med att utveckla polisarbetet i den angivna riktningen pågår nu inom polisorganisationen. Arbetet är i huvudsak lokalt förankrat och sker i samarbete med socialtjänst, skola, företag och ideella organisationer. Som ett led i det brottsförebyggande arbetet har Rikspolisstyrelsen år 1991 givit ut ett manifest benämnt "Rakt på brottsligheten". Där framhålls att en alltmer viktig uppgift för polisen skall bli att förutse, förebygga och förhindra brott. I en undersökning som genomfördes av Statens ungdomsråd, Socialstyrelsen och Skandinavisk Opinion (SKOP) år 1991 bland 1 000 slumpvis utvalda ungdomar uttalade drygt 60 procent av de tillfrågade ungdomarna att de hade förtroende för polisen. Därmed hör polisen till de samhällsföreträdare som registrerar högst andel förtroende.

Det är enligt kommitténs uppfattning bra om barn och ungdomar får en naturlig kontakt med polisen under sin uppväxttid. Polisen har en tydlig identitet och står för trygghet och stabilitet i vårt samhälle. Därför bör polisen synas i många olika sammanhang där unga människor vistas. Polisen bör inte bara besöka förskolan och skolan i syfte att undervisa om hur man beter sig i trafiken, utan också finnas i barns och ungdomars vardagsmiljöer.

### *Religiösa samfund*

Andra instanser i samhället som har en viktig funktion när det gäller att föra in frågor om normer och etik är olika religiösa samfund. Den svenska kulturen vilar i huvudsak på den kristna etikens grund. Det är angeläget att barn och ungdomar i Sverige får del av sin kultur och historia. Likaväl som vi skall tolerera och respektera andra kulturer och vanor bör våra egna barn få en kulturidentitet, som samtidigt skall bygga på respekt för oliktänkande. Skolans undervisning kan vila på den kristna etikens grund utan att för den skull brista i respekt för andra värderingar och kulturer. Andra kulturbakgrunder bör också ges ett stort utrymme, inte minst i syfte att eleverna skall kunna diskutera gemensamma och olika värderingar. Många av de "nya svenskarna" har ju starka religiösa och kulturella traditioner.

*Kyrkans* arbetsformer kan också utvecklas och breddas. Det saknas inte intresse för andliga frågor. Många barn och ungdomar vill diskutera existensiella frågor, men saknar fora för detta. Statskyrkan utgör uppenbarligen inte ett sådant forum att döma av antalet unga kyrkbesökare under senare år. I en sammanställning som

Rädda Barnen gjort framgång att barn och unga besöker den svenska kyrkan i mycket liten utsträckning. Den slutsats som dras i undersökningen är att de unga blivit mer ointresserade av kyrkan de senaste decennierna och att de blir mer ointresserade ju äldre de blir, ju mer de får bestämma själva. Det krävs nya arbetsformer och mer utåtriktade arbetssätt för att fånga in barns och ungdomars intresse för dessa frågor. *Svenska kyrkan* har ett särskilt ansvar för att etiska och existensiella frågor diskuteras och tidigt förs in på dagordningen i barns och ungdomars liv.

*Brottsförebyggande rådet* har ett särskilt ansvar för att främja brottsförebyggande insatser inom olika samhällsområden samt bedriva forskning och kunskapsspridning.

Det är således en mängd myndigheter och andra instanser i samhället som kan vara katalysatorer och handledare i normbildningsprocessen.

Kommitténs uppfattning är att de berörda sektorsmyndigheterna bör sätta tydliga mål för sin del av normbildningsprocessen samt utveckla resultatmätt.

**Kommitténs förslag:** Folkhälsoinstitutet är det statliga organ som övergripande bör följa och stimulera olika former av stöd och kompetensutveckling till föräldrarna samt värdera resultaten.

Den offentliga barnomsorgen och skolan bör profilera sina verksamheter så att gemensamma värderingar och normer blir tydliga. Kommunala måldokument bör spegla skolans och barnomsorgens ambitioner när det gäller att förmedla normer. Dessa ambitioner bör omsättas i operativa mål i respektive enhets arbetsplan. Tydliga resultatmätt bör utvecklas och genom tematiska utvärderingar följs hur normöverföring sker och införlivas i skolans och barnomsorgens verksamheter.

## 4.2 Skapa och tydligt kommunicera gemensamma normer

Normer skapas inte av sig själva utan byggs upp i en social samvaro. Delar av våra normer utgörs av lagar och förordningar som är grundförutsättningar för att samhället överhuvudtaget skall fungera. Men verkligheten ger en bild av att regler och normer i många fall är otydliga och att de vuxna ibland ger förvirrande signaler om dessa. För att klara ut ansvarsfördelningen mellan de vuxna kan man, som tidigare redovisats, skriva ett avtal eller ett kontrakt om exempelvis daghems- eller skolvistelsen. Som ett exempel kan vi ta skolk. Om en elev skolkar skall det av kontraktet framgå vilket ansvar som då träder in, dvs. vad föräldrar, elever och andra berörda vuxna skall göra. Skolk är ett varningstecken och indikerar hög risk för utslagning och utveckling av en kriminell personlighet. Det är idag näst intill ofattbart att många vuxna runt omkring barn och ungdomar sviker dem genom att de inte på ett mer genomgripande sätt arbetar med skolk.

Ett annat exempel är mobbning. Mobbning är ett betydande problem i den svenska grundskolan, ett problem som berör ett mycket stort antal elever. Flera tecken tyder på att mobbning både tar sig allvarligare former och är mer utbredd nu än för tio år sedan. Enligt undersökningar som gjorts om mobbning anser mobbade respektive mobbade elever att skolan gör förhållandevis lite för att stoppa mobbningen. Ändå måste mobbning ses som som en del i ett allmänt mönster av antisocialt och regelbrytande beteende. Tidigare mobbare är överrepresenterade i kriminalregistret. Både mobbare och offer är elevgrupper som tycks försummas i skolan. Det fordras inte mycket fantasi för att förstå hur det är att genomleva skoltiden med återkommande ångest och otrygghet. Men lika allvarligt är att fråga sig vilken uppfattning den mobbade eleven får om samhällets värderingar. Denna fråga måste givetvis också ställas när de gäller de elever som tillåts trakassera andra elever utan att de vuxna stoppar detta.

Det är inte fel att säga att mobbning och skolk berör samhällets mest centrala värderingar. Det är en grundläggande demokratisk rättighet att kunna gå i skolan och känna sig trygg. De skolor som inte aktivt arbetar mot mobbning och skolk godkänner genom sin passivitet att eleverna får värderingar och normer som strider mot våra grundläggande demokratiska värderingar; alla människors lika värde.

**Kommitténs förslag:** En viktig uppgift för alla skolor bör vara att göra regelbundna sammanställningar av skolk- och mobbningsfrekvensen och aktivt följa utvecklingen av skolk och mobbning. Den skolplan som skall antas av kommunfullmäktige bör innehålla tydliga och realistiska mål för att komma tillrätta med skolk och mobbning. Målen operationaliseras för varje skola. Mobbning och skolk är angelägna områden för tematiska utvärderingar på nationell nivå i syfte att sprida metoder som givit goda resultat.

### 4.3 Reagera på avvikelser från gemensamma normer

Reaktioner på avvikelser från gemensamma normer skall komma på en gång. Reaktionerna måste vara bestämda och entydiga. Idag är reaktionsmönstret oftast tvärtom. Gränserna för det tillåtna får överträdas både en, två och tre gånger. Därefter reagerar samhället med alla tvångsmedel som man förfogar över.

Reaktionerna på avvikelserna måste ske konsekvent och bestämt i de miljöer där barn och ungdomar vistas. Det är en skyldighet vi har gentemot de unga. Det är en solidarisk handling både mot den som avviker från en gemensam norm och mot den människa som utsätts för det avvikandet beteendet.

En stöld är fel även om det är första gången man stjäl och värdet på stöldgodset försumbart. Idag bagatelliseras ofta snatterier och småstölder som begås av unga. Än mindre tänker man på de unga som utsätts för stöld. Vid skadegörelse och förstörelse sker sällan någon koppling till den uppkomna skadan, t.ex. klotter och ersättning eller gottgörelse från de som är skyldiga. Varför skall då en ung människa bry sig om eller känna respekt för sådant som är värdefullt för andra? Den värdering eller norm som vi då ger dessa unga människor är att vi egentligen är rätt likgiltiga inför vad de gör. När samhället sätter in sina sanktioner är det som regel för sent. Införlivandet av felaktiga normer har alltför starkt satt sin prägel på identiteten. Här kan man säga att de vuxnas brist på solidaritet leder till att unga människor utvecklar felaktiga normer.

En arbetsgrupp inom Brottsförebyggande rådet, arbetsgruppen för vårdnadshavares ansvar för barns brottsliga handlingar, har i

rapporten (BRÅ-pm-1990-1) Barnens brott och föräldrarnas ansvar, föreslagit en utvidgning av vårdnadshavarens skadeståndsansvar. Arbetsgruppen anser att föräldrarnas ansvar och möjligheter, när det gäller att förebygga avvikande beteenden bland unga, kan och bör ytterligare förstärkas.

Enligt arbetsgruppen är ett sätt att göra detta att skapa en bättre juridisk grund för vårdnadshavarens agerande genom ett utvidgat ersättningsansvar när det gäller skador som deras barn och ungdomar vållar. Arbetsgruppens uppfattning får stöd i en attitydundersökning som gruppen utfört i samarbete med Statistiska centralbyrån. Nästan 90 procent av de tillfrågade ansåg att föräldrarna skall ta ett större ansvar för barnens fostran än vad som är fallet idag och nästan 80 procent ansåg att föräldrarnas ersättningsansvar skall vidgas.

I syfte att främja och utveckla det brottsförebyggande arbetet i samhället har, genom ett särskilt regeringsbeslut, en arbetsgrupp tillkallats. Dess uppgifter är att genom ett antal samordnade åtgärder inspirera det lokala brottsförebyggande arbetet och medverka till att goda metoder sprids vidare. På fem orter i landet har det i särskilda projekt bildats lokala brottsförebyggande organ. Dessa lokala projekt får genom Brottsförebyggande rådets försorg utbildning främst om hur man på orterna kan angripa problemen. Dessutom kan man utvärdera effekten av insatserna och korrigera metoderna.

Det har varit uppenbart att det finns behov av en bred genomgång av hur samhällets reaktionsmönster skall vara utformat i fråga om unga som begår brott. Många vittnar om att unga hamnar mellan socialtjänstens individ- och familjeomsorg och kriminalvården. I praktiken innebär detta oftast att ingenting händer. Samhällets reaktioner blir vaga eller uteblir helt i sådana fall. Regeringen har tillsatt en särskild ungdomsbrottskommitté (dir. 1990:53) som har i uppdrag att genomföra en samlad utvärdering av socialtjänstreformens betydelse för behandlingen av unga lagöverträdare. I samband därmed skall kommittén överväga i vilka former och på vilket sätt det allmänna bör ingripa när de unga begår brott. Huvuduppgiften är att undersöka om den nuvarande fördelningen av uppgifter mellan socialtjänsten och rättsväsendet är väl avvägd när det gäller unga lagöverträdare och om samordningen mellan myndigheterna kan förbättras.

Kommitténs uppfattning är att det skall finnas tydliga regler för

vilket beteende som kan accepteras av samhället och inom de verksamheter där barn och ungdomar vistas. Detta gäller självfallt också för de vuxna som finns i verksamheterna. Det arbete som idag sker inom regeringskansliet och de projekt som sker via Brottsförebyggandet rådet är insatser som syftar till att uppnå sådana förbättringar. Kommittén anser dock att det måste utvecklas mer heltäckande strategier för reaktioner på avvikelser från gemensamma normer. Detta avser såväl vardagssamvarons gemensamma normer som direkt brottsligt beteende. Föräldrarnas engagemang i det brottsförebyggande arbetet bör ges en framträdande plats. Det är särskilt angeläget att de berörda myndigheterna utvecklar metoder för att engagera föräldrarna i det brottsförebyggande arbetet.

#### 4.4 Främja säkerhet och förebygga olycksfall

För att barn och ungdomar skall växa upp i trygghet och säkerhet måste det också finnas strategier för att skador och olycksfall skall kunna förebyggas.

Ansvar för att främja barns och ungdomars säkerhet och att förebygga olycksfall vilar på flera av samhällets aktörer. I det vardagliga livet vilar ett stort ansvar på föräldrarna. Nya föräldrar måste medvetandegöras om olika risker bl.a. genom utbildning och information.

Barnmiljörådet är den myndighet som idag, på ett föredömligt kostnadseffektivt sätt, arbetar med att söka efter och påtala var det föreligger brister i barns säkerhet.

Barnmiljörådet påtalar brister när det gäller statens samordning och uppföljning för att förebygga barnolycksfall. Man menar att någon bör registrera och följa upp barnolycksfall vid öppenvårds- och akutmottagningar och föra ut denna kunskap. Det saknas också en övergripande, nationell uppföljning av skolhälsovården och skolans arbetsmiljö. Barnmiljörådet efterfrågar också beräkningar och fastställande av hygieniska gränsvärden relaterade till barn. Om sådana gränsvärden utvecklas blir det lättare att med konkreta argument förbättra såväl inomhus- som utomhusmiljön för barn. Dessutom påtalas att rättstillämpningen vid barnolycksfall måste utvecklas. Polis, åklagare och domare behöver mer kunskap om barns beteenden och barns utveckling.



Skolans arbetsmiljö uppvisar allt som oftast betydande brister. Vissa skolor har haft så dålig arbetsmiljö att de nästan tvingats stänga. De vanligaste bristerna är nedslitna och dåligt ventilerade lokaler samt gymnastiksalar och duschrum med mögelproblem. Alla elever omfattas numera av arbetsmiljölagen och särskilda skyddsombud utses. Kommunerna har ett ansvar för skolans arbetsmiljö och rapportering av olycksfall. Arbetarskyddstyrelsen är ansvarig sektorsmyndighet för arbetsmiljön i skolan och har som särskilt tema detta år skolans arbetsmiljö.

Folkhälsoinstitutet bör följa utvecklingen av barns och ungdomars hälsa och säkerhet. Utgångspunkten för det internationella folkhälsoarbetet är WHO:s strategi om "Hälsa för alla år 2000". År 1984 antog länderna i WHO:s europaregion Hälsa för alla-strategin med 38 hälsopolitiska mål. Detta innebär att skololycksfallen skall minska med 25 procent till år 2000 (mål nr.11). År 1995 skall alla effektivt skyddas mot hälsorisker i arbetsmiljön (mål nr.25).

När det gäller barns boendemiljö och barns och ungdomars krav på en bra boendemiljö finns ingen bevakning idag. Plan- och bygglagen är en ramlag där olika intressen och behov bevakas av en mängd intressenter. En förutsättning för att en bevakning av barns och ungdomars behov av trygghet och säkerhet skall ske är att det finns någon sådan instans att vända sig till. Boverket är den statliga myndighet som bör följa dessa frågor.

Andelen trafikolyckor är hög framförallt när det gäller pojkar i åldersgruppen 16-24 år. Vid denna ålder är det motorcykel och körkort som gäller, vilket alltså återspeglar sig i olycksstatistiken. Ansvaret för trafiksäkerhet låg tidigare på Trafiksäkerhetsverket, som fr.o.m. 1 juli 1992 integreras i Vägverket. Det är således Vägverket som framledes är ansvarig sektorsmyndighet för att främja säkerhet och förebygga olycksfall när det gäller barn och ungdomar i trafiken. Vägverkets främsta målgrupp är dock förarna. Folkhälsoinstitutets insatser i syfte att förebygga olycksfall i trafiken innebär främst att ge barn, ungdomar och föräldrar kunskap om dessa risker. Informationen till barnen och ungdomarna sker bl.a. i skolan. Skolan liksom även den offentliga barnomsorgen kan inspireras att utveckla ett arbetssätt som innebär att eleverna kartlägger och inventerar den lokala miljön bl.a. ur olycksfallssynpunkt. Därmed får eleverna en gedigen kunskap om var det finns olycksrisker och hur man skall göra för att undvika dem. Genom en sådan arbetsmetod blottläggs också bristerna i barns och ungdomars när-

miljö. Med denna kunskap kan föräldrar, elever och skola gå vidare till ansvariga instanser för att få bristerna åtgärdade.

Konsumentverket har också ansvar för att ge barnen en så säker miljö som möjligt. Myndighetens arbete är inriktat på att få bort farliga varor och att medverka till att bra och ändamålsenliga produkter erbjuds. Verket tillämpar produktsäkerhetslagstiftningen, deltar i internationellt standardiseringsarbete och man testar och undersöker olika produkter. Olika former av regelverk och riktlinjer tas fram. En omfattande rådgivning till och utbildning för de kommunala konsumentväglädarna handhas av Konsumentverket.

I brist på svensk olycksfallsregistrering har verket skaffat sig internationell kunskap och erfarenhet genom att ansluta sig till internationella databaser för rapportering av produktskador. Information om farliga produkter kan därför fås snabbt.

Den svenska anpassningen till EG i samband med EES-avtalet och ett eventuellt medlemskap innebär att Sverige kommer att få ta över EGs standarder och direktiv på barnsäkerhetsområdet. Sverige nämns idag av EG som ett föregångsland när det gäller barnsäkerhet.

**Kommitténs förslag:** Folkhälsoinstitutet bör vara den statliga instans som utifrån hälsopolitiska mål följer utvecklingen av barns och ungdomars hälsa och säkerhet. En särskild uppgift är att främja säkerhet och förebygga olycksfall. De ansvariga sektorsmyndigheternas resultat bör följas. Som ett särskilt tema föreslås Folkhälsoinstitutet belysa skolans arbetsmiljö. Skolhälsovårdens utveckling är ett annat angeläget tema. Därutöver krävs en mer övergripande bevakning när det gäller att tillskapa trygga och säkra miljöer för barn och ungdom.

## 4.5 Slutsatser

Vi strävar efter ett samhälle där vi i ökad utsträckning bryr oss om varandra – där vi visar solidaritet. Därför är det viktigt att diskutera normer och aktivt delta i normbildningsprocessen.

Staten kan bidra till denna utveckling genom att initiera stöd till föräldrarna när det gäller att stärka deras kunskaper om barns och

ungdomars behov och utveckling. Folkhälsoinstitutet är det statliga organ som kan utveckla ett gemensamt program för olika aktörers insatser i syfte att stärka föräldrarnas kompetens.

Den offentliga barnomsorgen och skolan bör profilera sina verksamheter så att gemensamma värderingar blir tydliga. En viktig uppgift för alla skolor bör vara att göra regelbundna sammanställningar av skolk- och mobbningsfrekvensen och aktivt följa denna utveckling.

Mer heltäckande strategier för reaktioner på avvikelser från gemensamma normer måste utvecklas.

Att följa utvecklingen av barns och ungdomars säkerhet är en angelägen statlig uppgift liksom uppgiften att förebygga olycksfall. □

## 5.

# STRATEGIER FÖR SOCIALA BEHOV

Sociala behov handlar om allas behov av till- och samhörighet i psykologisk bemärkelse. Alla barn och ungdomar som växer upp behöver känna tillhörighet och gemenskap.

Det är föräldrarna som är avgörande för att ett barn skall må bra och få sina sociala behov tillgodosedda. Föräldrarna kan behöva stöd för sin uppgift. En bra familjepolitik bidrar också till att det skapas gynnsamma uppväxtvillkor för barn och ungdomar.

Brister när det gäller att tillgodose barns sociala behov måste uppmärksammas tidigt och utslagningen motverkas. Idag inriktas insatserna i hög grad på sekundär och tertiär prevention. Mycket skulle vinnas om insatserna gjordes tidigare.

Kommittén belyser i detta kapitel några områden där strategierna för att tillgodose sociala behov behöver utvecklas med avseende på statens insatser. Dessa områden är: Motverka tidiga tendenser till utslagning; ge vård och behandling när så behövs; motverka främlingsfientlighet; främja goda levnadsvillkor; grundlägga goda levnadsvanor.

### 5.1 Motverka tidiga tendenser till utslagning

Det är inte alltid så enkelt att säga vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att barn skall må bra och utvecklas väl. Däremot tycks det som om det ibland kan vara enklare att säga hur det inte skall vara. Det finns flera rapporter som visar att såväl personalen på barnavårdscentralen som barnomsorgspersonalen och senare skolpersonalen alla kunnat se vilka barn och ungdomar som riskerat att slås ut. Regeln säger att det är ofrånkomligt att en stor del av personligheten grundläggs i tidiga barnår och att detta sedan präglar oss resten av livet. Ett nytt inslag i debatten är emellertid

begreppet "maskrosbarn", dvs. barn som klarar sig mot alla odds trots att de växer upp under svåra förhållanden. Maskrosbarnen är undantagen som bekräftar regeln.

Det är i första hand föräldrarna som skall tillgodose barnets grundläggande behov. Denna syn kommer också till uttryck i 6 kap. 1§ föräldrabalken, där det, dels anges vilka grundläggande rättigheter ett barn har, dels att det i första hand är föräldrarna som skall tillvarata dessa rättigheter. Barnets grundläggande rättigheter öppnar också möjligheter från samhällets sida att ingripa i de fall barnets grundläggande rättigheter kränks. Övergripande bestämmelser om socialtjänstens ansvar i förhållande till barn och ungdomar finns i socialtjänstlagen (1980:620). Inom socialtjänsten skall socialnämnden tillsammans med föräldrarna medverka till att barn och ungdomar får trygga uppväxtförhållanden och i övrigt gynnsamma levnadsbetingelser.

Det är av stor betydelse att unga människor har goda och nära relationer till sina båda föräldrar även då föräldrarna inte längre lever tillsammans. Detta understryks också av samhället genom den nya lagen om vårdnad och umgänge, lagutskottets betänkande (1990/91:LU 13 s. 10 f.f.). Förändringarna gäller reglerna i föräldrabalken om vårdnad och umgänge. Syftet är att bana väg för en utveckling där föräldrarna i så stor utsträckning som möjligt själva skall komma överens i vårdnads- och umgängesfrågor. Domstolarna får genom de nya reglerna möjlighet att förordna om samarbetsamtal innan man tar upp tvist om vårdnad till avgörande. Kommunen skall också, enligt socialtjänstlagen 12a§, sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning för att nå enighet i frågor rörande vårdnad och umgänge.

De nya reglerna som nu varit i kraft precis ett år har gjort att både rättsväsendet och föräldrarna själva fått upp ögonen för barnens behov. Föräldrarna påverkas att samarbeta för barnen och ungdomarna skull istället för att det skall bli vårdnadstvister där barnen oftast glöms bort. Barnens behov av två föräldrar är vägleddande för den gemensamma vårdnaden. De som skiljer sig idag föredrar också alltmer gemensam vårdnad. Så har andelen av de skilda föräldrarna med gemensam vårdnad ökat från 44 procent år 1983 till 76 procent år 1989. Siffrorna skall ses mot bakgrund av att ca 20 000 familjer årligen splittras. Ser man till antalet minderåriga barn som berörs är det ca 45 000.

Ett viktigt förebyggande inslag utgör det arbete som utförs av barnavårdscentralerna/vårdcentralerna eller dess motsvarigheter. Deras verksamheter ingår i det sociala skyddsnetet kring barnen tillsammans med den offentliga barnomsorgen och socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Men det finns maskor i skyddsnetet.

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen utrett effekterna av barnhälsovårdens integrering i primärvården. Denna utredning visar att den svenska barnhälsovården kommit i kläm under 1980-talet. Med lokala variationer framhålls att barnen har blivit för-  
lorarna när det gäller kampen om distriktssköterskans tid. Kunskaper om barns hälsa och utveckling förmedlas till allt färre föräldrar. Kommittén anser att det bör vara en särskilt betydelsefull uppgift för Folkhälsoinstitutet att följa barnhälsovårdens utveckling.

### *Socialtjänsten*

Kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Socialnämnden eller dess motsvarighet har också ett vårdansvar och ett ansvar för den vård som socialtjänsten ger såväl frivilligt placerade som tvångsomhändertagna barn och ungdomar.

När socialtjänsten av en eller annan anledning måste gripa in i barns eller ungdomars liv skall detta ske i samverkan med föräldrarna. Hur denna samverkan skall gå till finns det emellertid olika uppfattningar om. Socialtjänstens mål är att i möjligaste mån hjälpa barn och föräldrar så att barnens uppväxtmiljö blir så bra som möjligt. Om det föreligger behov så kan barn och ungdomar placeras i samhällsvård enligt 22§ socialtjänstlagen. Den som behöver vård utanför det egna hemmet skall få sådan genom att placeras i ett familjehem eller ett hem för vård och boende, dvs. en institution.

Så långt som möjligt skall socialtjänsten satsa på frivilligt samarbete med de barn och föräldrar som behöver stöd. I de fall när detta av olika anledningar inte är möjligt måste barnen och ungdomarna, enligt lagens synsätt, få den hjälp de behöver ändå. Därför finns en lagstiftning som möjliggör tvångsingripanden. Detta regleras i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Enligt denna lag kan barn och ungdomar i vissa fall omhändertas för vård eller på annat sätt få stöd utanför hemmet även om föräldrarna och den unge själv motsätter sig detta. Syftet med LVU är att samhället skall skydda barnen genom att

kunna fullgöra sina *skyldigheter* att tillgodose barns och ungdomars behov av vård och behandling.

Vid befarade missförhållanden gäller anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt socialtjänstlagen, förutom myndigheter vars verksamheter berör barn och ungdom, också alla andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten gäller också dem som är anställda vid dessa myndigheter samt vissa i 71§ i socialtjänstlagen angivna yrkesutövare.

Man kan således konstatera att det finns strategier för att upptäcka problem tidigt och sätta in åtgärder. Men strategierna behöver utvecklas ytterligare.

## 5.2 Ge vård och behandling när så behövs

Socialtjänstlagen poängterar det förebyggande barn- och ungdomsarbetet. Här koncentrerar vi våra diskussioner kring socialtjänstens insatser för barn och ungdomar såsom de definieras i socialtjänstlagen. Arbetet är inriktat på tre huvudfunktioner:

- strukturinriktade insatser** i syfte att förbättra olika delar av samhällsmiljön. Detta skall ske genom att socialtjänsten deltar i samhällsplaneringen, genom grannskaps- och fältarbete och genom uppsökande arbete,
- allmänt inriktade insatser** i syfte att förbättra förhållandena för vissa grupper som t.ex. barn och ungdomar samt förebyggande insatser som kan förhindra att det uppstår sociala problem samt
- individinriktade insatser** i syfte att erbjuda sociala tjänster utifrån en enskild människas behov. Dessa kan gälla socialbidrag, samtal och rådgivning om ekonomi, barnuppfostran, samlevnad eller vård och behandling.

I det praktiska sociala arbetet med barn och ungdomar griper de tre huvudfunktionerna in i varandra.

Genom ett regeringsbeslut 1988 fick Socialstyrelsen i uppdrag att utvärdera socialtjänstens insatser för barn och ungdomar. Utredningen benämndes Rebus-projektet. Socialstyrelsens utvärdering av socialtjänstens insatser för barn- och ungdomar redovisas bl.a. i (rapport 1990:3) Växa i välfärdsland, där en kritisk bild av socialtjänstens verksamhet för barn och ungdomar förmedlas. Kritiken avser socialtjänstens insatser inom samtliga tre huvudfunktioner.

Så framhålls att det råder en stor klyfta mellan lagens mål och verkligheten, inte minst framhålls att individ- och familjeomsorgen i jämförelse med den övriga socialtjänsten, dvs. barnomsorgen och äldreomsorgen tycks ha svårt att dokumentera, planera och utveckla verksamheten.

Socialtjänstens strukturinriktade insatser har inte utvecklats enligt lagens intentioner. Orsakerna anges bl.a. vara brist på tydliga mål samt brist på kunskaper och metoder.

Socialtjänstens allmänt inriktade insatser är svårare att få grepp om och insatserna varierar såväl metodmässigt som till omfattning från kommun till kommun. I Socialstyrelsens rapport framhålls behovet av en samlad barn- och ungdomspolitik och behovet av en långsiktig och generell uppbyggnad av kunskaper om barns, ungdomars och familjers levnadsförhållanden. Behov av en mer uttaland planering och politiska riktlinjer för barn- och ungdomsverksamheten i kommunerna framhålls.

När det gäller socialtjänstens individinriktade insatser kritiseras dessa för bristande kunskaper om barn och ungdomar, brist på uppföljning och tillsyn samt avsaknad av goda arbetsmetoder. Dessutom kritiseras socialtjänstens individ- och familjeomsorg för bristande förmåga att se problemen ur barns och ungdomars perspektiv.

Det sociala arbetet ställer stora krav på yrkesutövaren, eftersom kärnan i det sociala arbetet ligger i att kunna möta och hantera olika människor och deras behov. Det gäller att skaffa sig erfarenheter och växa i mognad och insikt. Detta uttrycks i Socialstyrelsens rapport som "att gå från lärling till mästare". Idag hindras en sådan utveckling inom individ- och familjeomsorgen, eftersom "mästarna" ofta försvinner till administrationen. Därmed sker en kunskapsurholkning som motverkar yrkets professionalisering. Därutöver framhålls att ökade och mer kvalificerade insatser för utsatta grupper förutsätter ett nytt synsätt som kommer till uttryck också i högskoleutbildningen.

Socialtjänstlagen är sedan ett år tillbaka föremål för särskilda överväganden i den parlamentariska kommitté (dir. 1991:07) som skall göra en översyn av socialtjänstlagen. Översynen skall innefatta en utvärdering av socialtjänstlagens tillämpning och syftar till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. I uppdraget ingår att belysa om barnomsorgens och individ- och familjeomsorgens uppgifter och ansvarsområden



bör regleras i samma lag eller samordnas med annan lagstiftning. Socialtjänstens framtida inriktning och organisation utreds därmed. Översynen skall även beakta förutsättningarna för en förändring av socialsekreterarnas arbetsuppgifter och ansvarsområden och därvid särskilt uppmärksamma kompetensfrågorna. Kommittén anser att det är av särskilt intresse att i detta sammanhang belysa frågor om behandlingskarriärer i det sociala arbetet samt frågan om legitimation för socionomer.

Med anledning bl.a. av Socialstyrelsens rapport samt övrig tillsynsverksamhet har även andra åtgärder vidtagits. Både i föregående och innevarande års budget har avsattes medel för insatser i syfte att stärka barnkompetensen inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att utforma och genomföra ett åtgärdsprogram för att utveckla individ- och familjeomsorgens förhållningssätt till utsatta barn och deras familjer. Satsningen tar sikte på att öka medvetenheten hos socialsekreterare och andra som arbetar med utsatta barn och ungdomar och tydliggöra skyldigheten att i första hand agera för barns och ungdomars skydd och bästa.

En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet inrättades också i syfte att komma med förslag till åtgärder för samordning av insatserna för utsatta ungdomar. Arbetsgruppens arbete innebar att regeringen gav Barn- och ungdomsdelegationen i uppdrag att stimulera ett lokalt utvecklingsarbete för utsatta ungdomar, framförallt i miljonprogrammets bostadsområden. Med anledning av regeringsuppdraget avsattes 30 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden under en treårsperiod. Syftet med försöksverksamheten är att stimulera en utveckling av nya metoder när det gäller individuella och allmänt förebyggande insatser för utsatta ungdomar. Projektet skall särskilt ta fasta på ungdomarnas, föräldrarnas och andra vuxnas engagemang liksom nya former av föreningsengagemang. Kommittén konstaterar att projektet tillkommit i syfte att utveckla strategierna för samordning av insatser när det gäller utsatta ungdomar på både statlig och lokal nivå.

Att utsatta barn och ungdomar inte alltid får den vård som kan anses erforderlig är också uppmärksammat. Utredningen om tvångsinstitutioner för ungdomar och missbrukare redovisar i betänkandet (SOU 1992:18), *Tvångsvård i socialtjänsten - ansvar och innehåll*, förslag till alternativa lösningar av tvångsvårdens organisation och arbetsformer med anledning av riksdagens principbe-

slut att §12-hemmen enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, skall överföras från primär- och landstingskommunalt huvudmannaskap till statligt. Utredningens förslag är nu föremål för remissbehandling och överväganden inom regeringskansliet. Utgångspunkten för förslagen är att alla ungdomar som behöver tvångsvård också skall kunna få en plats på institution, liksom att det skall finnas ett väl differentierat utbud av olika vårdmöjligheter.

Anledningen till att utredningen en gång tillsattes var att vården inte fungerade bra i kommunernas och landstingens regi. Tonvikten lades på öppna vårdinsatser, vilka inte utvecklades i avsedd takt. Därmed fanns det heller inget att erbjuda de ungdomar som av olika skäl borde få sådan vård. Samtidigt rådde brist på platser vid ungdomshemmen och vården var dåligt organiserad. Det faktum att vården också varit splittrad på olika huvudmän gjorde det svårt att bygga upp specialiserade ungdomshem. Den vård och behandling som unga människor skulle få genom samhällets försorg fungerade inte. Därför fick vi också den s.k. värstingdebatten och häftiga reaktioner på försöken att hitta alternativa lösningar till de vårdformer som inte fanns eller inte fungerade.

### *Mobilisera stöd från det civila samhället*

En förutsättning för att arbetet med barn och ungdomar skall utvecklas så att det i högre grad än hittills kan bygga på barns och ungdomars grundläggande behov av engagerade vuxna innebär att det civila samhället måste mobiliseras. Detta är en insikt som vunnit allt större utrymme. I det sociala arbetet finns en strävan att utveckla kompetensen om arbete med barn och ungdomar. Det finns kunskap om att barns och ungdomars möjligheter att må bra hänger samman med deras grundläggande behov av mänskligt engagemang.

Redan idag arbetar flera kommuner utifrån ambitionen att involvera barns och ungdomars fäder och övriga anhöriga och bygga upp nätverk i arbetet med barn och ungdomar, s.k. nätverksstrategier. Ett sådant arbete är särskilt angeläget med tanke på att alternativet kan vara placering på institution. Nätverksarbetet är också betydelsefullt för att kunna lägga upp en vård- och behandlingsstrategi – en fungerande vårdkedja. En sådan innebär ju att det skall finnas skyddsnet under hela vård- och behandlingstiden. Idag

är det inte ovanligt att insatserna för unga blir allt för kortsiktiga och därmed ger dåliga resultat.

Det kan tyckas som en självklarhet att arbeta tillsammans med barns och ungdomars nätverk, men så är inte fallet. Att exemplet nämns här skall i första hand inte ses som en metodfråga utan just som ett exempel på hur välfärdsarbetet kan utvecklas med hjälp av det civila samhället.

Det är inte bara socialtjänsten som kan arbeta för att motverka för tidig utslagning av barn och ungdomar. Skolan har här en mycket viktig uppgift. Hur barn och ungdomar bemöts i skolan varierar väsentligt från den ena skolan till den andra, liksom var skolan eller den enskilde läraren sätter en gräns för sitt sociala engagemang.

Det har framförts tveksamheter till i vilken omfattning som personalen i skolan respektive den offentliga barnomsorgen och individ- och familjeomsorgen kan samarbeta om barns och ungdomars situation, miljö och vardag. Ofta finns en konstlad motsättning mellan kunskap om utvecklingspsykologi och kunskap om pedagogik. Psykologiska insikter om utveckling ställs mot pedagogiska insikter om inläring. Ibland framhålls att sekretesslagen lägger hinder i vägen för ett samarbete mellan olika personalkategorier. Den personal som på ett eller annat sätt har ansvaret för barnen och ungdomarna under skoldagen bör få viss gemensam utbildning och kunskap om barns och ungdomars grundläggande behov. Detta kan innebära att unga som befinner sig i riskzonen att få problem kan fångas upp tidigare.

Kommittén anser att skolans, den offentliga barnomsorgens och individ- och familjeomsorgens insatser i syfte att motverka tidig utslagning måste bygga på samarbete. Detta samarbete skall utgå från att barnens och ungdomarnas bästa sätts i centrum. Ingen ung människa skall slippa genom skydds nätet på grund av brister i samarbetet. Om det råder olika uppfattningar om hur sekretesslagen skall tolkas måste de inblandade parterna söka en praktisk lösning på detta så att barnens och ungdomarnas bästa inte förloras ur sikten.

Kommitténs uppfattning är att skolan och den offentliga barnomsorgen bör ha samma sekretessregler. I samband med att den nya kommunallagen behandlades i konstitutionsutskottet förordades en översyn av sekretesslagen med anledning bl.a. av kommunernas och landstingens ökade frihet att organisera sin nämnd-

verksamhet. Utskottet har också förordat att riksdag och regering noggrant följer utvecklingen på det kommunala området och om så påkallas snabbt vidtar de förändringar som samhällsutvecklingen ger upphov till (1990/91:KU 38).

Många skolor har utvecklat ett tänkande att redan från början tydliggöra vilken ansvars- och rollfördelning som skall gälla för både den personal som finns runt eleverna och eleven själv samt föräldrarna. Detta har vi belyst i avsnittet om strategier om säkerhet och trygghet. Grundtanken är att elever, föräldrar och personal via ett avtal gör upp om vilka regler som gäller för de olika parterna så att vistelsen i skolan blir så bra som möjligt. I vissa fall använder man sig av kontraktmodellen som en framkomlig väg att engagera närstående och också andra berörda. Kontraktmodellen fyller viktiga sociala behov. I förekommande fall är även individ- och familjeomsorgen involverad. Kontraktet reglerar vad var och en skall göra i det speciella enskilda fallet. Gränserna och ramarna för vars och ens ansvar runt den unge blir därmed tydligare; man vet vad som gäller. Denna typ av kontraktform fördjupas och utvecklas också utifrån elevens speciella behov.

Det är inte kommitténs avsikt att lyfta fram och förorda ett antal nya modeller för skolans och socialtjänstens arbete. Det är dock en anmärkningsvärd situation när socialtjänstens individ- och familjeomsorg får så stark kritik för sitt barn- och ungdomsarbete och man samtidigt kan konstatera att brister och oförmåga till samarbete mellan föräldrar, elever och berörd personal ofta börjar redan före skolstarten. Förlorarna är de unga som inte får den hjälp och det stöd de bör kunna förvänta av en krets kompetenta vuxna.

Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet kommer att bli allt viktigare i takt med kommunernas omfattande organisationsförändringar och ökningen av privata alternativ. Möjligheterna att skapa större utrymme för länsstyrelsernas tillsynsarbete bl.a. när det gäller individ- och familjeomsorgen är för närvarande föremål för en särskild utredning.

Inom Socialstyrelsen skall ett centrum för utvärdering av metoder i socialt arbete byggas upp som en särskild, självständig enhet. Forskningsförankrade kunskaps- och erfarenhetsöversikter skall komplettera och nyansera den mer målinriktade utvärderingen av verksamheten. Skolverket arbetar enligt liknande tankegångar.

**Kommitténs förslag:** Den barn- och ungdomsmyndighet som kommittén föreslår ska inrättas bör få regeringens uppdrag att stimulera en utveckling där det civila samhället mobiliseras i barn- och ungdomsarbetet.

### 5.3 Motverka främlingsfientlighet

Unga människor måste på olika sätt tillägna sig en insikt och förståelse för hur andra människor har det och på så sätt främja värden som tolerans, vidsynthet och alla människors lika värde. Det finns tydliga tecken på att invandrarfientligheten åtminstone hos vissa ungdomsgrupper har ökat. För många svenska ungdomar finns en konkret hotbild i form av gäng av invandrapojkar. Denna hotbild är kopplad till ett antal händelser där invandrapojkar och svenska ungdomar varit inblandade. En del av dessa händelser hänger samman med de sociala spänningar som finns i samhället och som också förs vidare till invandrarungdomar och de svenska ungdomarna.

Unga människors inställning till invandrare och flyktingar har förändrats. Attitydundersökningar som gjordes 1969 och 1981 visade att inställningen till invandrare det mellanliggande decenniet förändrats i positiv riktning inom alla åldersgrupper. Generellt var man mer positiv ju yngre man var. En uppföljande studie genomfördes hösten 1990. Denna studie visar att ungdomsopinionen har förskjutits mot en restriktiv syn på svenskt flyktingmottagande. Undersökningar som genomförts bl.a. av Statens ungdomsråd 1989 och 1991 visar också att ungdomarnas inställning har hårdnat betydligt och en majoritet av de unga vill nu att flyktingmottagandet skall minska. 1980-talet har således inneburit en återgång. Det för vardagslivets möten mest intressanta är dock om inställningen förändrats i de områden som är invandratäta. Detta vet vi ingenting om.

I enlighet med ett riksdagsbeslut våren 1992 har Statens invandrarverk, Skolverket, Statens ungdomsråd och Statens kulturråd fått i uppdrag att vidta särskilda åtgärder för att motverka främlingsfientlighet och rasism. Insatserna skall i huvudsak inriktas på att långsiktigt påverka normer och attityder hos ungdomar. De berörda myndigheterna skall aktivt uppmuntra olika former av verksamhet och sprida kunskap om goda metoder.

Insatserna mot främlingsfientlighet måste dock, enligt kommitténs uppfattning, bli mer konkreta och utgå från vilka resultat man vill uppnå. Utgångspunkten för insatserna bör vara de värderingar som kommer till uttryck i svensk lagstiftning eller genom andra politiska beslut.

Det är i Miljonprogrammets förorter som den etniska mångfalden är mest iögonfallande. Man frågar sig på vilket sätt de unga formas av att växa upp i en sådan blandad miljö. Vad händer i skolan och vilken kultur uppstår bland de ungdomarna? Växer det fram nya arbetssätt och tankesätt när unga människors förmåga att leva tillsammans i skolan och på fritiden sätts på prov?

Kommittén anser att det krävs insatser som mer direkt vänder sig till konfliktbenägna grupper av ungdomar. På liknande sätt kan man rikta sig direkt till miljöer där man bedömer att insatser krävs. Man bör också följa attitydutvecklingen i de grupper och miljöer till vilka insatserna riktats.

Kommitténs uppfattning är att insatserna mot främlingsfientlighet skall kopplas hårdare till de vardagliga miljöer där barn och ungdomar vistas. Projektpengarna kan ge möjlighet att utveckla insatserna mot främlingsfientlighet. Att motverka främlingsfientlighet bör på sikt bli naturliga inslag i barnomsorgs-, skol-, kultur- och fritidsverksamheten. Det nationella intresset ligger i att insatserna ger resultat så att de barn och ungdomar som lever och bor i Sverige kan göra detta under trygga omständigheter. En utveckling av insatserna mot främlingsfientlighet föreslås utgöra ett tillfälligt tema som staten bör följa och utvärdera.

**Kommitténs förslag:** Insatserna mot främlingsfientlighet föreslås utgöra ett av de teman som regeringen fastställer att barn- och ungdomsmyndigheten tillfälligt skall belysa. Insatserna bör strategiskt riktas till vissa grupper av ungdomar och till speciella miljöer. Attitydutvecklingen i dessa grupper och miljöer bör följas upp. Insatserna bör utvärderas utifrån preciserade mål och resultatkrav.

## 5.4 Främja goda levnadsvillkor

En god omsorg om barn och ungdomar börjar med omsorgen om familjen. Familjepolitiken skall underlätta för föräldrarna att kunna fostra sina barn på det sätt som de själva vill genom att de skall kunna välja olika omsorgsalternativ och välja den arbetsfördelning som passar den egna familjen bäst. I regeringens proposition (1991/92:165) om den kommunala ekonomin aviseras en lag om barnomsorg som skall utgå från att valfriheten inom barnomsorgen beaktas. Under senare år har intensiva diskussioner förts om det ekonomiska familjestödet. Kommittén anser inte att den har något väsentligt att tillföra denna diskussion. Kommitténs direktiv kräver heller inte kommentarer om familjepolitiken.

Det som däremot är viktigt är att tydligare och mer handfast påvisa hur olika familjepolitiska satsningar påverkar barn och ungdomar i olika familjesituationer. Varje gång regeringen presenterar sitt budgetförslag bör effekterna av de olika förslagen belysas för ett urval av typfamiljer, där effekterna för barnfamiljerna bör ha en framträdande redovisning.

Barnfamiljernas handlande påverkas av skatter, bidrag och avgifter. Denna incitamentstruktur skall inte motverka de politiska målen utan bidra till en ökad måluppfyllelse. Det är emellertid tydligt att denna typ av överväganden endast sker i begränsad utsträckning när kommunerna skall besluta om olika former av subventioner eller avgifter. Idag är dessutom skillnaderna mellan kommunerna stora. Det går inte heller att skönja några politiska skillnader mellan avgifternas nivå, eftersom både socialdemokratiskt och borgerligt styrda kommuner uppvisar stora inbördes variationer.

Med tanke på de effektivitetskrav som ligger på kommunerna och en fortsatt ansträngd ekonomi är det av särskild vikt att ta fram modeller för hur marginaleffekter, betalningsvilja och pris-känslighet ser ut för olika kommunala tjänster. Statistiska centralbyrån redovisar relativt väl hur gruppen hushåll med barn påverkas av skatter och bostadsbidrag. Däremot redovisas inte hur det ser ut för olika typer av hushåll med barn.

Kommunerna tar ut avgifter för delar av den kommunala barnomsorgen, som t.ex. barnomsorgen och fritidshemmen. Barnomsorgs- och fritidshemsavgifterna är olika höga beroende på kommun. Generellt tenderar dessa avgifter att öka i alla kommu-

ner. Däremot är skolan som också är en obligatorisk basverksamhet – ännu så länge – avgiftsfri.

Barnfamiljer betalar därutöver avgifter för t.ex. den kommunala musikskolan, vars avgifter uppvisar stora variationer mellan kommunerna. Barnens fritidsverksamhet kostar med stigande ålder föräldrarna alltmer. Nöjen och kläder blir dyrare. Det är därför av stort värde att sammanställa data från konsumtions- och fritidsva-neundersökningar och komplettera dessa med variabler om inkomst och priskänslighet. Härigenom kan kommunerna få underlag som möjliggör bedömningar av hur olika avgifter påverkar ett antal typfamiljer. Kommunerna kan då få en uppfattning om det finns risker för att vissa barnfamiljer drabbas orättvist hårt, alternativt att barnen utestängs från vissa verksamheter.

Konsumentverket gör idag analyser av hur olika regeringsbeslut påverkar barnfamiljernas ekonomi utifrån olika typhushåll. Kommunförbundet och Statistiska centralbyrån tar fram jämförelsetal i olika frågor när det gäller den kommunala verksamheten. Rädda barnen redovisar med viss periodicitet fakta om barn. Statens ungdomsråd ger årligen ut en statistisk årsbok om ungdomars levnadsförhållanden utifrån särskilda teman.

Kommittén gör bedömningen att det, trots ett från flera håll intressant och belysande material om barn och ungdomar, saknas en mer samlad beskrivning av olika barnhushålls villkor och olika grupper av barns och ungdomars villkor. Det är också viktigt att dagens makthavare får ordentliga analyser av hur beslut i olika frågor påverkar barn och ungdomar. Politiska beslut bör också analyseras utifrån ett generationsperspektiv, dvs. att konsekvenser och skillnader för olika åldersgrupper tydliggörs. Kommittén anser att kommunerna bör få tillgång till särskilda datamodeller i syfte att belysa hur beslut om införande eller förändring av avgifter återverkar på olika typer av hushåll med barn och ungdomar.

Dessa typer av beskrivningar bör enligt kommitténs mening bidra till att minska godtycket och öka medvetenheten om effekterna av olika beslut. Kommunen kan fatta beslut vars konsekvenser och innebörd är väl kända.

#### *Studier av förmögenhetsbildning ur ett generationsperspektiv*

Som en särskild aspekt av den mer förfinade studie av hushållens villkor som vi efterfrågar framstår olika faktorer som påverkar



förmögenhetsbildningen. Det är missvisande att i en diskussion om ungdoms- och barnfamiljehushållens ekonomiska villkor inte beakta den handlingsfrihet som kommer av ett förmögenhetsinnehav. Därtill kan disponerandet över en förmögenhet, exempelvis en bostad, ge ett betydande bruksvärde trots att det inte motsvaras av någon inkomstström som fångas upp i inkomststatistiken.

Vid sidan av de studier som Statistiska centralbyrån och Konsumentverket utför av inkomstfördelningen är det således väsentligt att man också försöker fånga utvecklingen av förmögenhetsbildningen. Studier över förmögenhetsbildningen är emellertid avsevärt mycket mer komplicerade på grund av svårigheterna att uppskatta värdet på olika tillgångar. En viss vägledning ges av taxeringsstatistiken, men denna omfattar endast en del av förmögenheterna och har hittills också tenderat att underskatta förmögenheternas storlek. Ett försök att uppskatta förmögenhetsutvecklingen kom till uttryck i Statistiska centralbyråns rapport 51 år 1987 Ojämlikheten i Sverige.

För vår utredning är det av särskilt intresse att diskutera frågan om skillnaderna i förmögenhetsbildning mellan olika generationer är tydliga och om de förändrats på något påtagligt sätt under de senaste årtiondena. På grundval av allmän statistik gör kommittén det antagandet att dessa skillnader från mitten av 1970-talet fram till och med år 1991 ökade kraftigt. Skillnaderna förefaller vara särskilt påtagliga mellan 1930/40-talsgenerationen och 1960/70-talsgenerationens sk ungdomspuckel.

Den tidigare generationen har i förhållande till den senare upplevt helt skilda villkor. Den äldre generationen mötte ospärrad högskoleutbildning och en arbetsmarknad med hög efterfrågan. Den yngre generationen har mött en högskola med höga intagningspoäng och en arbetsmarknad med lägre efterfrågan på ung arbetskraft.

Många i den äldre generationen kunde köpa bostadsrättslägenhet och småhus före och under den prisuppgång som tog verklig fart under 1970-talets senare hälft och som fortsatte hela 1980-talet. De har kunnat tilldogoräkna sig det tidigare skattesystemets förmånliga avdragsregler för låneräntor och har i många fall kunnat bygga upp en ansenlig förmögenhet. Nu när lånen inte längre är så stora och många i denna generation börjar se sig om efter andra kapitalplaceringar läggs skattesystemet om så att skatten på kapitalavkastning och förmögenhet minskar. Detta passar onekli-

gen mycket väl i tiden för den äldre generationen. Dessutom lindras nu också arvsskattereglerna påpassligt när den äldre generationen står inför sin egen föräldragenerations bortgång. Denna föräldrageneration har i sin tur ofta byggt upp en betydande förmögenhet, som nu som en extra guldkant kommer 30/40-talsgenerationen till del när de inte längre har stora amorteringar och barnen är utflugna.

Den yngre generationen har å sin sida mött en mycket tuff bostadsmarknad. Bostadsbyggandet har inte täckt ungdomspuckelns behov. Det har varit för lite och för dyrt. I de smålägenheter som kunnat vara lämpliga för förstagångsboende när de flyttat hemifrån har ofta den äldsta generationens pensionärer bott. På kort sikt är byggandet av servicehus och ålderdomshem för pensionärer viktiga för att kunna frigöra den typ av mindre lägenheter som efterfrågas. Köp av bostadsrättslägenhet eller småhus utan kontantinsats har, om de över huvud taget varit möjliga, varit förenade med hög skuldsättning och mycket dryga månadsutgifter. Efter 1991 har dessutom priserna på småhus och bostadsrätter stagnerat. Någon mer omfattande förmögenhetsbildning framöver blir det alltså inte tal om.

Den yngre generationens föräldrar har, bl.a. tack vare välfärdspolitikerna, genomsnittligt betydligt längre livslängd. Möjligheten att få ut arv blir alltså för denna generation vanligtvis aktuell först i övre medelåldern.

När den yngre generationen skall bilda familj får de konkurrera om tre- och fyrrumslägenheterna med den egna föräldragenerationen, som till skillnad från tidigare pensionärgenerationer har god ATP och råd att bo kvar i den stora lägenhet man skaffade när man själv var barnfamilj.

Förmögenhetsbildningen har hittills i hög grad kopplats till olika socioekonomiska grupper, upplåtelseformer i boendet och till geografiska skillnader.

**Kommitténs förslag:** Konsumentverket har ett övergripande ansvar att följa, utvärdera och föreslå åtgärder när det gäller hushållens ekonomiska situation. Verket bör få i uppdrag att inom ramen för detta arbete även ge en samlad beskrivning och analys av barnhushållens villkor.

Det finns nu anledning att undersöka vad de skilda förutsättningarna för de olika generationerna inneburit för respektive generations möjlighet till förmögenhetsbildning. Frågan har stor betydelse för hur konsekvenserna skall värderas vid utformningen av skatte- och bostadsfinansieringssystemen. Därför föreslås att Konsumentverket får regeringens uppdrag att följa/göra en studie av generationsskillnader och förmögenhetsbildning.

I uppdraget bör även ingå att utveckla verkets data-modeller som underlag för kommunala analyser av hur införande eller ändringar av avgifter påverkar olika typer av hushåll med barn och ungdom.

## 5.5 Grundläggna goda levnadsvanor

Att leva ett rikt och verksamt liv är starkt beroende av hälsa. Svenska barns hälsa är både ur ett historiskt och ett internationellt perspektiv mycket god. Samtidigt kvarstår betydande socioekonomiska skillnader i sjuklighet och dödlighet bland svenska barn. Även om samhället på många sätt utvecklas mot att traditionella sociala och ekonomiska klassgränser suddas ut är det avgörande för barns och ungdomars uppväxtvillkor föräldrarnas klass och hälsa. Levnadsvanor, yrkesval och därmed den framtida hälsan som vuxen grundläggs tidigt.

En lång rad rapporter visar att svenska barn och ungdomar mår bra såväl i psykiskt som fysiskt avseende särskilt i ett internationellt perspektiv. Ändå finns det barn och ungdomar i Sverige idag som inte mår så bra varken fysiskt eller psykiskt. Under det senaste decenniet har debatten om jämlikhet mellan olika sociala grupper avstannat. Det är lätt att få intryck av att barn och ungdomar med olika bakgrund har lika möjligheter att ta sig fram i livet. Hela den offentliga sektorns barn- och ungdomsverksamhet har byggts upp utifrån ambitionen att ge barn och ungdomar lika rätt oavsett bakgrund. Forskningen inom folkhälsoområdet visar på en annan bild

och detta har delvis legat till grund för inrättandet av Folkhälsoinstitutet.

### *Folkhälsoinstitutets barn- och ungdomsprogram*

Ett nationellt folkhälsoinstitut med huvuduppgift att bedriva folkhälsofrämjande och sjukdomsförbyggande arbete av sektorsövergripande karaktär inrättas fr.o.m. 1 juli 1992. Arbetet skall ske i programform där institutet inom ramen för varje program skall ta fram, sammanställa och sprida kunskap. Programmen, som skall bygga på tydliga målformuleringar, kan vara både permanenta och tillfälliga. Ett tillfälligt program med inriktning mot barn och ungdom kommer att inrättas.

Det barn- och ungdomsprogram som inrättas skall i första hand stödja lokalt utvecklingsarbete och därigenom bromsa de processer som ökar risken för ohälsa bland barn och ungdom från socialt utsatta familjer. Folkhälsoinstitutet blir en självständig myndighet under regeringen och skall ledas av en styrelse. Till de olika programmen knyts särskilda programråd. Den fasta basorganisationen skall vara liten och flexibel och ledas av personer med vetenskaplig förankring. Institutets roll som kunskapsförmedlare innebär att det skall finnas en hög kapacitet att popularisera och sprida vetenskapliga rön av betydelse för ett praktiskt inriktat folkhälsoarbete.

En central utgångspunkt för Folkhälsoinstitutets barn- och ungdomsprogram är att samhällets insatser för att stödja de utsatta barnen och ungdomarna måste sätta individen i centrum. Strävan är att också utveckla ett barn- och ungdomsperspektiv när det gäller samhällets insatser. Folkhälsoinstitutets barn- och ungdomsprogram skall arbeta tvärsektoriellt och överbrygga de olika samhällssektorernas ansvarsområden. Villkoren för hur en god hälsa hos barn och ungdomar kan förbättras skall inte heller isoleras till specifika insatser för barn och ungdomar utan även beakta behov av insatser för hela familjen.

Enligt kommitténs uppfattning är det angeläget att Folkhälsoinstitutets barn- och ungdomsprogram följer upp och stimulerar sex- och samlevnadsundervisningen för ungdomar samt dess koppling till HIV och aids. Landstingets ungdomsmottagningar är en verksamhet där denna typ av rådgivning sker. Denna verksamhet är positiv och bör få stöd. Sex- och samlevnadsundervisning är inte minst viktig ur en förebyggande aspekt, dels för att lära barn

och ungdomar samlevnadens villkor, dels för att upplysa om sexuallivets hälsoaspekter. Sex- och samlevnadsupplysning för ungdomar har också med framgång integrerats med annan ungdomsverksamhet. Det är en positiv utveckling om sex- och samlevnadsinformationen kan anpassas till de miljöer och den verklighet som ungdomarna lever i. Ungdomsmottagningar är en form, men det finns flera. Lokala förhållanden avgör i vilka former som verksamheten sker.

En angelägen uppgift för folkhälsoinstitutet bör vara att följa utvecklingen av självmord bland ungdomar. Statens ungdomsråd redovisar i en särskild undersökning år 1991 att vart fjärde (27%) dödsfall bland ungdomar utgörs av självmord.

### *Idrott och motion*

Idrotten har stor betydelse för barn och ungdomar som påverkansfaktor vad gäller normer, värderingar och livsstil. Idrott och motion får på grund av alltmer stillasittande arbeten en allt större roll för folkhälsa. Goda motionsvanor är grundläggande behov för en god folkhälsa. I den organiserade idrotten är ca 2 miljoner människor aktiva. Riksidrottsförbundet är paraplyorganisation för 62 olika specialidrottsförbund. Riksidrottsförbundet har definierat sin strävan såsom att "idrott skall organiseras så att den i någon form blir tillgänglig för alla!"

Vissa kategorier är underrepresenterade bland de aktiva idrottarna, detta gäller främst kvinnor och äldre. Men aktivitetsgraden skiljer sig också åt bland barn och ungdomar utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Samtidigt ställs, i takt med en utvecklad teknologi och automatisering samt förbättring av kommunikationerna, allt mindre krav på människors muskelkraft och fysiska prestationsförmåga både i arbetslivet och på fritiden. I linje härmed har andelen aktiva ungdomar minskat avsevärt. "Spontanidrottandet" har minskat under 70- och 80-talet som en följd av den alltmer strukturerade och organiserade föreningsverksamheten. En tydlig polarisering har skett. Gruppen ungdomar som tränar och tävlar aktivt – ofta på elitnivå – har ökat. Samtidigt har andelen icke-aktiva också ökat. Enligt Ungdomskommitténs betänkande (SOU 1991:12) *Ungdom och Makt*, var det 32 procent 1984 som inte var aktiva mot 10 procent 1968. För pojkar var motsvarande siffror 26 respektive 4 procent.

Fritid Stockholm har undersökt storstadsungdomars förändrade fritidsvanor mellan åren 1985 och 1991. Studien, som är Europas mest omfattande i sitt slag, är en allvarlig varningssignal för den etablerade idrottsrörelsen. Enligt rapporten går den organiserade idrotten tillbaka bland ungdomar i storstäder. Därmed är en hundraårig trend av ständig tillväxt på ungdomssidan bruten för en av de största folkrörelserna i Sverige. Den etablerade idrotten har i första hand tappat mark bland tjejer som vill kunna kombinera idrott och socialt umgänge. Den tidiga specialisering som sker idag inom idrotten med träningar tre, fyra gånger i veckan medger inte en sådan kombination. Därför lämnar tjejerna idrotten. Men även killarna drabbas av den tidiga specialiseringen och därmed tidiga utslagningen. Rapporten bekräftar också att ungdomar som inte är med i någon idrottsförening lever ett fysiskt inaktivt liv.

Det finns teckan på att barn- och ungdomsidrotten idag inte är tillgänglig för alla barn och ungdomar. Barn erbjuds idag redan från tidig ålder lärarledda instruktionsverksamheter i form av olika skolor och kurser. Samtidigt byggs vuxenidrottens värderingar in tidigt i barnidrotten genom specialiseringsmönster och tävlingsstrukturer.

Detta medför oönskade effekter för ungdomsidrotten. Den tidiga starten, ombytligheten och prestationsinriktningen gör att många unga inte "platsar" i föreningen. Prestationskraven och behoven av ökad träning blir en övermäktig konkurrent. Ett aktivt deltagande i en idrottsförening förutsätter också idag, med få undantag, att föräldrarna medverkar genom att ge stöd och hjälp till sitt barn när det gäller själva idrottsutövandet, men också när det gäller olika former av insatser för själva föreningen.

Idrottsverksamheten har fångats av industrisamhällets värderingar och utvecklats till en mätidrott som kretsar kring centimetrar och sekunder. Grundbultarna är tävling, rangordning och prestation. Föreningarna dras in på marknaden och möter konkurrens med andra företag. En kommersialisering av idrottsklubbarna blir alltmer vanlig. Uppgifterna för idrottsklubbarna blir alltmer att skrapa ihop resurser till några få.

När man talar om idrottsrörelsen tonar allt som oftast en positiv bild fram av en kraftfull och dynamisk folkrörelse. Men det gäller att våga se att idrottens utveckling tagit delvis skilda vägar. Den specialiserade idrottens ökade prestationskrav ställer krav på en specialiserad organisation med ökade ekonomiska krav. För

elitidrotten är samarbete med näringslivet en nödvändighet. Breddidrotten kräver delvis andra villkor och kommitténs uppfattning är att barn och ungdomar bör kunna få utöva idrott utan att för tidigt involveras i elitidrottens värderingar.

I budgetpropositionen 1991/92 framhålls att statens stöd till idrotten i första hand skall avse breddidrott bland barn och ungdomar. För elitidrotten diskuteras nya finansieringsformer. Lotteriutredningen (dir. 1991:01) skall undersöka om föreningarna i högre grad än nu kan finansiera sin verksamhet genom ökade inkomster från lotterier. Lotteriutredningen skall avge förslag i september 1992.

Kommittén anser att det är angeläget att motionsvanor och idrott kan kopplas ihop på ett positivt sätt. En möjlighet att stödja en sådan utveckling är just att betona idrottens folkhälsofrämjande betydelse och att statens fortsatta stöd till idrottsrörelsen baseras sig på denna typ av målformuleringar. Det verkar vara dags att diskutera alternativa organisationsmodeller för idrottsverksamheten där elitidrottens speciella situation inte blandas samman med allmänt motionsutövande och den breda barn- och ungdomsidrotten.

**Kommitténs förslag:** Folkhälsoinstitutet bör följa utvecklingen av sex- och samlevnadsundervisningen för ungdomar. Frågor om HIV och aids bör föras till Folkhälsoinstitutet. Lokala projekt för sex och samlevnad bör stimuleras och verksamheterna utformas utifrån de miljöer som är mest naturliga för ungdomarna att vistas i.

En viktig uppgift för Folkhälsoinstitutet bör vara att följa utvecklingen av självmord bland ungdomar.

Folkhälsoinstitutet bör ge regeringen förslag till målformuleringar för barn- och ungdomsidrotten i syfte att betona värdet av breddidrott för barn och ungdomar samt olika folkhälsoaspekter.

## 5.6 Slutsatser

Det finns utvecklade strategier när det gäller att tillgodose barns och ungdomars sociala behov. Flera av dessa strategier fungerar

dock inte tillfredsställande. Till viss del har dessa brister uppmärksamats och är föremål för åtgärder. Socialtjänstlagen ses över, de särskilda ungdomshemmen får en ny organisation och ett folkhälsoinstitut inrättas i syfte att särskilt beakta utsatta barns och ungdomars hälsa. Strategier för att tidigare motverka tendenser till utslagning bör dock utvecklas, där inte minst samarbetet mellan de olika yrkesgrupper som finns runt barn och ungdomar i vardagslivet måste förstärkas. Barn- och ungdomsarbetet bör i högre grad bejaka ungas behov av mänskligt engagemang som komplement till de professionella yrkesrollerna. Det civila samhället behövs i det sociala arbetet. Strategierna bör också innefatta att roll- och ansvarsfördelningen mellan föräldrar, barn och ungdomar samt professionella tydligt klargörs i syfte att motverka utslagning. Strategier för att motverka främlingsfientlighet bör utvecklas mer riktat och med mer långsiktiga ambitioner än vad som sker idag.

Familjernas och därmed barns och ungdomars uppväxtvillkor påverkas av olika politiska beslut om avgifter och taxehöjningar. En samlad beskrivning och analys av barnfamiljernas villkor utifrån ett antal typhushåll bör tas fram. Särskilda datamodeller bör utvecklas som underlag för kommunala analyser hur införande av eller ändringar av avgifter påverkar olika barnhushåll. Faktorer som påverkar olika generationers förmögenhetsbildning bör också belysas.

Folkhälsoinstitutets inrättande bör innebära att strategierna för sex- och samlevnadsundervisning kan förstärkas. Detta innebär även att frågor om HIV och aids tillförs Folkhälsoinstitutet.

Motionsvanor och hälsa bör kopplas ihop på ett positivt sätt med syfte att stärka den breda barn- och ungdomsidrotten. Strategin för en sådan utveckling är att betona idrottens folkhälsofrämjande uppgifter där elitidrottens speciella situation inte blandas samman med allmänt motionsutövande och den breda barn- och ungdomsidrotten. □





## 6.

# STRATEGIER FÖR VERKSAMHETSBEHOV

En positiv självuppfattning kommer av att vi känner oss nyttiga. Vi tvingas också, kanske motvilligt, acceptera att så mycket av vår status och vårt inflytande följer av det vi uträttar. Det är således förödande för självuppfattningen om man inte kan eller får prestera något. Det är viktigt att bli uppmärksammas för det man gör. Självuppfattningen växer fram gradvis under barnåren för att under tonårsperioden ta tydligare form. Att det under denna period är viktigt att den vuxna omgivningen ser det positiva även om resultatet inte är stort, illustreras tydligast i de fall när individen i en känsla av att inte kunna hävda sig på vanligt sätt övergår till att tillfredsställa sitt behov av uppmärksamhet genom olika destruktiva beteenden.

Av verksamhetsbehoven är möjligheten till arbete, och det erkännande som en yrkesroll kan ge, viktigast för forandet av självuppfattningen. När kommittén sammantaget beaktat den begränsade tiden och andra politikområdets pockande behov av analys och slutsatser har vi valt att avstå från att beröra ungdomars introduktion på arbetsmarknaden. Det beror inte på att vi anser arbetsmarknadsfrågorna vara oviktiga, utan på att vi bedömt kommitténs möjligheter att tillföra konstruktiva synpunkter på detta område som begränsade. Denna avgränsning står heller inte i strid med kommitténs direktiv. Dessutom aviseras i budgetpropositionen 1991/92 en särskild utredning om bl.a. ungdomar och arbetsmarknaden. Kommittén har valt att i huvudsak belysa strategier för verksamhetsbehov med utgångspunkt från barns och ungdomars fritid.

Barns och ungdomars verksamhetsbehov tillgodoses på olika sätt och hänger samman med individuella förutsättningar och den miljö man växer upp i. I detta kapitel belyser vi några områden där strategierna för verksamhetsbehov behöver utvecklas med tyngd-

punkt på statens insatser. Dessa områden är: Stimulera en meningsfull fri tid; tillhandahålla och stimulera tillkomsten av lokaler och anläggningar; spontana och icke föreningsknutna verksamheter samt stimulera kreativitet och eget skapande.

### 6.1 Stimulera meningsfull fri tid

Kommitténs principiella uppfattning är att varken stat eller kommun skall blanda sig i hur unga människor använder sin fria tid – så länge verksamheten inte skadar någon. Det är dock en offentlig uppgift att skapa möjligheter till och stimulera en meningsfull fritid.

Kommunerna är inte enligt lag skyldiga att tillhandahålla fritidsverksamhet för barn och ungdomar. Från olika håll ifrågasätts också om det över huvud taget är en kommunal uppgift. Kommitténs uppfattning är att kommunernas satsningar på fritidsområdet har betydelse i tre avseenden.

För det första för att upprätthålla en infrastruktur av anläggningar och institutioner, som idrottsanläggningar, simhallar, samlingslokaler etc., utan vilka aktiviteterna är omöjliga. Detta är den primära uppgiften. De flesta av dessa investeringar kan aldrig bli kommersiellt intressanta. Däremot kan det vara intressant att utveckla ett samarbete med de kommersiella intressena om detta innebär ett större utbud.

För det andra för att möjliggöra deltagande i fritidsaktiviteter för de barn och ungdomar som av ekonomiska skäl annars skulle vara utestängda. Eftersom drift av anläggningar och administration av föreningar till stor del är fasta kostnader, som är oberoende av antal besökare och medlemmar på marginalen, vore det irrationellt att ta ut avgifter som återspeglade verksamhetens genomsnittskostnader. Anläggningens respektive föreningens extra kostnad för ytterligare en besökare respektive ytterligare en medlem är ju ytterst begränsad. För barn- och ungdomsgruppen vore det olyckligt om höga avgifter skulle begränsa möjligheten till deltagande trots att de reella kostnaderna för ytterligare deltagande är minimala. Därmed inte sagt att det skulle saknas anledning att se över den kommunala avgiftsättningen och göra den mer differentierad.

För det tredje kan stöd till olika fritidsverksamheter vara uttryck för politiska prioriteringar av särskilda idrotter, särskilda grupper

av utövare (exempelvis unga tjejer och handikappade) eller särskilda aspekter på verksamheten (exempelvis folkhälsa och demokratisk fostran).

Det är en viktig kommunal uppgift att följa utvecklingen av barns och ungdomars intressen och anpassa stödet därefter. Det är viktigt att stödja ungdomars egna organisationer och aktiviteter, dvs. verksamhet som inte innebär att vuxna organiserar aktiviteter för ungdomar utan som ungdomarna själva utvecklar. Det framstår som särskilt angeläget att det finns en stor lyhördhet i kommunerna för kraven från sådana grupper av ungdomar som vill gå samman i verksamhet också utan att bilda föreningar, vilket ofta är en förutsättning för bidrag idag.

Kommittén anser att det är en primärkommunal uppgift att upprätthålla en infrastruktur för fritidsverksamhet. Kommittén anser vidare att höga avgifter för barn och ungdomar på ett samhällsekonomiskt omotiverat sätt skulle stöta undan besökande och medlemmar. Kommittén menar också att det är fullt legitimt från samhällets sida att ge stöd till verksamheter som skapar goda resultat ur samhällets synvinkel.

### *Statligt och kommunalt stöd till fritids- och föreningsverksamhet*

Kommunernas fördelning av anslag till fritidsverksamheten stämmer inte alltid överens med det folk helst vill syssla med. Detta framgår tydligt när man analyserar resultaten av fritidsvaneundersökningar i ett antal kommuner. Kommunerna har i hög grad satsat på anläggningar och stöd till verksamheter med ett exklusivt urval av utövare. Så får exempelvis idrotter som utövas under en relativt kort period i livet avsevärt mer stöd än idrotter som kan utövas livet igenom. Förhållandevis stora summor läggs också på anläggningar för elitidrotten. De attitydundersökningar som utförts i anslutning till fritidsvaneundersökningarna visar också att de flesta för sina egna fritidsbehov faktiskt hellre vill att kommunerna satsar på aktiviteter inom områden som friluftsliv, fiske och motion. Man får i sammanhanget dock inte glömma bort underhållnings/elitidrottens värde som alternativ till annan passiv fritid.

En stor del av statens och kommunernas stöd till fritidsverksamhet går till föreningslivet. Det totala statliga stödet till föreningslivet uppgick budgetåret 1989/90 till 7,5 miljarder kronor. Av detta stöd gick 261,5 miljoner till idrotten och 177,3 miljoner till barn- och ungdomsorganisationerna.

Av det totala föreningsstödet utgör 3,3 miljarder kronor skatte-  
subventionerade tider i lokaler och anläggningar, medan ca 1,2  
miljarder kronor består av kontant stöd till föreningsverksamhet –  
främst lokalt aktivitetsstöd. De resterande kontanta bidragen –  
omkring 350 miljoner kronor utbetalas årligen som stöd till lokaler  
och anläggningar i form av driftsbidrag, anläggningsbidrag och lo-  
kalbidrag.

Idag uppgår det kommunala stödet till föreningarnas barn- och  
ungdomsverksamhet till ca 4,5 miljarder kronor. Beloppet utgör  
ungefär hälften av de skattemedel som årligen läggs på kommunal  
fritidsverksamhet.

De statliga medel som barn- och ungdomsföreningarna erhåller  
uppgår till 4% av vad kommunerna totalt bidrar med till det lokala  
föreningslivet. Detta säger en del om det statliga bidragets, trots  
allt, begränsade storlek och betydelse för det lokala föreningslivet.

Ofta bygger fördelningen av anslag och bidrag på gammal tra-  
dition. Bidragsstrukturen har vuxit fram som lagringar av årtion-  
dens politiska prioriteringar där fokus varje år legat på tillskottets  
storlek – inte på helheten. En målmedveten omfördelning av bidra-  
gen är självfallet förenad med betydande motstånd från de som  
hittills varit gynnade. Det kan dock inte vara skäl för att avstå från  
att ta upp frågan till diskussion.

Det statliga bidragssystemet till barn- och ungdomsorganisatio-  
nerna har reformerats och ytterligare steg mot ett mer målrelate-  
rat system har aviserats. På idrottens område fördelas dock fortfa-  
rande det statliga stödet i form av aktivitetsstöd.

Aktivitetsstödet ger intryck av exakthet och rättvisa. Detta är  
emellertid endast ett bedrägligt sken. Det förefaller exempelvis i  
förstone som om knatteidrotten får samma stöd som A-laget, men  
det är inte sant. Att föreningarna får betalt per aktivitet är ingen  
garanti för att pengarna inom föreningen sedan fördelas lika per  
aktivitetsgrupp. Knattelagets ledare ställer ju vanligtvis upp gratis,  
medan A-lagets spelare och ledare kvitterar ut flera tusenlappar i  
månaden.

Aktivitetsstödet har egentligen bara en förtjänst och det är dess  
tydlighet när budgetprövningen av anslagen till föreningslivet sker.  
Det är då lätt att avgöra hur kraftfullt den politiska ledningen ökar  
satsningarna på föreningslivet. Men budgetläget idag skiljer sig  
från tidigare. Det är i såväl stat som kommuner tämligen an-  
strängt. Ökningarna förbyts sannolikt i stagnation, eller rentav

neddragningar. I detta läge anser kommittén att ambitionen att skapa mer och bättre verksamhet för de medel som finns överskuggar de förluster i tydlighet som en förändring av bidragsgivningen eventuellt skulle medföra.

För många organisationer är statsbidragen direkt styrande för föreningsverksamheten. I en del fall har de avgörande betydelse för att föreningen/organisationen överhuvudtaget skall kunna bestå. Det mest utmärkande kriteriet för en folkrörelse är emellertid att den har en självständig ställning gentemot staten. Då kan naturligtvis ett så starkt beroende av staten inte vara bra för rörelsens integritet.

### *Målen för statens bidragsgivning*

Målen för statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna är:

- att främja en demokratisk fostran bland barn och ungdomar,
- att främja jämställdhet och jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper,
- att medverka till en meningsfull fritid för barn och ungdomar, samt
- att uppmuntra fler barn och ungdomar att delta i föreningslivet.

Dessa mål är inte operationaliserade eller inbördes prioriterade. Det saknas en koppling mellan de nationella målen för barn- och ungdomspolitik och målen för bidragsgivningen så att även sådana inbördes prioriteringar kan ske. Det saknas också uppföljning och utvärdering av resultaten i förhållande till målen

Kommittén anser att målen för statens bidragsgivning bör bli tydligare och att staten skall göra prioriteringar mellan sina mål. Olika modeller för en bättre målstyrning av det statliga stödet till barn- och ungdomsorganisationerna bör utvecklas. Tematiska fokuseringar, tillfälliga eller permanenta, bör kunna ske för att lyfta fram sådana grupper eller verksamheter som hamnat i skymundan. Man bör exempelvis kunna ställa upp mål för kvinnligt deltagande för att nå en bättre och mer rättvis balans mellan könen. Vissa åldersgrupper bör också kunna fokuseras, exempelvis större satsning på tonåringarna, liksom att stöd riktas till olika mål-

grupper som handikappade eller invandrare. Målet för det statliga stödet bör också vara att befärma breddverksamhet framför stöd till elitsatsning och att i högre grad se till verksamhet som har bestående betydelse för ett livslångt engagemang.

Statliga bidrag bör utgå bara till sådana föreningar/organisationer som har till uppgift att främja idéutveckling och opinionsbildning i religiösa, politiska, samhällsorganisatoriska, samhälls-ekonomiska eller andra allmänna frågor om samlevnaden i samhället. Även föreningar/organisationer som genomför åtgärder av humanitär art eller åtgärder för att stärka befolkningens mentala eller fysiska hälsa bör komma i fråga för stöd.

Bidrag bör däremot inte utgå till föreningar som har till uppgift att tillgodose medlemmarnas ekonomiska intressen. Inte heller bör stöd utgå till föreningar/organisationer vilkas uppgift är att bevaka medlemmars sakintressen.

De minskningar i anslagen som sker eller förestår får inte gå ut över spontanaktiviteterna. Man skall inte behöva delta i regelbunden föreningsverksamhet för att få del av samhällets satsningar på fritidsverksamheten. Därför måste formerna för bidragsgivning i framtiden också ta hänsyn till och ge möjlighet till grupperingar och rörelser bland barn och ungdomar som inte följer de gängse föreningsbildningarna. Stöd bör också utgå för föreningarnas öppna verksamheter. Det är inte heller säkert att ett stöd från statens sida alltid behöver handla om pengar i direkt form. Vi diskuterar ett antal möjliga sådana stödformer i kapitel 8 Strategier för förnyelse och utveckling.

En del av dagens bidrag till föreningslivet utgår som ersättning för särskilda uppdrag som staten vill få utförda. Detta är inte bidrag i vanlig mening utan handlar mer om att staten och kommunerna "köper" tjänster av föreningslivet/organisationerna, s.k. uppdragsstöd. Detta finns det ingen anledning att ändra på. Stat och kommun bör även framöver "köpa" tjänster från föreningslivet när man bedömer att tjänsten blir bättre och billigare utförd på det sättet. Vad som dock behöver utvecklas och stramas upp är kontraktering samt organisationernas avrapportering av genomförda uppdrag och utvärdering av de resultat som uppdragen har gett.

### *Frigör barn- och ungdomsorganisationerna från bidragsberoendet*

Barn- och ungdomsorganisationerna har blivit starkt beroende av bidrag från stat och kommun för sin finansiering. Den egna finansieringen genom medlemsavgifter och andra inkomstkällor är för en del organisationer endast ett mindre komplement till bidragen. En intressant faktor i denna utveckling är att staten lagt beslag på en god del av föreningslivets traditionella finansieringskällor, dvs. lotterier och spel.

Barn- och ungdomsorganisationernas beroende av statlig och kommunal bidragsgivning bör minska kraftigt. Insatserna bör inriktas på att öka folkrörelsernas möjligheter till egenfinansiering i syfte att föreningslivet åter skall bli självständigt.

Folkrörelserna bygger på att människor frivilligt sluter sig samman utifrån en gemensam idé. En förenings livskraft står och faller med dess medlemmars engagemang. En förening utan medlemmar är ingen förening – lika lite som en förening med merparten passiva medlemmar är det. Det är varken ett statligt eller kommunalt ansvar att utveckla föreningsidéer eller bidra till att medlemsantalet ökar. Ansvaret ligger helt och fullt på den enskilda föreningen. I samma stund som staten eller kommunen tar ett ansvar för att en förening finns eller bedriver verksamhet är folkrörelsetanken död.

Under 1990-talet bör det vara de enskilda kommunernas förutsättningar och deras fritidspolitiska inriktning som avgör vilket kommunalt stöd som föreningarna skall få. Den tid är förbi när kommunerna anpassade sin bidragsgivning till generella och från statligt håll dikterade regler. Diskussionerna bör framöver mer utgå från föreningarnas behov av satsningar på infrastruktur och utveckling.

I budgetpropositionen 1991/92 redovisas ett budgetunderskott som överstiger 100 miljarder kronor. Tillväxten beräknas bli negativ de kommande två åren. Regeringen tvingas därför pröva varje utgiftspost mycket noga. I budgetpropositionen föreslog regeringen sålunda att folkrörelsernas förmåga till egenfinansiering skall ses över. Det är naturligtvis värdefullt om översynen kan ge en nyanserad bild av olika grupper av folkrörelserns finansiella situation, dvs vilken roll de statliga bidragen spelar för verksamhetens finansiering. Innan beslut om mer omfattande förändringar fattas är det angeläget att för varje grupp av folkrörelser kunna uttala sig om i vilken utsträckning en bidragsminskning påverkar verksamhetens



omfattning, inriktning och vissa resursmässigt svaga målgruppers möjlighet till deltagande.

Kommunerna får påräkna nolltillväxt fram till slutet av 1990-talet. Vid fördelningen av resurser tvingas de ge företräde för den lagreglerade verksamheten. Det är inte svårt att dra slutsatsen att stora minskningar kan förväntas av anslagen till fritid och kultur. Av dessa anslag kan, pga. kommunernas omsorg om den egna verksamheten, i sin tur anslagen till föreningslivet förväntas påverkas mest. Marginella besparingar i statens och kommunernas budgetar kan alltså mycket väl tänkas slå igenom som halvering eller rentav slopande av stödet till föreningslivet.

Det bidragssystem som i en tillväxtekonomi medfört möjligheter till expansion, blir i en tid av ekonomisk stagnation ett besparingsobjekt. Kommittén har därför diskuterat möjligheterna att frigöra barn- och ungdomsorganisationerna från bidragsberoendet genom att öka föreningarnas möjligheter att finansiera sin verksamhet med lotterier och spel. Lagliga hinder bör ses över, liksom möjligheterna att koppla anslagen till vinsterna i spelbolagen.

Utvecklingen av de statliga spelbolagen har lett till att föreningslivets andel av de medel som dras in genom lotterier och spel har minskat. Orsaken är främst att föreningslivet haft svårigheter att klara den hårdnande konkurrensen från statliga lotterier och spel. De statliga spelbolagen har fortlöpande ökat sina marknadsandelar på föreningslivets bekostnad. 1991 hade spelbolagen en bruttoomsättning på 16 miljarder kronor, medan folkrörelsernas spel omsatte endast drygt fyra miljarder. Statens nettoinkomster från spelbolagen uppgick till 35 procent av omsättningen, dvs. till drygt fyra miljarder kronor. Därav svarade Penninglotteriet för 1,3 och AB Tiptjänst för 2,2 miljarder kronor. Man kan på principiella grunder ifrågasätta med vilken rätt staten tränger ut folkrörelserna från spelmarknaden. Spel är knappast något naturligt statligt monopol och inte heller någon offentlig nytthet.

Kommittén menar att överskotten från den förstatligade spelverksamheten bör återföras till föreningslivet. En sådan lösning innebär att föreningslivet får en stabilare finansieringsbas. De statliga bidrag som blir kvar kan då utgöra komplement, riktade mot särskilda mål.

Lotteriutredningen har i en delrapport (SOU 1992:33) redovisat en intressant lösning med en stiftelse, Folkrörelserna i Sverige, som skulle få fördela överskottet från spelverksamheten. Det är ange-

läget att man inom ramen för översynen av anslagen till folkrörelserna noga överväger former och nivåer för en sådan lösning. Kommittén vill dock för sin del bidra med följande skiss till uppläggning.

Staten skulle kunna fortsätta att vara ägare till AB Tipstjänst och AB Penninglotteriet. Staten kan sedan teckna ett entreprenadavtal om driften av företagen med den nya folkrörelsestiftelsen. Avtalet som förslagsvis kan vara treårigt reglerar de krav som staten ställer på stiftelsen avseende bidragsändamål och kretsen av mottagande organisationer. Det föreslagna avtalet hämtar sin förebild i statens avtal med Sveriges Radio. Staten bör behålla styrelseplatser i bolagen för att kunna utöva tillsyn över avtalets efterlevnad.

**Kommitténs förslag:** Målen för statens stöd till barn- och ungdomsorganisationerna bör analyseras noga och preciseras. Översynen av föreningslivets finansiella villkor, som skall göras inom ramen för utredningen om principer för utformning av ett nytt system för statens bidrag till folkrörelser och andra ideella organisationer, bör beakta möjligheterna till större självständighet och ökad egenfinansiering. Överskotten från statlig spel- och lotteri-verksamhet bör i sin helhet återföras till föreningslivet. Formerna för detta bör närmare utredas.

## 6.2 Tillhandahålla och stimulera tillkomsten av lokaler och anläggningar

Sveriges kommuner lägger årligen ca 9 miljarder kronor av sina driftsbudgetar på fritidssektorn. Dessutom investeras ca 1 miljard årligen i nya fritidsanläggningar. Driftsbudgetarna fördelas så att 60–70 procent står för drift och underhåll av anläggningar, 15 procent är kontantbidrag, 10–15 procent utgör kommunalt driven verksamhet och 5–10 procent står för administration. Ungefär 7 procent av de kommunala investeringarna går till fritidssektorn.

95 procent av hela fritidssektorn finansieras via skatteintäkter. Det innebär till exempel att en normalinkomsttagare 1989 betalade ca 2 000 kronor till fritidssektorn. Detta kan jämföras med att samma inkomsttagare betalade ca 6 000 kronor till skolan, 4 300 kronor till äldreomsorgen och 2 800 kronor till barnomsorgen.

1987 arbetade drygt 20 000 personer inom fritidssektorn (drygt 15 000 årsarbeten), varav hälften på del- eller timtid. Av dessa arbetade 7 500 med barn- och ungdomsverksamhet, 3 300 på sim- och badanläggningar och 4 200 på idrottsplatser.

Av dessa siffror framgår att kommunerna satsar stora resurser på att driva fritidsanläggningar. Det mesta av den verksamhet som bedrivs i dessa anläggningar sker i föreningsregi, främst idrottsaktiviteter. Svenska kommunförbundet beräknar att 80 procent av all verksamhet sköts av föreningar och att 20 procent drivs i kommunal regi, framför allt fritidsgårdsverksamhet. Likaså är ca 80 procent av all föreningsverksamhet idrottsaktiviteter. Idrottsammanskomsterna 1991 fördelade sig på följande idrotter: fotboll 32,3 procent, ishockey 6,5 procent, ridsport 6,3 procent, tennis 4,8 procent, simning 4,7 procent, handboll 4,4 procent, och gymnastik 4,2 procent osv.

Det går att se vissa geografiska mönster när det gäller utöandet av vissa idrotter. Detta återspeglas också i anläggningsbeståndet. Det är exempelvis mer vanligt med fotbollsplaner i södra Sverige, liksom det av klimatskäl också finns fler inomhushallar för ishockey.

Det är kommuner som både äger och driver anläggningarna i de flesta fall. Vissa olikheter finns dock, främst på den typ av anläggningar som av tradition ägs och drivs av föreningar, t.ex. golfbanor och ridanläggningar. Enligt kommunförbundet kan man konstatera att det inte skett någon nämnvärd ökning när det gäller föreningsdrift av anläggningar i kommunerna under de senaste åren. Föreningsdriften kan dock försvåras och kanske t.o.m. minska om inga åtgärder sker med anledning av den fördyring som sker med de nya mervärdesskattegrupperna.

Avgifterna för att nyttja fritidsanläggningar har av tradition i kommunerna varit låga. Ofta har s.k. noll-taxa förekommit, speciellt för ungdomsverksamhet. Men detta innebär att de av kommunen finansierade anläggningarna som simhallar, ishallar, fotbollsplaner etc. med höga driftskostnader och låga intäkter ger de föreningar som använder dessa större subventioner jämfört med föreningar som har egna anläggningar. En timme i en ishall kostar ca 1 500 kronor, vilket innebär att hockeyklubben som tränar där utöver kontant stöd också får en subvention av lokalhyran med 1 500 kronor/aktivitetstimma. Man kan med fog fråga sig om det är en politisk medveten vilja att killar som spelar ishockey skall ha

större subventioner av skattemedel än t.ex. flickor som rider. Eller har det bara "blivit så" av slentrian och tradition?

Ett annat fenomen som har blivit mer och mer påtagligt är att kommunerna koncentrerar sina anläggningar inom kommunen. Det är således vanligt att om man bygger en ishall så lägger man av kostnadsskäl ner några utomhusbanor. Det är ofta de bostadsnära anläggningarna som får försämrade eller indragen skötsel. Konsekvensen blir att antalet aktiva minskar då spontanaktiviteterna så gott som helt upphör. Verksamheten måste planeras i förväg och sker numer oftast i föreningsregi. Endast ett fåtal har fått nytta av den nya fina anläggningen.

Denna koncentration till färre anläggningar och till ett organiserat turneringsspelande innebär att de barn som deltar ofta är beroende av att föräldrar kan ställa upp och skjutsa till träning och matcher. Detta kan vara en faktor som gör att barn och ungdomar, vars föräldrar inte hinner eller av andra skäl inte har möjlighet att skjutsa, inte får chansen att utöva den verksamhet de helst vill. Dessutom gör idrotten förluster när talangfulla spelare tvingas sluta.

Kommittén anser att stödet till anläggningar och institutioner bör ges med förbehåll för tillträde av spontanbesök.

### *Momsregler och anläggningar i föreningsregi*

Reformeringen av skattesystemet har medfört väsentligt förändrade förutsättningar för att driva institutioner och anläggningar i föreningsregi. Kommunerna har givits möjlighet att dra av ingående mervärdesskatt. Undantagna är sådana momsutgifter som har med utgifter för bostäder, vin och sprit, personbilar samt halva leasingkostnaden för personbilar att göra.

Enligt kommunförbundet medför den generella avdragsrätten att kommunerna har rätt att dra av ingående moms även för sådana utgifter som har att göra med icke mervärdesskattepliktiga tillhandahållanden, t.ex. upplåtelse av idrottsanläggningar.

Ideella föreningar saknar dock fortfarande denna avdragsrätt, vilket gör drift i kommunal regi väsentligt billigare. Tendensen att lägga över denna typ av anläggningar på föreningar har sedan de nya reglerna infördes följdriktigt bromsats upp.

På sina håll i landet diskuteras nu att låta kommunerna återta anläggningarna för att man skall slippa avbränningen i mervär-

desskatt och få ut mer verksamhet för pengarna. I flera fall har man redovisat att föreningar hemställt om att få bidrag in natura, exempelvis byggmaterial istället för sedvanligt anslag från kommunen – allt i syfte att kringgå momsreglerna.

Att skapa kostnadsneutralitet mellan föreningsdrift och kommunal drift kan enligt kommunförbundet åstadkommas på följande sätt:

- A. Kommunen kommunaliserar, övertar ägande och drift av samtliga fritidsanläggningar.
- B. Kommunen överenskommer med en förening som driver en kommunal fritidsanläggning att minska på driftsbidraget mot att kommunen åtar sig utgifter avseende elektricitet, vatten, avlopp m.m. Mervärdesskatten på dessa utgifter blir fullt avdragsgill hos kommunen. Kommunen har också möjlighet att lämna driftsbidrag i form av varor respektive tjänster istället för kontanter.
- C. När det gäller anläggningar som ägs av föreningslivet finns inga möjligheter till motsvarande enkel bidragsväxling. Ett något krångligt sätt för att kringgå momsskattereglerna är att föreningen eller föreningarna bildar ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Aktiebolaget eller den ekonomiska föreningen förvärvar idrottsanläggningen. Därefter ansöker man om frivillig skatteskyldighet för mervärdesskatt och hyr ut anläggningen till kommunen med moms. För kommunen är denna momsutgift fullt avdragsgill. Kommunen hyr därefter ut anläggningen till den ideella föreningen eller de ideella föreningar som bildat aktiebolaget eller den ekonomiska föreningen. Denna uthyrning kan enligt huvudregeln ske utan moms.

Genom detta tämligen enkla förfarande ökas inte kommunens respektive föreningens kostnader även om anläggningen ägs av föreningen.

För många föreningar kan det upplevas som demokratiskt stötande att lämna formen som ideell förening. Därför kan det, som kommunförbundet beskriver, vara klokt att särskilja föreningens förvaltningsuppgifter från den traditionella folkrörelseuppgiften för att inte blanda ihop rollerna.

Föreningarna måste anses oskyldiga till den uppkomna situationen. Det kan därför inte vara rimligt att föreningarna själva skall belasta verksamheten med kostnader för bildande av ny juridisk

person. Skattereglerna får heller under inga omständigheter medföra att strävanden från kommunerna att engagera föreningarna för självförvaltning av institutioner och anläggningar motverkas. Eftersom ingen fritidsanläggning är lönsam utan kommunala bidrag borde därför inte driftsformen påverkas av skattemässiga skäl.

**Kommitténs förslag:** Föreningar som berörs av förändrade förutsättningar för drift av anläggningar i föreningsregi bör erbjudas information och utbildning. Detta är en uppgift för staten, kommunerna, kommunförbundet och riksorganisationer, t.ex. Riksidrottsförbundet.

Den översyn av skattereformens effekter på detta område som nu pågår inom Finansdepartementet bör särskilt beakta de ökade kostnader och den ökade byråkrati som de ideella föreningarna drabbas av. Utredningen bör enligt vår mening även ge förslag till framtida former för information och utbildning från staten till ideella föreningar och folkrörelser.

### 6.3 Spontana och icke föreningsanknutna verksamheter

Barns och ungdomars fysiska närmiljö är i detta sammanhang av stor betydelse. Det handlar om att stimulera till lek och upptäckarglädje. I dag är lekmiljön eftersatt. Många barns närmiljö är starkt trafikerade gator och asfalterade skolgårdar. Miljön sätter ofta gränser för barns och ungdomars spontana aktivitet. De kan inte bara gå ut och spela boll utanför bostaden, utan aktiviteterna måste ske på särskilda anläggningar och därmed ofta organiseras i förväg. På detta område krävs ett ökat medvetande och åtgärder.

En allt viktigare uppgift är att öka utrymmet för barn och ungdomar att kunna delta i olika verksamheter mer spontant och utan anspråk på föreningsmedlemskap. Under senare år har, som redovisats, fritidsverksamheten utanför föreningslivet ökat. Det är viktigt att uppmärksamma att denna utveckling uttrycker nya behov.

Många ungdomar deltar i olika föreningsars öppna verksamheter, men uppfattar sig inte som föreningsaktiva. Olika utredningar visar på behov av nya strukturer och former för unga människor

att komma samman runt en idé eller ett projekt. Dessa former kan vara föreningsformen men det bör också finnas en öppenhet för andra former av engagemang. Många unga människor idag vill inte stöpas in i gamla fållor och etablerade former. Framväxten av nya rörelser vid sidan av det traditionella föreningslivet visar tydligt på nya behov. Så har framför allt olika musikrörelser och replokalers tillkomst oftast skett på ungdomars egna initiativ och villkor och därmed i stor utsträckning utvecklats i sådana former som de själva vill ha.

Också vid sidan av de traditionella idrottsföreningarna växer det fram helt nya former för motion och fysisk aktivitet som t.ex. olika institut för Work Out. Inte minst lämnar unga flickor den etablerade idrottsrörelsen för att i stället motionera under sådana former. En social gemenskap finner de då på de olika motionsinstitutet. (Se kapitel 5 *Strategier för sociala behov.*)

Kommunerna har tidigare drivit omfattande fritidsverksamhet i egen regi. Denna verksamhet växte fram ur ett tidigt socialt engagemang för föreningslös ungdom. De mötesplatser som utvecklades var de s.k. ungdomsgårdarna. Under 70-talet expanderade den kommunala fritidsverksamheten och fritidsgårdar inrättades i varje kommun. Dessa fritidsgårdar kom i många fall att utgöra mötesplatser för ungdomar främst i de yngre tonåren.

Studieförbunden har under de senaste åren kommit att spela en roll för att kanalisera det nya engagemang som finns bland ungdomar. Enligt Statens kulturråd utgör studieförbundens kulturgrupper tillsammans med studiecirkel i estetiska ämnen den dominerande formen för amatörverksamhet inom kulturområdet. Totalt samlar studieförbundens kulturprogramverksamhet en publik på över 11 miljoner deltagare årligen, av vilka en stor del är ungdomar. Denna verksamhet når ut bättre och engagerar en bredare allmänhet, både geografiskt och socialt, än vad kulturinstitutionerna gör.

Inte minst barn och ungdomar deltar livligt i den omfattande amatörverksamheten. Så engagerar t.ex. rockmusiken över 70 000 ungdomar i olika band och grupper.

Kommittén anser att studieförbunden kan utgöra en viktig kanal för att stödja den kulturverksamhet som bedrivs framför allt utanför traditionellt föreningsliv.

### *Allmänna arvsfonden*

Nya former av rörelser och olika engagemang kan också få stöd genom medel från Allmänna arvsfonden.

Allmänna arvsfonden tillkom enligt beslut av 1928 års riksdag i samband med att kusiner och avlägsnare släktingar genom lagen (1928:279) om arv uteslöts från arvsrätt. Allmänna arvsfonden förvaltas av Kammarkollegiet som en särskild fond, skild från statskapitalet. Under budgetåret 1991/92 finns det ca 195 miljoner kronor att fördela. Av dessa medel disponeras ca 40 miljoner kronor för att främja fostran av ungdom. Med ungdom avses åldrarna 7–25 år. De medel som avser fostran av ungdom fördelas av Civildepartementet. Resterande medel fördelas av Socialdepartementet och avser omsorg om handikappade respektive vård av barn och ungdom.

Enligt praxis utgår stödet till juridiska personer, t.ex. föreningar, stiftelser och andra organisationer. Stödet utgår till nyskapande och/eller utvecklande projekt samt som bidrag till kostnader för om- och nybyggnad av ungdomslokaler samt handikapporganisationernas rekreationsanläggningar. Stöd ur fonden kan inte utgå till enskilda personer eller till reguljär föreningsverksamhet. Allmänna arvsfonden kan inte heller ge stöd till åtgärder som det åligger stat och kommun att bekosta. Däremot kan stöd utgå till kommuner och landsting för att utveckla en verksamhet som de inte är ålagda enligt lag att genomföra. Vidare kan stöd utgå när kommun eller landsting tillsammans med en eller flera organisationer vill förnya och utveckla en verksamhet – pröva en idé.

De medel som avser fostran av ungdom har i hög grad riktat in sig på att uppmuntra ungdomars eget engagemang och underlätta för unga människor att aktivt delta i och påverka samhällsutvecklingen. Många av de projekt som beviljats medel har haft som särskilt syfte att nå ungdomar som inte återfinns i organiserade ungdomsaktiviteter. För att utveckla och ta fasta på nya behov av mötesplatser för ungdomar har 10 miljoner kronor avsatts för att bidra till en utveckling av nya former av träffpunkter för ungdomar. En utgångspunkt för detta projekt är att söka utveckla ett samarbete mellan lokala intressen, även kommersiella, i syfte att olika former av träffpunkter för ungdomar skall utvecklas. Statens ungdomsråd ansvarar för denna satsning.

Idag finns erfarenheter i samband med bl.a. ansökningar till Allmänna arvsfonden för fostran av ungdom att många ungdomar



inte genomför sina ideér, eftersom de inte vill bilda en förening eller tvingas in i en form som inte känns bra för verksamheten eller projektet. Möjligheter att ge ett snabbt stöd till ungdomsgrupper som vill bedriva en seriös form av aktivitet efterfrågas. Flera av de nya rörelserna som vuxit fram under senare år, som Fryshuset i Stockholm, Rosteriet i Luleå och Urkraft i Skellefteå, visar hur ett socialt engagemang för unga människor kan knytas till att de får möjlighet att växa och känna självförtroende genom olika verksamheter som passar den egna personligheten. Dessa unga människors engagemang kanaliseras bl.a. i olika verksamheter som hela tiden växer fram inom dessa rörelser. Det är inte alltid detta engagemang och verksamhetsbehov passar för en traditionell projektansökan och med krav på att bilda en förening.

Det finns således behov av att arvsfondsmedel skall kunna ges till verksamheter som bedrivs av andra än i huvudsak föreningar och organisationer. Det som är viktigt är att det finns ett formaliserat ansvar för redovisning och resultat kopplat till att medel beviljas.

Kommitténs uppfattning är att fördelningen av arvsfondsmedlen för barn och ungdom skall fylla en mer strategisk funktion i barn- och ungdomspolitiken och utgå från de nationella målen med krav på uppföljning och utveckling av resultatmått. Medlen bör användas i syfte att utveckla metoder och insatser inom områden som olika utvärderingar och resultatuppföljningar visar behov av. I dessa avseende krävs en modernisering av lagen (1928:281) om Allmänna arvsfonden.

En översyn (dir.1991:3) av Allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelser samt vissa frågor rörande dess tillämpning och beslutanderätten vid utdelning av stöd ur fonden pågår. Översynen omfattar också frågor om uppföljning av verksamheter som startats genom stöd ur Allmänna arvsfonden. Översynen skall vara klar i oktober 1992.

**Kommitténs förslag:** Det är önskvärt att kommunerna prioriterar lokaler och verksamhet som vänder sig till en bred allmänhet och som också ger möjlighet till aktiviteter under en lång tid i livet. För att tillmötesgå resultaten från olika fritidsvaneundersökningar är det angeläget att det finns tillgång till grönområden/idrottsplatser för olika former av spontanaktiviteter.

Kommittén anser att kommunerna i sin bidragsgivning bör främja spontan och öppen verksamhet mer än vad som sker idag. De erfarenheter som vunnits i samarbetsprojekt med kommuner, föreningsliv och näringsliv när det gäller att utveckla nya former av verksamheter för barn och ungdom bör spridas.

Kommittén föreslår att översynen om Allmänna arvsfonden m.m. särskilt beaktar de synpunkter som framförts av kommittén med avseende på att fördelningen av arvsfondsmedlen för barn och ungdom bör ske strategiskt i förhållande till de nationella målen för barn- och ungdomspolitik.

## 6.4 Stimulera eget skapande

Barn och ungdomar behöver få uttrycka sig genom musik, sång, bild eller på andra konstnärliga språk för att få utlopp för kreativitet och skapande.

För barn och ungdomar är det förutom föräldrarna och familjen, den offentliga barnomsorgen, skolan, föreningslivet och annan fritidsverksamhet som kan bidra till att underhålla kulturintresse och skaparlust. Flera undersökningar visar att uppväxtmiljön är en av de viktigaste bakgrundsvariablerna för lusten att uttrycka sig, möjligheten att utveckla sin kreativitet och sitt kulturintresse. Studien talar om att de som tidigt får möjlighet att utveckla ett aktivt kulturintresse får impulser som följer dem resten av livet.

Barn och ungdomar bör få chans att bekanta sig med olika former av kultur. Det är bra om unga människor tidigt får lära sig att analysera det de ser, hör och läser, lära sig att "läsa" budskap som inte alltid är så tydliga och att träna sig i att bedöma olika former av kulturutbud.

Staten, landstingen och kommunerna delar på ansvaret för det offentliga stödet till kulturlivet. Den statliga kulturpolitikens möjligheter att direkt främja barn- och ungdomskulturen ligger huvudsakligen inom ramen för de generella, statliga stödformerna till centrala, regionala och lokala kulturinstitutioner och organisationer. Propositionen om barn och kultur (1978/79:143) lade den principiella grunden för de statliga barnkulturinsatserna. Efter 1979 har

staten initierat satsningar för både barn och ungdom av mer permanent eller tidsbegränsat slag.

En rad myndigheter har till uppgift att främja och utveckla barn- och ungdomskultur. *Statens kulturråd* fördelar ekonomiskt stöd till institutioner, fria grupper och organisationer. Kulturrådet har i Program för kulturrådets insatser för barn- och ungdomskultur 1990/91-1992/93 redovisat idéer och förslag i första hand för att förstärka rådets egna insatser inom barn- och ungdomskulturområdet. Med anledning av programmet har rådet fått uppdrag av regeringen att i samarbete med de statligt stödda kulturinstitutionerna redovisa på vilket sätt deras barn- och ungdomsverksamhet kan förstärkas. Bland övriga myndigheter som främjar barn- och ungdomskultur kan nämnas Barnmiljörådet, Statens ungdomsråd, Socialstyrelsen och Svenska filminstitutet.

Barns och ungdomars möjligheter att få del av kulturlivet bestäms till övervägande del av initiativ på lokal nivå. Nu pågår ett intensivt förändringsarbete i kommunerna. Sammanslagning av kultur- och fritidsnämnder är vanliga, liksom att barn- och ungdomsfrågor förs till en gemensam nämnd.

En del kulturprojekt syftar till att stimulera ungdomars eget skapande i nära samarbete med professionella konstutövare inom olika konstarter. Inom kultur- och teaterverksamheten finns också en lång erfarenhet av att använda teatern som verktyg för ungdomar som behöver självkänsla, vuxentillit och gruppkänsla. Sådana teaterprojekt innebär att ungdomarna deltar i en process att nå fram till en gemensam teaterproduktion, där arbetet med teaterpjäsen blir en sammansvetsande länk. Dessutom engageras ungdomarna i vardagens arbete runt teaterpjäsen, som matlagning, städning och dekor. Många teaterprojekt engagerar ungdomar som haft skolsvårigheter, skolkat eller på andra sätt haft svårigheter. Kommitten anser att kulturverksamhet som på detta sätt engagerar ungdomar är av stort värde och har visat sig mycket framgångsrikt när det gäller att nå resultat i arbetet med ungdomar som av olika skäl har sociala problem. Erfarenheterna från sådan verksamhet finns bl.a. inom många av de rörelser som vuxit fram för ungdomar på senare år liksom inom olika teaterverksamheter.

I takt med att bildmedierna blivit alltmer omfattande inslag i våra liv, inte minst de ungas, har behovet av mediakunskap och kvalitetsmedvetande ökat. Det är därför bra att barn och ungdom

mar ges möjlighet att kritiskt granska det utbud som finns. Lika viktigt är det att de får komma i kontakt med ett kvalitetsutbud på filmens och videons område. Inte minst inom det senare området finns många avarter i videofilmsuthyrarnas utbud.

Regeringen inrättade 1990 rådet mot skadliga våldsskildringar (dir.1990:40), allmänt kallat *Våldsskildringsrådet*. Rådet inrättades bl.a. som ett svar på en omfattande opinion mot råa och brutala våldsskildringar som förekommer i framför allt videofilmer. Flera olika händelser som gällde bråk mellan ungdomar visade bl.a. att en del ungdomar har svårt att dra en gräns mellan verkligt våld och videovåld. Frågorna om skadliga våldsskildringar är intimt förknippade med beteendeuppfattningar, dvs. vilka värderingar och normer som förmedlas till barn och ungdom. Detta behandlas i kapitel 4 Strategier för säkerhet och trygghet.

Våldsskildringsrådet utgör ett samarbetsorgan för de myndigheter som på olika sätt arbetar med frågor om våld och våldspåverkan inom mediaområdet. Syftet är att ge ett brett stöd, en uppmuntran och konkret hjälp till de grupper ute i landet som arbetar med videovåldsfrågan.

Kommittén anser att strategierna för att utveckla insatserna när det gäller skadliga våldsskildringar bör utvecklas och stärkas. Frågorna bör ges en ökad status. Kommittén anser att frågorna därför bör föras till barn- och ungdomsmyndigheten.

**Kommitténs förslag:** Kulturverksamhet som engagerar utsatta ungdomar är av stort värde och det är önskvärt att denna ges ökad uppmärksamhet i det förebyggande barn- och ungdomsarbetet också på statlig nivå.

Strategierna för att utveckla insatserna när det gäller skadliga våldsskildringar bör utvecklas och stärkas. Kommittén anser att våldsskildringsfrågorna får ökad legitimitet genom att de förs till barn- och ungdomsmyndigheten.

## 6.5 Slutsatser

Kommitténs uppfattning är att statens signaler till kommunerna när det gäller fritidsverksamhet skall vara: stöd infrastrukturer, uppmuntra nya lösningar där ett stort mått av kreativitet och eget skapande finns med, och samarbeta med den kommersiella sektorn. Därutöver skall staten ha en beredskap för att ge särskilda resurser i form av projektmedel och kunskap om den statliga utvärderingen visar på speciella behov för vissa barn- och ungdomsgrupper. Samtidigt kan målen förändras. Att tidigt bygga in verksamhet som ger barn och ungdomar kunskap och insikt om vad som döljer sig i olika former av medier är en viktig fråga såväl för staten som för kommunerna.□

## 7.

# STRATEGIER FÖR SJÄLVFÖRVERKLIGANDE

Med självförverkligande menar vi behovet av att få utveckla sig, att lära mer om omvärlden och det okända, att skapa och experimentera. Det handlar om barns och ungdomars möjlighet att få utlopp för sin kreativitet, nyfikenhet och vetgirighet.

Strategierna för att uppfylla dessa behov utgår från vuxensamhällets ansvar att stimulera kunskapsinhämtning, bildning, kreativitet och kritiskt tänkande. Det handlar också om att stödja barns och ungdomars egna initiativ till ansvarstagande och skaparglädje. Men även att ge dem möjligheter att, inom vissa gränser, få göra de misstag som krävs för att nå insikter och erfarenheter.

Under de första levnadsåren är det föräldrarna och andra människor i barnets närhet som skall ge den stimulans som krävs. När barnet blir äldre blir också kamratkretsen allt viktigare och för ungdomar måste möjligheten att ta initiativ tillsammans med jämnåriga finnas. Parallellt finns i samhället betydelsefulla institutioner som har som huvuduppgift att just ägna sig åt att ge möjligheter till lärande och utveckling; den offentliga barnomsorgen och skolan.

Många barn och ungdomar får inte den stimulans till självförverkligande som de har behov av, deras inneboende upptäckarglädje utnyttjas inte. Vilka åtgärder kan man då från statligt håll vidta? Det är främst på två områden som vi har ansett att tydligare strategier behövs. Strategierna är att ge möjlighet till god barnomsorg och god utbildning samt att stimulera ansvarstagande, kritiskt tänkande och delaktighet.

## 7.1 Ge möjlighet till god barnomsorg och god utbildning

Den offentliga barnomsorgen och skolan är en kommunal uppgift. Den offentliga barnomsorgen bedrivs idag i en rad olika former; daghem, familjedaghem, deltidsgrupp, öppen förskola, fritidshem och öppen fritidsverksamhet. Den statliga styrningen av barnomsorgen och skolan sker främst genom fastställande av tydliga mål för verksamheten samt uppföljning och kontroll.

Både skollagens och socialtjänstlagens grundläggande paragrafer betonar att allsidigheten vad gäller barns och ungdomars utveckling och lärande skall främjas i nära samarbete med hemmen (1§ skollagen och 12§ socialtjänstlagen).

Familjepolitiken skall underlätta för föräldrarna att själva välja den vård och fostran av barn som passar dem och barnen bäst. Detta innebär att det skall finnas en barnomsorg utanför hemmet av god kvalitet för dem som vill ha det och ekonomiska möjligheter för dem som önskar stanna hemma när barnen är små.

Nya vägar prövas för en flexiblare resursanvändning och större valfrihet inom den offentliga barnomsorgen. Som ett första steg i den omläggningen har tidigare hinder för fri etablering och fritt utnyttjande av olika barnomsorgsformer stegvis tagits bort. En särskild lag om barnomsorg aviseras i regeringens proposition om den kommunala ekonomin (prop.1991/92:165, bil.2).

Genomgripande förändringar av styrningen och ansvaret för skolans verksamhet har också skett. Det samlade sektorsbidraget till skolan innebär en större frihet för kommunerna att fördela resurserna och ger möjligheter till profilering av olika skolor. Nästa steg är att ge föräldrar, barn och ungdomar en reell möjlighet att kunna välja skola.

Det har ett värde i sig att skolans och den offentliga barnomsorgens verksamhet präglas av kreativitet och att en utveckling av metoder utifrån individuella behov fortgår. Det är därför viktigt att olika metoder utvärderas och att slutsatserna omsätts i målen för skolans och socialtjänstens verksamheter. Här har både Socialstyrelsen och Skolverket förändrat sin myndighetsroll i riktning mot målstyrning, uppföljning och utvärdering av den offentliga barnomsorgens respektive skolans arbete.

Möjligheterna att erhålla statsbidrag till barnomsorg i alternativa former liksom till fristående skolor accentuerar behovet av ett

fungerande utvärderingsansvar för att driva utvecklingen framåt. Det gäller att kunna ta tillvara positiva tendenser och idéer och ge dem spridning, likväl som att fästa uppmärksamheten på brister.

Skolbarnsomsorgskommittén har i sitt betänkande (SOU 1991:54) Skola – Skolbarnsomsorg en helhet, utvecklat ett resonemang om värdet av att samtlig personal som arbetar med barn och ungdomar också erhåller en gemensam grundsyn och kunskap när det gäller arbete med barn och ungdomar. Förslaget avser i första hand barnomsorgens och skolans personal.

I många kommuner förs för närvarande diskussioner om uppbyggnaden av den skolförberedande verksamheten och om hur den flexibla skolstarten skall organiseras. Ett antal kommuner (103 av 286 enligt Kommunförbundets preliminära beräkningar) planerar eller har redan genomfört en organisatorisk integrering av barnomsorg och grundskola under en gemensam nämnd eller motsvarande. Kommittén anser att denna utveckling i kommunerna nogga bör följas. Inte minst bör Läroplanskommittén (dir.1991:17), som skall formulera utgångspunkter för hur man skall kunna underlätta ett närmande mellan den skolförberedande verksamheten och grundskolan, beakta att kommunerna på egen hand finner lösningar som bygger mellanformer i gränslandet mellan förskola och skola.

Kommittén menar att den utveckling som pågår också får återverkningar på hur verksamheten skall organiseras på statlig nivå. På sikt kommer uppdelningen mellan Skolverket och Socialstyrelsen att framstå som svårmotiverad. Enligt kommitténs uppfattning skulle det faktum att barnomsorgen och skolan handhas av en och samma myndighet vara en markering från statens sida om en viss önskvärd utveckling; en utveckling som innebär att barnets behov sätts i centrum för verksamheterna.

Ställningstagandet innebär därmed inte att skillnaderna mellan barnomsorg och skola skall raderas ut. Tvärtom anser kommittén att det är av stor vikt att de olika professionernas särart och uppgifter tydliggörs och profileras. När man skall samarbeta kring barnen blir det då lättare att avgöra vem som är bäst lämpad för olika insatser.

Det finns ytterligare skäl till kommitténs ställningstagande.

Den ökande valfriheten och att barnomsorgen nu också får utvecklas i friare former förstärker utvecklingen av ett närmande mellan skolan och barnomsorgen. Skolans och barnomsorgens möj-



ligheter att profilera sig inrymmer nya möjligheter att utveckla en gemensam pedagogisk profil. En sådan utveckling bör stödjas inte minst mot bakgrund av att detta skapar möjligheter till en större valfrihet. Det finns också ett ökande intresse hos både föräldrar och personal för alternativ pedagogik. Ett exempel på hur man kan utveckla verksamheten kan vara att man lokalt inleder ett särskilt samarbete mellan ett daghem och en skola där profileringen av daghemmet har en direkt fortsättning i och koppling till skolan.

Den offentliga barnomsorgen är enligt kommitténs uppfattning en pedagogisk verksamhet med stark samhörighet med skolan. De inslag av omsorg och primärprevention som präglar barnomsorgen idag och som utgör en del i barnens grundläggande skyddsnet bör också finnas i skolan. Det är av vikt att stödja utvecklingen av ett för den offentliga barnomsorgen och skolan gemensamt utvecklingspsykologiskt och kunskapspedagogiskt synsätt.

Att föra över barnomsorgen till Skolverket skulle innebära att betoningen på förskola lyfts fram samtidigt som Socialstyrelsens ansvarsområde blir mer renodlat.

**Kommitténs förslag:** Kommittén föreslår att Socialstyrelsen och Skolverket får i uppdrag att inleda en samverkan i projektform, med syfte att stärka samhörigheten mellan barnomsorgen och skolan. Av särskilt intresse är att samla och sprida erfarenheter och idéer om hur daghem/förskolor och skolor kan utveckla gemensamma pedagogiker och profiler. Den nuvarande departementsindelningen och ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter får inte hindra utvecklingen av gemensamma strategier. Vidare föreslår kommittén att en uppföljning av utvecklingen i kommunerna avseende nämndsammanslagningen och den ökande samverkan mellan barnomsorg och skola görs av Civildepartementet. Därefter bör en motsvarande överföring av det statliga ansvaret för barnomsorgen till Skolverket övervägas.

## 7.2 Stimulera ansvarstagande, kritiskt tänkande och delaktighet

Att växa upp i dagens samhälle skiljer sig från dagens vuxnas uppväxt. Särskilt har den alltmer utsträckta ungdomstiden förändrat villkoren för dagens unga människor. Ungdomar idag har inte någon given roll eller uppgift som gör att de känner sig delaktiga. Många ungdomar upplever sig leva i ett ingenmansland; man är varken barn eller vuxen.

Perioden då man som ung människa varken är barn eller vuxen har förlängts främst därför att det har blivit allt svårare för ungdomar att etablera sig på arbets- och bostadsmarknaderna. I dagens samhälle är möjligheten att stå på egna ben och bli vuxen intimt förknippat med att man får ett arbete och en egen bostad. Det är också tydliga signaler från vuxenvärlden - du behövs, din prestation och dina kunskaper behövs! Med en ökande ungdomsarbetslöshet får unga människor helt andra signaler. Kommittén noterar att regeringen aviserat om en särskild utredning av denna fråga.

För att ungdomar skall kunna få en plats i samhället måste också de vuxnas respekt för barn och ungdomar öka. Dagens problem skall lösas med dagens lösningar - inte med gårdagens. Detta innebär att vuxna måste våga vara vuxna och att barn och ungdomar redan från början betraktas som positiva resurser i samhället. Barn- och ungdomstiden skall inte vara ett stort tomrum där man väntar på att bli vuxen.

En grundläggande utgångspunkt för en sådan utveckling är att rätten att få vara med, att ha uppgifter och få och ta ansvar kommer till uttryck i vardagslivet och i de verksamheter där barn och ungdomar finns. De vuxna utgör i den meningen förebilder för barnen och ungdomarna ur flera aspekter. Det gäller att vuxna själva har möjligheter till inflytande och delaktighet och i aktiv handling blir förebilder. Men det gäller också att barn görs delaktiga i verksamheter utifrån ålder och mognad, och inte minst att stimulera ungdomars eget ansvarstagande.

Idag pågår strävanden att stärka medborgarnas inflytande och delaktighet i den politiska beslutsprocessen. Det behövs: Maktutredningen (SOU 1990:44) Demokrati och Makt i Sverige, visade på ett allmänt minskat fötroende för det politiska systemet men också på ett minskat intresse för att delta i t.ex. folkrörelsearbetet.

Många har gett uttryck för uppfattningen att unga människor har tappat intresse för politiken. Aktuell forskning om ungdomar och politisk åsiktsbildning visar dock på en mer nyanserad bild. Unga människor tar avstånd från de politiska partiernas förstelnade arbetsformer och vill kanalisera sitt samhällsengagemang i andra former och mer knutet till enskilda sakfrågor utanför de politiska partierna. Detsamma gäller för gamla folkrörelser som en gång bildades genom att människor engagerade sig runt ett behov eller en idé. Ett engagemang kan inte alltid ärvas och inte heller dess former. Unga människor går sina egna vägar och skaffar sig egna värderingar. Framtidsforskare konstaterar en vilshenhet bland ungdomar, en slags vilshenhet i ett övergångsskede där gamla värderingar vittrar sönder och nya håller på att ta form. Erfarenheten visar också att äldre har en oförmåga att omfatta nya värderingar och lätt blir försvarare och förvaltare av det gamla.

Föreningslivet måste förnya sig för att man skall kunna attrahera unga människor. Villkoren för politiskt arbete måste också förändras. Ungdomarnas egna organisationer har i detta sammanhang en särställning. Verksamheter som bedrivs av och för ungdomar själva har särskild betydelse när det gäller att stimulera ansvarstagande, demokratisk fostran och engagemang. I dagens samhälle behövs denna typ av organisationer där ungdomar själva skapar inte bara aktiviteten utan även ramen för den.

Om barns och ungdomars vilja till ansvarstagande skall kunna stimuleras krävs också att barnomsorgen och skolan präglas av synsätt och arbetsmetoder som bygger på barns och ungdomars delaktighet. Inom barnomsorgen tillämpas ofta en sådan pedagogik där barnen får ansvar för olika uppgifter inom vissa ansvarsområden. Olika former av möten och samlingar ger träning och uppmuntran att föra fram åsikter och påverka verksamheten. De äldsta barnen på daghemmet får ofta ett särskilt ansvar för de mindre. Inom skolan är elevernas delaktighet och inflytande ofta kopplat till formella delar som klassråd och elevråd. Dessa verksamheter skall givetvis fördjupas. Men de formella möjligheterna till inflytande måste kombineras med ambitioner att skapa en skola där varje elev känner delaktighet, där verksamheten präglas av en gemensam anda och eleverna kan utvecklas att känna ansvar för varandra och sin skola.

Detta innebär att det är av särskilt intresse att det inom skolan och andra miljöer där barn och ungdomar finns utvecklas idéer och

modeller för inflytande och delaktighet. Ansvaret för att en sådan utveckling kommer till stånd måste delas av alla de som är berörda, dvs. föräldrar, elever, lärare och övrig personal inom skolan. En sådan utveckling är av särskilt intresse att uppmuntra, eftersom den har en grundläggande betydelse för att barn och ungdomar också skall bli aktiva och engagerade vuxna medborgare. Ett exempel på en sådan strategi redovisas i det följande.

### *Skapa något nytt och bättre*

Strategin går ut på att skolans profilering bygger på elevernas intresseinriktning och syftar till att eleverna skall känna för sin skola och både bli delaktiga och ta ansvar. Eleverna skall ha många egna ansvarsområden och på ett naturligt sätt dras in i en dynamisk skolverksamhet tillsammans med lärare, föräldrar och annan personal. Skolans lokaler skall vara öppna för eleverna också på kvällarna för den verksamhet som inte är ren undervisning i traditionell mening men som ändå knyter an till denna.

För att skolan skall kunna uppfylla behovet av självförverkligande måste alla barn och ungdomar kunna känna att de kan bli bra på någonting. Är man inte bäst i matte kan man bli bäst på att spela skolteater eller bäst i skolans handbollslag. En skolas profil kan byggas upp genom att utgå från en utbildningsverksamhet med strategiskt inplanerade kringaktiviteter som både förstärker basutbildningen och utvecklar elevernas individuella egenskaper.

Denna skissering av hur en skola kan välja att profilera sig skall ses som ett möjligt utvecklingsalternativ. Många amerikanska skolor fungerar på detta sätt. I dessa skolor pågår aktiviteter även efter den ordinarie undervisningstidens slut. Då ägnar sig eleverna åt att repetera teater, utöva skolidrott men också åt läxläsning. Skolorna har som regel cafeterior som många gånger drivs av eleverna själva. Man kan också göra en jämförelse med universiteten och högskolorna som fungerar som öppna samhällen med stort utbud av kringaktiviteter som i en eller annan form ändå hör ihop med studentlivet och själva utbildningen.

I varje skola finns resurser i form av lokaler och material som inte används mer än delar av dagarna. Dessa resurser bör på ett mer genomtänkt vis kunna användas i skolans verksamhet. Exempelvis kan en del av de resurser som används i skolbarnsomsorgen kopplas till verksamheter i skolan. Med detta menas inte att den traditionella fritidsverksamheten skall lyftas in i skolan utan att

skolan skall utveckla en undervisningsverksamhet som kan fånga upp barnens och ungdomarnas intresse av mer specialiserad kunskap som musik, bild och idrott. De lösningar som idag diskuterats inom ramen för den s.k. heldagsskolan kan utgöra embryon till den ovan skisserade skolverksamheten. Kommitténs uppfattning är dock att de förslag som hittills presenterats när det gäller skolan och fritidshemssamverkan alltför mycket låst sig till hur situationen ser ut idag t.ex. med olika lokalförutsättningar och personalkategorier. När det gäller att utveckla verksamheter handlar det mer om att kunna tänka nytt och okonventionellt, en smula utmanande och respektlöst i förhållande till gamla, traditionella sektorsbundna lösningar. Det gäller att använda sig av de möjligheter som öppnat sig genom att skolan kan få utveckla sina verksamheter i större pedagogisk frihet och rätten att disponera sina resurser. Skolan kan ju nu själv avgöra om man skall knyta till sig en fritidspedagog eller en specialistkompetens på teater eller kanske en duktig idrottsledare. Föreningar och organisationer kan också stå för en rad olika verksamheter.

**Kommitténs förslag:** Barn- och ungdomsmyndigheten bör få i uppdrag att på olika sätt stimulera ungdomars delaktighet och inflytande bl.a. genom att sprida positiva exempel. Skolans verksamhet och profilering skall präglas av en social och pedagogisk dynamik där eleverna kan vara delaktiga och ta ansvar. Skolverket bör utifrån tematiska utvärderingar följa utvecklingen och sprida kunskaper om goda metoder.

### 7.3 Slutsatser

Såväl skolan som barnomsorgen har nya möjligheter till pedagogisk profilering. Strategierna för barnomsorgen och skolan bör vara att barnens och ungdomarnas behov skall vara vägledande för hur en verksamhet utvecklas. Utvecklingspsykologisk kunskap och pedagogisk insikt bör förenas. Ett stort antal kommuner planerar eller har redan genomfört en organisatorisk integrering av barnomsorg och skola under en gemensam nämnd eller motsvarande. Denna utveckling får återverkningar på hur verksamheten skall organiseras på statlig nivå. Även möjligheterna att utveckla pedagogiska profiler inom barnomsorgen och skolan skulle underlättas

genom ett närmare samarbete dem emellan. Kommittén anser att den nuvarande departementsindelningen och ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter inte får hindra utvecklingen av gemensamma strategier.

Strategierna för att stimulera barns och ungdomars ansvarstagande och delaktighet är dåligt utvecklade. De vuxnas respekt för barn och ungdomar måste öka. Unga människor måste få ansvar och bli delaktiga i takt med sin ålder och mognad. I viss mån finns sådana strategier inom barnomsorgen. I skolan är strategierna för ansvar och delaktighet hårt kopplade till formella organ som elevråd och klassråd. Strategierna måste också utgå från att skapa delaktighet och ansvarsområden där varje elev berörs i den vardagliga verksamheten. Skolans möjligheter att profilera sig bör innebära att helt nya vägar kan prövas för att uppnå delaktighet och ansvarstagande. □

The first part of the paper discusses the  
 general characteristics of the  
 system. It is a distributed system  
 which is designed to be highly  
 available and fault-tolerant. The  
 system is based on a distributed  
 architecture and is designed to  
 be highly available and fault-  
 tolerant. The system is based on  
 a distributed architecture and is  
 designed to be highly available  
 and fault-tolerant. The system  
 is based on a distributed archi-  
 tecture and is designed to be  
 highly available and fault-tolerant.

Ja-  
 ber  
 nde  
 kap  
 are  
 av  
 un-  
 kall  
 dia-  
 atas

## 8.

# STÖDSTRATEGIER FÖR FÖRNYELSE OCH UTVECKLING

Förnyelse och utveckling är en samlingsbenämning för de stödstrategier som syftar till att öka utbytet av insatta resurser. Strategierna är inriktade på forskning, utvärdering, kunskapssammansättning, kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte, utbildning samt utmönstring och genomförande av metoder och tekniker.

Behovet av stödstrategier på barn- och ungdomsområdet har bland annat tydliggjorts av utvecklingen i kommunerna. Kommunerna har under de senaste åren minskat antalet centralt placerade handläggare med ansvar för utvecklingsfrågor. Särskilt tydlig är denna tendens i de större kommunerna. Dessa personer har förmedlat erfarenheter från andra kommuner, haft kontakt med aktuell debatt om forskning och har utifrån detta lagt förslag till utveckling i kommunen. När dessa kontaktförmedlare försvinner har trycket mot de statliga myndigheterna ökat. Samtidigt uttrycker de statliga myndigheterna att de fått allt mindre möjligheter att ägna sig åt rådgivning direkt till olika kommunala verksamheter.

Inom de olika myndigheter och organ på central nivå som arbetar med barn- och ungdomsfrågor finns mycket kunskap samlad. Det som ofta brister är effektiva sätt att sprida denna kunskap. Det är ofta också så att den kunskap som finns inte når dem som skall omsätta den i praktisk handling. Kommittén vill lyfta fram följande stödstrategier; ta fram, samla och bearbeta kunskap om barns och ungdomars behov och villkor, utveckla metoder för utvärdering, ge stöd och rådgivning till verksamheter, ge stöd till eldsjälar, sprida kunskap samt utbilda personal och ledare som bärare av den övergripande idén.



## 8.1 Ta fram, samla och bearbeta kunskap

De myndigheter och organ på central nivå som arbetar med barn och ungdomar samlar idag på sig en mängd kunskap. Det kan handla om utvärderingar av lokala projekt, statistik, rapporter från olika verksamheter, forskning m.m. Kommunförbundet samlar fortlöpande in statistik framför allt från kommunerna. Barnmiljörådet för statistik om barnolycksfall. Statens ungdomsråd redovisar årligen statistik kring ungdomars villkor i en årsbok om ungdom. De initierar och genomför också själva studier samt sammanställer och populariserar forskning kring ungdomars livsvillkor. Kommitténs bedömning är att denna verksamhet fungerar bra. Barnmiljörådets och Statens ungdomsråds erfarenheter och arbetsmetoder på detta område bör tillvaratas inom den nya barn- och ungdomsmyndigheten.

Det pågår också kunskapssamlande inom en rad olika verksamheter och områden. T.ex. är barn- och ungdomsfrågorna viktiga i BRÅs forskning kring brottsförebyggande verksamhet. Det pågår ständigt forskning om socialt arbete där barns och ungdomars villkor utgör en viktig del. Inom skolans och barnomsorgens område bedrivs kontinuerligt forskning kring olika delar och olika discipliner. Forskning kring olycksfall och säkerhet pågår för att öka säkerheten för barn och för att ge underlag till en samhällsplanering utifrån barns villkor.

Ungdomsforskning är en relativt ny företeelse i Sverige, varför kommittén valt att särskilt fokusera denna forskningsinriktning.

### *Forskning om ungdom*

Till skillnad från många andra länder i Europa, framför allt de större, utgör inte ungdomsforskning något eget forskningsområde i Sverige. Det är också tveksamt om det skulle finnas något underlag för detta, men framför allt är frågan om det vore önskvärt att avgränsa ungdomsforskningen till ett eget område.

Ungdomsforskning är den forskning som har ungdom som kunskapsobjekt. Att på något entydigt sätt avgränsa och definiera detta objekt är dock svårt. Detta beror bl.a. på att begreppet "ungdom" har flera dimensioner. Dels refererar det till en livsfas och dels till en social kategori. Denna livsfas och sociala kategori kan dessutom avgränsas på olika sätt beroende på om man utgår från levnadsålder, psykisk eller social mognad, kulturell grupptill-

hörighet eller historiska kriterier. Dessa kriterier sammanfaller endast till liten del. Sedan länge har man exempelvis påvisat den vidgade klyftan mellan levnadsålder och social mognad i de moderna industrisamhällena.

Ungdomsforskningen kan därför beskrivas som ett vetenskapligt fokus som har infallsvinklar från en rad discipliner. Denna mångfald av infallsvinklar är viktig att ta tillvara, samtidigt som det också är viktigt att peka på behovet av tvär- och flervetenskaplig grundforskning inom området, dvs. i grunden projekt där flera infallsvinklar kombineras.

Flera internationella exempel visar att en institutionalisering av ungdomsforskningen lätt leder till att den stelnar i vissa givna former. Samtidigt kan man konstatera att man i flera länder tar initiativ för att stärka den tvärvetenskapliga utvecklingen av ungdomsforskningen. Dessa initiativ syftar också ofta till att skapa en bas för ett utvidgat internationellt samarbete.

Regeringens barn- och ungdomsdelegation har tagit initiativ till att ett årligt miljöstöd anslagits till sex olika forskningscentra knutna till universitet och högskolor. Medlen används för att bygga upp flervetenskapliga centra och forskarmiljöer kring ungdomsfrågor. De sex centra som byggts upp är lokaliserade till universiteten i Göteborg, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala samt till högskolan för lärarutbildning i Stockholm. Detta stöd har endast använts för att finansiera de tvärvetenskapliga forskarmiljöernas organisatoriska och administrativa kostnader, inte till forskningsprojekt. På de olika centra som startade med hjälp av dessa medel har man fortlöpande arrangerat seminarier kring ungdomsforskning. Utifrån detta har man också givit ut olika antologier som sedan används bl.a. i utbildningssammanhang.

Det är forskningsrådsnämnden (FRN) som fördelar miljöstödet mellan de sex centra som är igång. De har också ansvaret för att finansiera forskning om ungdom.

Arbetet med en löpande biografi över ungdomsforskningen kommer förmodligen att ingå i ett vidare europeiskt samarbete kring ungdomsforskning enligt ett förslag från en arbetsgrupp inom Europarådet; Committee of Experts on Youth Research and Documentation.

**Kommitténs förslag:** Den nya barn- och ungdomsmyndigheten bör få i uppdrag att initiera och genomföra studier kring barn och ungdomars livsvillkor samt att sammanställa och popularisera statistik och forskning på barn- och ungdomsområdet. Samordning av ungdomsforskningen och stöd till kontaktverksamhet mellan ungdomsforskare, exempelvis genom konferenser och seminarier, bör ske. Forskningsrådsnämnden bör även fortsättningsvis vara den myndighet som fördelar miljöstödet till de centra som finns för ungdomsforskning. Kommittén vill också betona vikten av att även i fortsättningen behålla de fler- och tvärvetenskapiga initiativ inom barn- och ungdomsområdet som dessa centra arbetar med.

## 8.2 Utveckla metoder för utvärdering

Det ekonomiska läget ger inte utrymme för nya resurser till utvecklingsinsatser inom barn- och ungdomsområdet. För fritids- och kulturverksamheten är därtill de signaler som skickas från landets kommuner entydiga - här kan man rentav förvänta sig en minskning av resurserna. De medel som behövs måste tas från befintlig verksamhet. Det är i detta perspektiv som man måste se kraven på utvärdering av metoder och tekniker mot uppställda mål och förbrukade kostnader. Genom att utmönstra dåliga och oekonomiska metoder och tekniker och föra in de som är effektiva kan man skapa utrymme för utveckling utan nya resurstillskott. Man får bättre barn- och ungdomspolitik för pengarna.

Arbetet med utvärdering är emellertid ojämnt spritt mellan de statliga myndigheter som i något avseende arbetar med barn- och ungdomsfrågor. På skolans område finns det sedan länge en tradition av utvärdering av det pedagogiska arbetet, som i och för sig inte alltid relateras till kostnader. Däremot har skolans övriga innehåll och de insatser som inte finansierats med statsbidrag mer sällan varit föremål för utvärdering. Med tillkomsten av Skolverket kan man dock vänta sig en bredare inriktning av uppföljning och utvärdering.

Brottsförebyggande rådet har utvärderat olika insatser med brottsförebyggande syfte. Det långsiktigt förebyggande arbete som kommittén förordar har dock endast i liten utsträckning systema-

tiskt genomförts i praktiken. En metodutveckling på detta område är angelägen.

Socialstyrelsen har hittills lagt tyngdpunkten vid tillsynsfrågorna, dvs. att kommunerna uppfyller socialtjänstlagens minimikrav. Socialstyrelsen har emellertid inlett ett arbete med en aktiv uppföljning och dessutom inrättat ett särskilt centrum för utvärdering av metoder i socialt arbete med följande huvuduppgifter:

- att på vetenskapligt underlag utforma synteser av värdet av olika metoder och insatser inom individ- och familjeomsorgen. Såväl sociala som humanitära, etiska och samhällsekonomiska aspekter beaktas,
- att göra kunskapssammanställningar och bedömningar på sakliga och så långt som möjligt vetenskapliga grunder,
- att sprida information om utvärderingsresultat,
- att verka för genomförande så att förändringar kan ske till bättre och mer effektiva metoder,
- att fungera som ett kunskapscentrum när det gäller utvärdering av metoder i socialt arbete, samt
- att utveckla internationellt samarbete när det gäller utvärdering av metoder i socialt arbete.

Detta exempel för en centralt sammanhållen utvärdering som Socialstyrelsen nu ställt upp kan mycket väl tjäna som modell även för andra myndigheter och statliga organ.

Ansvar för utvärdering av barnomsorgen har trots statsbidrag hittills betraktats som kommunernas eget. Det är därför inte förvånande att det finns ett ytterst begränsat antal jämförelser mellan kommunerna, där man utvärderar olika arbetssätt och satsningar. Regeringen aviserar i kompletteringspropositionen en lag om barnomsorg. Kommittén menar att det därmed blir logiskt att låta staten fastställa ett måldokument för barnomsorgen och att man utvärderar verksamheten mot dessa mål. Kommunförbundets sammanställningar av nyckeltal visar mycket stor spridning i kostnadsnivåer mellan kommunerna. En viktig uppgift är att utvärdera i vad mån skillnaden i kostnad också motsvaras i skillnader i hur servicemottagarna upplever kvaliteten. Ett sådant arbete skulle innebära att man får fram underlag för att kunna göra de omprövningar som behövs för att få en bättre barnomsorg för pengarna.

Fritidsområdet har i än högre grad än barnomsorgen betraktats som en kommunal angelägenhet och utvärderingarna är förhållandevis få. Statens ungdomsråd har dock med begränsade resurser utfört viktiga insatser. Utvärderingarna har emellertid haft sin tyngdpunkt på ungdomsverksamheten mer än den infrastruktur som bildar förutsättning för verksamheten. Kommunernas egna utvärderingar är ofta för provinsiella till sin karaktär, dvs. begränsade till den egna kommunen – inte jämförande – för att tjäna som ett bra underlag för bedömning av verksamheten i stort.

Kommittén menar att staten behöver fastställa tydligare mål för sina insatser på fritidsområdet och dessutom prioritera dem emellan. Den pågående samhällsutvecklingen ger farhågor om att klyftorna mellan olika grupper av barn och ungdomar kvarstår eller rentav vidgas. Detta ligger inte i linje med samhällets övergripande mål. Kommittén vill därför understryka vikten av att staten följer utvecklingen på det lokala planet. En statlig uppgift skall vara att tillhandahålla den hjälp som behövs för att utvärdering och tolkning av exempelvis lokala försök blir så bra som möjligt. Därför bör en framtida statlig myndighet för barn- och ungdomsfrågor aktivt arbeta med att utveckla metoder för utvärdering och dokumentation.

Allmänna arvsfonden finansierar många lokala utvecklingsprojekt. I vissa fall ingår projekten i tematiska satsningar från statens sida. Det är viktigt att projekten sätts in i ett större sammanhang genom att, i så stor utsträckning som möjligt, krav på utomstående utvärdering och dokumentation ställs i samband med beviljande av anslag.

För kommunerna är dagens statliga projektmedel ofta småpengar. Däremot är det viktigt att staten svarar för utvärdering av och forskning kring olika förnyelseprojekt - även för sådana projekt som man inte ger pengar till.

#### *Utvärderingsprocessen*

Det är viktigt att en utvärderingsmetod ger en uttömmande beskrivning av:

- säkerhet i analysen,
- pedagogisk effektivitet,
- de ekonomiska konsekvenserna, samt

- de sociala och etiska följderna av en viss insats eller verksamhet i en lokal situation.

Ingen metod kan sägas uppfylla alla dessa krav. Utvärdering av försöks- och utvecklingsarbete kan alltså inte göras med hjälp av en enda metod. Den bör istället ses som en process där det ingår olika delinsatser för utvärdering, vilka så småningom kan förenas i en syntes om verksamhetens/frågans/projektets nytta, möjlighet och kostnad.

Kommittén anser att en modell för en sådan utvärderingsprocess kan byggas upp med följande fyra steg, enligt den modell som använts av SBU, Statens beredning för utvärdering av medicinsk teknik och medicinska metoder.

1. *Identifiering*; avgränsning och beskrivning av den verksamhet eller fråga som anses vara i behov av utvärdering. Det kan gälla en etablerad verksamhet eller en gammal frågeställning, en ny verksamhet/frågeområde som ännu inte nått en vid spridning eller en etablerad fungerande verksamhet som funnit nya arbetsområden eller former.
2. *Utvärderingar* och/eller sammanställningar av resultat från redan genomförda utvärderingar. I detta ingår också att klargöra vilken kunskap som saknas kring den aktuella frågan/ verksamheten.
3. *Syntes*; att med utgångspunkt i resultaten från olika typer av utvärderingar göra en syntes av verksamhetens/frågans nytta, kostnader, bästa spridning och användning. I syntesen bör också ingå jämförelse med alternativa lösningar och deras relativa kostnader, risker och nytta.
4. *Spridning av information*; återföra kunskap om de samlade kunskaperna om verksamheten/frågan.

### *Metoder för utvärdering*

Ofta försöker man i ett lokalt utvecklingsprojekt förverkliga en rad olika mål. Inte sällan kan det finnas motsättningar mellan de olika målen i ett och samma projekt. Målkonflikter kan botten i en rad olika förhållanden. Risken för att det skall uppstå målkonflikter är störst i s.k. "samverkansprojekt" där flera parter är inblandade. Men målkonflikten kan också botten i att man inte klart formulerat några mål eller att de varit otydliga eller mångtydiga redan från början. Vi beskriver här helt kort de idag vanligast förekommande modellerna för utvärdering.

Utvärdering kan ske enligt flera olika modeller. Här skall vi endast diskutera tre former: måluppfyllelsemodellen, system- och processutvärdering och aktionsinriktad utvärdering.

#### □ Måluppfyllelsemodellen

I traditionell utvärdering utgår man från de mål som har ställts upp för ett projekt eller en försöksverksamhet. Lite förenklat kan man säga att ett projekt kan enligt denna modell värderas som "bra", "framgångsrikt" eller "lyckat" om man kan fastställa att de mål som ursprungligen ställdes också har uppnåtts. Denna modell brukar man kalla för *måluppfyllelsemodellen*. Modellen utgår från att ett projekt som kan betraktas som en planlagd verksamhet har tillkommit för att uppfylla vissa avgränsade mål.

#### □ Den system- eller processinriktade modellen

För att komma tillrätta med de problem som en traditionell målrelaterad utvärdering kan ge upphov till har det på senare år utvecklats system- och processinriktade utvärderingsmodeller. Den *systeminriktade modellen* för samman den sociala enhet som ett projekt utgör med en bred analys av projektets uppbyggnad och den omgivning som det är en del av, påverkar eller påverkas av, eller kort sagt är en del av. Den *processinriktade modellen* utgår varken från förutbestämda mål som formulerats för ett projekt eller från projektets anpassning till sin omgivning eller interna uppbyggnad, utan från vad som händer (processerna) i olika skeden av projektet. Man betraktar projektet som en rad pågående sociala handlingar som påverkas av olika förändringar, utvecklas eller helt enkelt avstannar.

#### □ Den aktionsinriktade utvärderingsmodellen

En utvärderingsmodell som är helt motsatt måluppfyllelsemodellen är den *aktionsinriktade utvärderingsmodellen*. Den speciella karaktären i denna modell är att utvärderaren vid sidan av att beskriva, analysera och få grepp om projektets "resultat" (effekter, måluppfyllelse etc.) hela tiden befinner sig i en dialog med och försöker påverka dem som deltar i projektet.

Vilken modell som används måste klargöras för varje enskilt fall. Av avgörande betydelse är projektet storlek och omfattning då de olika modellerna kräver olika mått av arbetsinsatser och resurser.

**Kommitténs förslag:** Staten bör varje år ange mål för vilka områden och frågeställningar som är viktiga att utvärdera eller studera närmare. Lämpligen kan detta ske i samband med att budgetpropositionen läggs i början av året. I anslutning till den treårscykel för bearbetning av barn- och ungdomspolitiken, som vi föreslår att regeringen skall göra, kan de mer långsiktiga målen med utvärdering av samhällets barn- och ungdomspolitik anges. Det är också viktigt att det i målen framgår hur viktigt en direkt och omedelbar spridning av resultaten är för att få till stånd snabba förändringar eller hindra att misstag begås. Staten bör också, genom barn- och ungdomsmyndigheten, fortlopande bearbeta och stödja både central och lokal verksamhet med modeller och metoder för dokumentation, utvärdering, bearbetning och kunskapsförmedling.

### 8.3 Ge stöd och rådgivning till verksamheter

De större kommunerna i landet hade förr centrala staber av experter som försåg kommunen med övergripande kunskap från andra kommuner eller forskarvärlden. Ofta förmedlade dessa experter också kunskap till angränsande kommuner i de nätverk som ofta finns kring de större kommunerna. Det kan vara i form av gemensamma seminarier, riktade utbildningar eller regionala genomgångar kring angelägna frågor. Mindre kommuner har på det sättet också fått inspiration och kunskap från dessa kommunala experter.

Flera av dessa kommuner skär nu ner sina centrala expertfunktioner. Detta gäller i synnerhet de större kommuner som valt modellen med kommunaldelsnämndsorganisation. Överföringen av nya erfarenheter eller regelrätt utvecklingsarbete kan därför bli lidande. Flera statliga myndigheter vittnar om ökat antal förfrågningar från kommunerna med önskemål om medverkan på konferenser, handledning, lagtolkningar etc. Samtidigt är dessa myndigheter föremål för besparingar. Man har inte råd att arbeta selektivt längre och tvingas begränsa handgriplig rådgivning.

Även decentraliseringen och den ökande friheten för kommunerna skapar ett utökat behov av erfarenhetsutbyte och rådgivning inom olika områden. Kommittén menar att lösningen på detta problem är att myndigheterna i än större utsträckning utvecklar och samtidigt tar betalt för olika rådgivningstjänster.



**Kommitténs förslag:** Myndigheterna bör ges möjlighet att bygga upp konsultfunktioner, där kommunerna betalar för de tjänster de anlitar. Detta kan ske genom att myndigheterna erbjuder kommunerna olika utvecklings-/utbildningspaket antingen mot betalning per gång eller i form av att kommunerna prenumererar på ett antal utbildningstillfällen i en viss fråga eller på ett område. Även konferensverksamhet kan byggas upp enligt denna modell. Syftet bör emellertid vara att komplettera och inte ersätta Kommunförbundets verksamhet.

## 8.4 Ge stöd till eldsjälär

En viktig ambition från kommitténs sida har varit att finna strategier för att mobilisera det civila samhället. Statens uppgift bör vara att underlätta för människor med idéer och engagemang att förverkliga sina planer.

Det gemensamma och det centrala i många projekt är de "eldsjälär" som driver dem. De kämpar ofta i uppförbacke för en sak de tror på, inte sällan under motstånd både från privat och offentligt håll. Det kan handla om enskilda personer som vill få ut mer av det arbete de har att utföra eller som har en speciell idé de vill förverkliga. Det kan vara grupper av människor, ledare i en förening eller i en kommunal verksamhet, som vill utveckla en ny idé. Det kan också vara styrelsen för en verksamhet som bestämt sig för att utveckla det de är satta att förvalta etc. Det är viktigt att underlätta för dessa människor att genomföra sina idéer.

Staten bör kunna utgöra ett bollplank för de lokala eldsjälarna. T.ex. ge viss handledning när det gäller att utveckla en projektidé eller starta ett projekt. Det handlar om att förmedla en så realistisk bild av vad det innebär att starta ett projekt så tidigt och så klart som möjligt. Statens möjlighet att gå in med medel för att täcka förlorad arbetsförtjänst, vid tjänstledighet, för dessa människor när de deltar vid dessa tillfällen bör också ses över.

Kommittén menar att det statliga stödet, i motsats till vad som sker idag, bör ges i en tidigare fas. Insatserna bör inriktas på utbildning och erfarenhetsförmedling från andra projekt. Det vi föreslår är ett stöd som i mycket liknar det som utvecklingsfonderna

givit till dem som vill starta eget. En motsvarande utvecklingsverksamhet bör byggas upp med inriktning på projekt inom barn- och ungdomsområdet.

Kommittén menar att en viktig ambition i ett sådant arbete är att bättre ta tillvara den kunskap som de många lokala etablerade eldsjälarna runt om i landet besitter. Många av dessa människor har en gedigen kunskap som andra, presumtiva projektledare, kan ha stor nytta av. Staten bör, i de former som vi senare föreslår, se dessa människor som en resurs både när det gäller att förmedla kunskap ut och tillbaka till lokal verksamhet och för att lyfta upp viktiga barn- och ungdomsfrågor på bordet.

Detta kan bl.a. ske i form av att staten anlitar dessa människor och projekt i olika former av utbildningar eller utvecklingskonferenser för att sprida kunskap och idéer vidare. Kommittén menar att en viktig uppgift för en barn- och ungdomsmyndighet bör vara att anordna utbildning kring olika frågeställningar där både eldsjälarnas kunskap och erfarenhet kan användas och övergripande idéer och modeller presenteras. Att från centralt håll skapa mötestillfällen mellan olika projekt och företrädare för dessa är en viktig funktion för att stödja ett kontinuerligt erfarenhetsutbyte.

**Kommitténs förslag:** Barn- och ungdomsmyndigheten bör ge stöd och utbildning till presumtiva projektledare samt ta tillvara den kunskap och erfarenhet som olika "eldsjälar" har.

## 8.5 Sprida kunskap

Sprida kunskap kan man göra på många olika sätt. Det kan ske genom att sprida kännedom om material och skrifter, anordna konferenser samt genom olika opinionsbildande insatser där man använder sig av tidningar, radio och tv. Man kan också arbeta med uppsökande verksamhet, aktivt bearbeta viktiga utbildningar och nyckelpersoner genom att exempelvis bygga upp ett nätverk eller en referensgrupp kring olika frågor eller områden.

Idag sker kunskapsspridning från myndigheterna i flera fall alldeles för osystematiskt. Man är duktig på att ta fram material, ordna bra innehåll i konferenser etc. men marknadsföringen är ofta bristfällig. Målgrupperna är inte tydligt definierade och prissätt-

ningen irrationell. I många fall får man intrycket av att mycket material har som främsta syfte att presentera myndigheternas verksamhet, dvs. man talar om vad man gör och söker legitimitet, istället för att fråga sig vad målgruppen har för behov. Många fina material kan spridas till en större krets endast om man lyckas ordna sponsorer. Många välförberedda konferenser hade kunnat genomföras vid fler än ett tillfälle.

När det gäller projekt kan vi tyvärr konstatera att det inte heller i lika hög grad avsatts medel till marknadsföring och distribution av resultaten som till själva projekten. Dessutom stannar de alltför ofta på halva vägen och når inte tillbaka till avnämarna eller ens till dem som arbetar med barn och ungdomar på det lokala planet.

Problemen är dels att den utåtriktade verksamheten inte sköts på ett professionellt sätt, dels att produktionen av material och konferenser innebär ett stort risktagande för varje enskild myndighet.

Böcker, tidskrifter, videoband och i viss utsträckning konferenser har en viktig sak gemensamt ur ekonomisk synpunkt. Framtagandet av det första exemplaret är det som kostar mycket pengar. Första exemplaret av en bok rymmer författarens arbetstid, viss referensverksamhet och framtagande av tryckoriginal. Men marginalkostnaden för ytterligare exemplar är mycket liten. Då är det tryckpapperet och färgen som kostar och möjligen den hantering som omger själva distributionen, adressering och porto. Att ta ut fullt pris är inte rationellt om det gäller ett angeläget budskap. Om det är gratis riskerar man ständigt att över- eller underskatta efterfrågan. Att ta ut marginalkostnaden för olika publikationer skulle däremot ge en effektivare efterfrågestyrning.

Myndigheterna skall givetvis koncentrera sig på sin huvuduppgift; att producera bra material och bra innehåll i konferenser. En genomtänkt informationsstrategi fordrar dock en professionaliserad förlagsfunktion. En sammanhållen förlagsfunktion behöver inte medföra ett statligt utföransvar. Det är fullt möjligt att tänka sig att denna uppgift upphandlas. Det som är viktigt är emellertid att den hålls samman, eftersom det finns uppenbara stordriftsfördelar i att skapa prenumerations- och sökregister, eventuellt t.o.m. databaser. Genom en sammanhållen funktion kan man också minimera risktagandet för varje enskild myndighet. Utvecklingen i kommunerna och behovet av stöd när det gäller kunskap- och kompetensutveckling på barn- och ungdomsområdet understryker behovet av att förlagsfunktionen löses på ett professionellt sätt.

Om man väljer att lösa problemen genom att upphandla förlagsfunktionen är det viktigt att man vid första upphandlingen fäster avseende vid såväl hur väl förlaget förefaller lösa de informationsstrategiska frågorna som den prisnivå man kan presentera för beställarna. När förnyat kontrakt skall diskuteras måste givetvis frågan om förlaget lyckats öka efterfrågan på spridningen eller inte vara av stor betydelse. Kommittén anser att barn- och ungdomsmyndigheten skall ha som en av sina uppgifter att vart tredje år i konkurrens mellan olika förlag och informationsföretag upphandla förlags- och distributionsfunktionen.

På samma sätt är det rimligt att man för konferensverksamheten vid första upphandlingen låter olika utbildningsanordnare ge anbud på deltagaravgifter för de konferenser som anordnas, även om den statliga myndigheten endast betalar framtagandet av innehållet för en konferensserie och den rörliga deltagaravgiften betalas av deltagarna. Behovet av en sammanhållen upphandling på detta område är inte lika stark, men otvivelaktigt kan det vara en fördel att i sin utåtriktade information kunna redovisa ett brett program av seminarier och konferenser. Vid fortsatt upphandling bör även här snarare utvecklingen av antalet deltagare vara avgörande vid bedömningen av fortsatta uppdrag.

En annan tänkbar uppgift för förlaget kan vara utgivandet av ett brett utsänt presentationsmaterial som fungerar som underlag för beställningar, ungefär av det slag som ges ut av en del bokklubbar. En annan modell är att barn- och ungdomsmyndigheten kontinuerligt ger ut ett informationsblad. Det skulle innehålla kortfattad information och sammanfattningar av skrifter, läromedel, opinionsmaterial, forskning, utvecklingsprojekt, information om konferenser och seminarier som skall äga eller har ägt rum. För att ta fram underlag till informationsbladet behövs en samordningsgrupp där företrädare för olika myndigheter är representerade (se förslag i kapitel 8.6).

På sikt bör en gemensam databank för information på barn- och ungdomsområdet byggas upp. Stiftelsen för Internationellt Ungdomsutbyte har fått i uppdrag att bygga upp en central databas för information om internationellt ungdomsutbyte. Utformningen sker med syfte att bibliotek, fritidsgårdar, organisationer etc. skall kunna prenumerera på informationen. En liknande modell har den finska Centralen för medborgarfostran.

**Kommitténs förslag:** Vinster i slagkraft och effektivitet uppnås genom en sammanhållen förlagsfunktion på barn- och ungdomsområdet. Funktionen behöver inte medföra ett statligt utföransvar. Barn- och ungdomsmyndigheten bör samordna verksamheten och sköta en eventuell upphandling av förlags- och distributionsfunktionen. Ett informationsblad och/eller ett presentationsmaterial bör kontinuerligt sammanställas för spridning av information om skrifter, kurser och konferenser etc. Ansvarig för detta bör också vara barn- och ungdomsmyndigheten.

## 8.6 Utbilda personal och ledare som bärare av den övergripande idén

Kommittén har utifrån målen för statens barn- och ungdomsverksamhet formulerat en verksamhetsidé för den offentliga sektorns barn- och ungdomspolitik. För att dessa bärande idéer på barn- och ungdomsområdet skall kunna förverkligas och få genomslag blir utbildningen av personal och ledare viktigt. Det gäller både den professionella utbildningen inom t.ex. skola, barnomsorg och fritid som den ledarutbildning som framförallt sker inom det ideella förningslivet.

Kommittén menar att de olika utbildningsinstitutionerna kontinuerligt måste utveckla och fördjupa innehållet i utbildning och inte minst fortbildning. Detsamma gäller inom de frivilliga ledarutbildningar som finns. Målet bör vara att alla lärare och ledare som arbetar med barn och ungdomar är bärare av en levande idé om barn- och ungdomsverksamheten.

Barn- och ungdomsmyndigheten bör återkommande erbjuda nyckelpersoner utbildning och information. En modell för detta kan vara Konsumentverkets arbete gentemot de kommunala konsumentvägledarna.

Vidare menar kommittén att de erfarenheter som Barnmiljörådets referensgruppsorganisation utgör bör tas tillvara. Ett kontaktforum med företrädare för myndigheter och organisationer på barn- och ungdomsområdet bör etableras. Arbetsuppgiften kan vara, förutom att informera varandra om aktuella initiativ, att ordna konferenser, seminarier etc. Genom ett nära och kontinuerligt samarbete kan ett

sådant forum medverka till att den övergripande idén hålls levande och utvecklas i de olika verksamheterna.

**Kommitténs förslag:** Ett kontaktforum med representanter för de olika myndigheter som arbetar med barn- och ungdomsfrågor etableras inom barn- och ungdomsmyndigheten.

## 8.7 Slutsatser

Arbetet med att ta fram, samla och bearbeta kunskap om barns och ungdomars behov fungerar bra. De arbetsmetoder som utvecklats inom bl.a. Statens ungdomsråd och Barnmiljörådet kan man bygga vidare på inom en ny barn- och ungdomsmyndighet. Myndigheten bör få i uppdrag att initiera och genomföra studier kring barns och ungdomars livsvillkor samt att sammanställa och popularisera statistik och forskning på barn- och ungdomsområdet.

Ungdomsforskningen skall inte institutionaliseras. De centra och nätverk mellan ungdomsforskare som etablerats bör stödjas.

De statliga insatserna när det gäller att utveckla metoder för utvärdering skall inriktas på att fortlöpande bearbeta och stödja både central och lokal verksamhet med modeller och metoder.

Myndigheterna bör stimuleras till att bygga upp konsultfunktioner för rådgivningsverksamhet gentemot bl.a. kommunerna.

Barn- och ungdomsmyndigheten bör ge stöd och utbildning till presumtiva projektledare samt ta tillvara den kunskap som redan etablerade eldsjälur har. Denna typ av stöd under inledningsfasen av projekt saknas i dag.

Det brister i professionalism när det gäller kunskapsspridning. Myndigheterna på barn- och ungdomsområdet har heller inte tillräckliga förutsättningar att var och en för sig ta de ekonomiska risker som större materialproduktion etc. innebär. En sammanhållen förlagsfunktion bör därför inrättas på barn- och ungdomsområdet.

För att sprida och utveckla den övergripande verksamhetsidén när det gäller barn- och ungdomspolitiken bör ett samordningsorgan i form av en kontaktgrupp med representanter för de olika myndigheterna inom barn- och ungdomsområdet inrättas inom barn- och ungdomsmyndigheten. □

och utvecklas i en rik och varierad verksamhet.

Enligt denna föreläggning är det förslaget att för de olika verksamheterna som nämns i förslaget till en enhetlig och samordnad verksamhet.

Detta förslag innebär att de nämnda verksamheterna skulle kunna utövas på ett mer effektivt sätt.

Enligt denna föreläggning är det förslaget att för de olika verksamheterna som nämns i förslaget till en enhetlig och samordnad verksamhet. Detta innebär att de nämnda verksamheterna skulle kunna utövas på ett mer effektivt sätt.

Enligt denna föreläggning är det förslaget att för de olika verksamheterna som nämns i förslaget till en enhetlig och samordnad verksamhet. Detta innebär att de nämnda verksamheterna skulle kunna utövas på ett mer effektivt sätt.

Enligt denna föreläggning är det förslaget att för de olika verksamheterna som nämns i förslaget till en enhetlig och samordnad verksamhet. Detta innebär att de nämnda verksamheterna skulle kunna utövas på ett mer effektivt sätt.

Enligt denna föreläggning är det förslaget att för de olika verksamheterna som nämns i förslaget till en enhetlig och samordnad verksamhet. Detta innebär att de nämnda verksamheterna skulle kunna utövas på ett mer effektivt sätt.

Enligt denna föreläggning är det förslaget att för de olika verksamheterna som nämns i förslaget till en enhetlig och samordnad verksamhet. Detta innebär att de nämnda verksamheterna skulle kunna utövas på ett mer effektivt sätt.

# 9.

## ROLLFÖRDELNING MELLAN STAT, KOMMUN OCH DET CIVILA SAMHÄLLET

I detta kapitel belyses rollfördelningen mellan stat, kommun och det civila samhället och hur denna rollfördelning påverkar statens insatser för barn och ungdomar.

### 9.1 Statens och kommunernas rollfördelning

Synen på vilka uppgifter som bör handhas av stat respektive kommun, liksom vilka uppgifter som bör ligga på den offentliga makten varierar både ur ett tidsperspektiv och ur ideologisk synpunkt.

Ändå kan man säga att det finns två synsätt som är särskilt tydliga när det gäller statens respektive kommunernas roll i förhållande till medborgarna. Det ena synsättet tar sin utgångspunkt i att all offentlig makt utgår från staten och att kommunernas verksamhet och beslut är ett resultat av att staten har delegerat beslutanderätten. Det andra synsättet är federativt och innebär att kommunerna betraktas som grunden för folkstyret. Inget av dessa synsätt kan sägas renodlat gälla i Sverige. Den offentliga makten utgår istället från en kompromiss mellan de båda synsätten. Avvägningen mellan statlig och kommunal makt måste ske fortlöpande och under ständig anpassning till nya förhållanden och bedömningar.

Det krävs en tydlig ansvarsfördelning mellan den statliga och kommunala nivån. Riksdag och regering har det övergripande ansvaret för rättssamhället, kunskapsutvecklingen och den högre utbildningen. Kommunerna har ansvaret för hur verksamheten utformas och för lokala prioriteringar och målsättningar inom ramen för gällande lagstiftning. Det är sedan av fundamentalt statligt intresse att följa upp och utvärdera hur verksamheten utformas i förhållande till de statliga målen som kan vara gemensamma eller



anses självklarar. Statens uppföljning avser inte bara tillsyn och utvärdering av resultat. Den skall också inriktas på att sprida goda metoder och bra teknik.

I regeringens proposition (1991/92:165) om den kommunala ekonomin framhålls två grundläggande förhållanden för statens och kommunernas roller och ansvarsfördelning i en framtid:

1. Kravet på en samhällsekonomisk balans är överordnat alla andra krav och måste styra bedömningen av det framtida ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn. Utan en sund samhällsekonomi kommer kommunernas möjligheter att ta sitt ansvar för vård, omsorg, utbildning etc. att undermineras.
2. Rollfördelningen mellan staten och respektive kommuner vad gäller uppgifter och ekonomi måste vara tydlig. Det ankommer på statsmakterna att föra en sådan politik gentemot den kommunala sektorn att kraven på verksamheten står i rimlig proportion till de restriktioner som den ekonomiska utvecklingen sätter. Kommuner och landsting måste också ges förutsättningar att förändra och effektivisera sin verksamhet.

Därutöver krävs en renodling av statens roll gentemot kommunerna utifrån en utveckling mot ett ökat självstyre. I regeringens proposition om den kommunala ekonomin föreslås detta ske utifrån följande utgångspunkter:

- Den statliga regleringen av den kommunala verksamheten skall minska. De krav som statsmakterna ställer på kommunsektorn skall i princip regleras genom lagstiftning.
- Det kommunala självbestämmandet stärks genom att kommunerna ges ökad handlingsfrihet.
- De ekonomiska relationerna mellan statlig och kommunal sektor skall bli tydligare och enklare att överblicka.
- Statsmakterna skall ge tydligare ekonomiska ramar och så långsiktiga och stabila förutsättningar som den samhällsekonomiska situationen medger.
- Statsmakternas uppföljning och utvärdering av resultatet av den kommunala verksamheten skall utvecklas och göras tydligare.

Detta betyder att statens styrning när det gäller barn- och ungdomsfrågor skall bli mer långsiktig, ge utrymme för lokala lösningar samtidigt som den lagstadgade barn- och ungdomsverksamheten lyfts fram.

## 9.2 Laglig reglering av barn- och ungdomsfrågor

Strävan till avreglering uttrycks också tydligt i den nya kommunallagen där kommunerna får stor frihet att organisera sin verksamhet. Behovet av att kunna bryta mot sektorsprincipen har gjort sig alltmer gällande och kommit att bli en nödvändighet för att den kommunala verksamheten skall kunna förnyas och effektiviseras. Införandet av ett generellt statsbidragssystem ökar kommunernas frihet och självständighet.

Mycket talar för att kommunernas verksamhet kommer att koncentreras till de lagreglerade områdena. En viktig fråga är vad denna utveckling egentligen innebär och vilka möjligheter som ligger i den när det gäller barn- och ungdomsverksamheten.

De lagar som i första hand reglerar kommunernas barn- och ungdomsverksamhet är kommunallagen, skollagen och socialtjänstlagen. Skollagen ändrades i samband med att skolan kommunaliserades 1 juli 1991. Ytterst syftar skollagen till att alla barn och ungdomar oberoende av kön och geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden skall ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar. Skollagen poängterar samarbetet med hemmen samt att utbildningen skall vara likvärdig, varthelst den anordnas i landet. I skollagens 2 kap. 8§ anges att det skall finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall det särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. I direktiven (dir.1991:117) till läroplanskommittén framhålls också att målen och riktlinjerna i läroplanerna skall utformas så att de kan preciseras och konkretiseras dels i nationella och lokala kursplaner, dels i undervisningsmål av den professionella personalen i skolan.

Socialtjänstlagen är en ramlag som ger kommunen vida skyldigheter. Så skall socialnämnden eller dess motsvarighet enligt 5§ göra sig väl förtrogen med levnadsförhållanden i kommunen och

medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. Enligt socialtjänstlagens 12§ skall socialnämnden eller dess motsvarighet verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom.

Den parlamentariska kommitté, socialtjänstkommittén (dir. 1991:07), som ser över socialtjänstlagen skall bl.a. utvärdera socialtjänstlagens tillämpning och syfta till att tydligare avgränsa och klargöra socialtjänstens uppgifter och ansvarsområden. Detta innebär att översynen särskilt skall belysa om t.ex. äldreomsorgens, barnomsorgens och individ- och familjeomsorgens uppgifter och ansvarsområden även i framtiden bör regleras i en och samma lag, samordnas med annan lagstiftning eller regleras i skilda lagar.

Det finns, som redovisats mer utförligt i kapitel 5, flera skäl till att en översyn av socialtjänstlagen görs. Behovet av att forma riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av socialtjänsten under 90-talet har framstått som angeläget.

Lagliga möjligheter till konkurrens mellan olika kommunala verksamheter har möjliggjorts genom att föräldrarna – enligt reglerna i 4 kap. 6§ tredje stycket skollagen – nu i princip har rätt att välja grundskola för sitt barn i hemkommunen. De nya statsbidragsreglerna skall träda i kraft budgetåret 1992/93. Denna förändring innebär att det offentliga skolväsendet kommer att få ökad konkurrens från bland annat fristående skolor. Överhuvudtaget kommer en ökad konkurrens bli följden av de politiska ambitionerna att fler intressenter kan svara för produktionen av olika verksamheter. Kommitténs uppfattning är att det är betydelsefullt att konkurrens får ske inom ramen för de mål som satts upp för verksamheten.

Kommunen väljer fritt den nämndorganisation som bäst passar de lokala förutsättningarna. Av skollagens 2 kap. 1§ framgår att skolstyrelsen inte längre är en obligatorisk nämnd. Varje kommun skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. Inte heller socialnämnden är sedan den 1 januari 1992 en obligatorisk nämnd. Enligt 4§ socialtjänstlagen fullgörs kommunens uppgifter av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

I princip är dessa lagar styrande för kommunens skyldigheter att utifrån lokala förhållanden utforma verksamheten för barn och ungdomar.

### 9.3 Statens och kommunernas ansvar för barn och ungdom

Statens och kommunernas förändrade roll bör rimligen avspegla sig också i deras arbets- och ansvarsfördelning och organisation. Det är angeläget att staten inrättar en tidsenlig organisation för barn- och ungdomsfrågorna.

De verksamheter som bedrivs inom ramen för skollagen respektive socialtjänstlagen har delvis förändrat och anpassat sin verksamhet efter den nya tiden. Så har sektorsmyndigheterna Socialstyrelsen och Skolverket fått en helt förändrad roll. Dessa myndigheters viktigaste funktioner sägs nu vara att följa upp och utvärdera verksamheten inom respektive sektor samt att i viss mån utöva tillsyn av mer generell karaktär. Översynen av socialtjänstlagen innebär eventuellt en avgränsning och renodling av socialtjänstens verksamheter – troligen reglerade i skilda lagar. Individ- och familjeomsorgen och dess arbete med utsatta barn och ungdomar kommer sannolikt att få fortsatt hög prioritet.

Det är logiskt att statens organisation i en framtid består av en liten, fast basorganisation för tillsynen av den rena lagstadgade verksamheten och att denna kan kompletteras med olika former av projektorganisationer i syfte att arbeta med särskilt angelägna frågor som framkommit i olika utvärderingsresultat.

Kommunernas organisation tycks gå mot samma utveckling - en fast basstruktur och ett mer projektinriktat arbetssätt där man inte bygger in sig i fasta förvaltnings- och nämndsstrukturer.

Kommunförbundets inventering av kommunernas organisation med anledning av den nya kommunallagen visar på en förändring av nämndorganisationerna. Kommunerna har slagit samman, skapat nya och slopat nämnder samt bolagiserat och därigenom både minskat antal nämnder och antal förtroendeuppdrag. Så visar inventeringen att 57 procent av kommunerna, dvs. mer än varannan kommun, har splittrat skolstyrelsens traditionella verksamhetsområden på olika nämnder. Den vanligaste förändringen är att barn- och utbildningsnämnder eller barn- och ungdomsnämnder inrät-

tats. Kultur- och fritidsverksamheterna i 100 kommuner har slagits samman till kultur- och fritidsnämnder.

Allting pekar på att den offentliga sektorn krymper sin verksamhet och obligatorisk är bara den verksamhet som lyder under socialtjänstlagen respektive skollagen. Den kommunala verksamheten för barn och ungdomar kommer av allt att döma att handla om offentlig barnomsorg, skolans verksamhet samt socialtjänstens individ- och familjeomsorg.

Den redovisade utvecklingen betyder inte med automatik att barn- och ungdomsfrågorna får en sämre position än i den tidigare sektorsuppdelade verksamheten med fritid för sig, skola för sig och omsorg för sig. Kommunernas åtaganden har ibland spänt över alltför många områden och inte heller alltid uppnått avsedda effekter. På kommunal nivå är det nu en pedagogisk uppgift att se till att dess verksamhet leder fram till ett ansvarstagande för att barn och ungdomar får goda uppväxtvillkor.

Här vill kommittén understryka och belysa de möjligheter som både skollagen och socialtjänstlagen ger kommunerna. Vad det handlar om är att *ta tillvara barn och ungdomar och deras kapacitet i deras vardagsmiljöer*. Vi har i flera av de kapitel som redovisar strategier för barn- och ungdomspolitikerna beskrivit hur skolan med små medel kan skapa en uttalad pedagogisk profil, som bygger på en öppen skola med utrymme för eleverna att vidareutveckla intressen också på sin fria tid. Vi har också belyst hur skolan i sitt pedagogiska arbete kan förebygga utslagning och hur socialtjänstens individ- och familjeomsorg i samarbete med skolan kan bedriva förebyggande socialt arbete utan stora resursanspråk. Barn och ungdomar och deras olika behov får inte reduceras till fritidsbehov.

Kommittén anser att skollagen och socialtjänstlagen också ger kommunen skyldigheter att aktivt följa barns och ungdomars uppväxtvillkor. Därutöver bör kommunen ta ansvar för att tillhandahålla viss infrastruktur som lokaler för bad, idrott och annan fritidsverksamhet.

Statens uppgift är att följa resultaten av de verksamheter som bedrivs inom olika sektorer och ställa sina mål därefter. Staten bör övergripande följa utvecklingen av barns och ungdomars uppväxtvillkor och ha beredskap för särskilda insatser när de statliga utvärderingarna visar på brister eller speciella behov. Kommittén vill understryka vikten av att staten följer utvecklingen på det lo-

kala planet. En statlig uppgift skall vara att tillhandahålla den hjälp som behövs för utvärdering och tolkning av lokala projekt.

Kommunernas egna utvärderingar är till nytta för den egna kommunen. Ur ett nationellt jämförande perspektiv är de dock alltför provinsiella.

#### 9.4 Det civila samhällets roll

Det är föräldrarna som har ansvar för sina barn. De offentliga insatserna syftar till att på olika sätt komplettera föräldrarna i detta ansvar. De offentliga insatserna skall bygga på att föräldrarnas engagemang och delaktighet i möjligaste mån tillvaratas. Det är inom det civila samhället som det individuella ansvaret och solidariteten i vardagslivet växer fram. Insikten om att mänskligt engagemang och personligt ansvar aldrig kan ersättas av den offentliga sektorn har lett fram till en förändrad syn på offentliga sektorn. Utgångspunkten är att den offentliga sektorn inte kan nå några framgångar i sitt barn- och ungdomsarbete utan att ta tillvara engagemanget från föräldrar, släktingar och andra vuxna.

Det civila samhällets betydelse har ökat på flera sätt. Den demokratiska sidan av saken innebär att det finns en vilja att öka medborgarnas möjligheter till inflytande så att de utöver att rösta vart tredje år också kan komma till tals på andra sätt.

Det civila samhällets ökade betydelse hänger också samman med att medborgarna ses som mottagare av service. Här skall medborgarna få mer att säga till om och påverka utformningen av servicen.

Det civila samhället utgörs också av marknaden. Det är inte fel att söka samarbeta med kommersiella företag i syfte att nå vissa resultat i barn- och ungdomsarbetet.

Det är kommitténs uppfattning att det civila samhället har en betydelsefull roll i det framtida barn- och ungdomsarbetet. En av de viktigaste uppgifterna för offentliga sektorn är att genom att göra rätt saker mobilisera det civila samhället i barn- och ungdomsarbetet. Detta betyder att den offentliga sektorns insatser bör ta fasta på den kapacitet som finns i det civila samhället och utveckla insatserna därefter.

Även om kommittén förespråkar ett ökat engagemang från den civila sektorn innebär det inte att en sådan ansvarsförskjutning

fritar den offentliga sektorn från ansvar. Det finns naturligtvis en risk att de icke lagreglerade verksamheterna i kommunerna, såsom öppna förskolor, fritidsgårdar, ungdomsmottagningar och allmänt socialt arbete minskas. En kraftig neddragning i dessa verksamheter gör inte uppgiften att mobilisera den civila sektorn lättare. Mobiliseringen fordrar att nya resurser satsas på uppmuntran till initiativ och ansvarstagande. För att insatserna inte endast skall bli av kortvarig karaktär fordras dessutom att ett fortlöpande stöd kan ges till de engagerade.

Kommittén anser att det är angeläget att statens organisation för barn- och ungdomsfrågor ger kommunerna inspiration att utveckla nya metoder och idéer för barn- och ungdomsverksamheter. Det civila samhället bör mobiliseras i barn- och ungdomsarbetet. Det bör vara en statlig uppgift att utifrån de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken övergripande följa kommunernas barn och ungdomsarbete. Därutöver skall staten ha en beredskap att ge särskilda resurser i form av projektpengar eller kunskap, om de statliga utvärderingarna visar på speciella behov för vissa barn- och ungdomsgrupper.

## 9.5 Slutsatser

Kommittén anser att statens arbets- och ansvarsfördelning när det gäller barn- och ungdomsfrågorna måste förändras och anpassas till statens och kommunernas förändrade roller och funktioner. Statens tyngdpunkt när det gäller barn- och ungdomsfrågor skall läggas på resultatkrav, uppföljning och utvärdering samt spridning av de goda exemplen och metoderna. Ansvars- och arbetsfördelningen mellan olika berörda myndigheter måste därför förändras. Statens arbets- och ansvarsfördelning kan inte kvarstå oförändrad när kommunerna i accelererande grad väljer helt andra lösningar. Statens och kommunernas insatser bör ta fasta på den kapacitet som finns i det civila samhället. □

# 10.

## ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG TILL ARBETS- OCH ANSVARSFÖRDELNINGEN MELLAN OLIKA MYNDIGHETER

I detta kapitel redovisar kommittén förslag till en arbets- och ansvarsfördelning mellan de olika myndigheterna med uppgifter inom barn- och ungdomsområdet.

### 10.1 En ny statlig struktur för barn- och ungdomsfrågorna

Kommitténs uppdrag är att se över om arbets- och ansvarsfördelningen för statens barn- och ungdomsfrågor är effektiv. Dessutom efterfrågas en samordning för barn- och ungdomsfrågorna, som också kan utgöra underlag för regeringens ställningstaganden. Kommunernas och statens framtida samspel har också varit en angelägen fråga. Statens ansvar för att målen för barn- och ungdomspolitikerna uppnås skall avspeglade sig i myndighetsstrukturen för barn- och ungdomsfrågor.

I den process som det är att gå igenom statens arbets- och ansvarsfördelning för barn- och ungdomsfrågor är det lätt att låsa sig till en befintlig myndighetsstruktur. Myndigheter kan arbeta både effektivt och framgångsrikt. Ändå måste omprövningar ske. De resultat som uppnås måste värderas också utifrån en helhetssyn på barn och ungdomar och deras behov. Sådana omprövningar innebär som regel att förändringar måste ske i syfte att uppnå ännu större framgång och effektivitet. Inga myndigheter kan undantas från sådana omprövningar. Kommittén har i denna utredning försökt undvika att direkt fastna i de berörda myndigheternas nuvarande arbetsuppgifter. Detta har vi gjort genom att utgå från de nationella målen för barn- och ungdomspolitikerna. Vi har fört sam-



man statens olika mål för barn- och ungdomsfrågor till en verksamhetsidé för statens barn- och ungdomspolitik. Verksamhetsidén är en sammanvägning av de nationella målen. Några korta målformuleringar om barn- och ungdomspolitiken kan inspirera alla de som arbetar med barn- och ungdomsfrågor. De lokala målen är betydligt konkretare, men det skall gå att se sin insats i ett större, nationellt sammanhang.

Barns och ungdomars behov är de egentliga utgångspunkterna för de nationella målen. Nästa steg har därför varit att gå igenom de olika strategier som finns för att tillgodose behoven. Kommittén har ställt barns och ungdomars olika behov mot de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken. Vi har sorterat behoven i olika behovsgrupper och gått igenom varje behovsgrupp för att se var det saknas strategier eller där strategierna uppvisar brister. Utifrån brister i strategierna har vi givit förslag till förändringar. Varken genomgången av strategierna eller förslagen till förändringar är heltäckande. Kommitténs ambition har varit att peka på några möjligheter till utveckling eller förändring av ett antal strategier. Vi har också belyst vem vi tror bäst skall genomföra förändringarna, det civila samhället, kommunerna eller staten. Vår huvuduppgift har dock varit att koncentrera oss på statens insatser. De förslag till förändringar som vi bedömt nödvändiga innebär att staten får nya eller förändrade ansvarsområden och arbetsuppgifter för barn- och ungdomspolitiken. Myndighetsstrukturen för barn- och ungdomsfrågor skall utgå från en ändamålsenlig och kostnadseffektiv arbets- och ansvarsfördelning.

Den statliga ansvars- och arbetsfördelningen för barn- och ungdomsfrågor måste anpassas till den nya statliga rollen som målstyrare. Statens organisation för barn- och ungdomsfrågor bör också ge tydliga signaler till kommunerna hur en effektiv organisation kan bidra till att målen uppfylls.

Om de statliga myndigheterna för barn- och ungdom bara skulle anpassas till lagreglerad verksamhet vore det enkelt att rationalisera bort ovidkommande arbets- och arbetsuppgifter. Samtidigt är det så att både skollagen och socialtjänstlagen ger ett stort ansvar för barns och ungdomars välfärd. Utvärderingar och resultatuppföljningar av de lagreglerade verksamheterna bör på sikt innebära att de utvecklas i överensstämmelse med målen. De verksamheter som regleras i lagar har hittills inte räckt till för att ge de resultat som de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken

avser. Kommitténs uppfattning är att de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken är vidare än vad som kan regleras i lagar för olika sektorer. Det gäller t.ex. forskning, kunskapsspridning och opinionsbildning. Därför behövs nya styrformer i barn- och ungdomspolitiken. Detta måste återspeglas i statens arbets- och ansvarsfördelning för barn- och ungdomsfrågor.

Våra utgångspunkter för förslag till ny myndighetsstruktur grundar sig på i huvudsak följande faktorer:

1. de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken; verksamhetsidén,
2. utveckling av strategier för att uppfylla de nationella målen och som ställer krav på ny statlig arbets- och ansvarsfördelning,
3. de statliga myndigheternas nya roll.

#### *De nationella målen – verksamhetsidén för statens barn- och ungdomspolitik*

De nationella målen för barn- och ungdomspolitiken ställer tydliga krav på arbets- och ansvarsfördelning. Barns och ungdomars välfärd kan inte sorteras i sektorer och lagar. De nationella målen kräver att statens organisation profileras därefter. Kommittén konstaterar att insikten om att barns och ungdomars uppväxt kräver en helhetssyn har stärkts under kommittéarbetets gång. Det förebyggande arbete som sker när barnen är små påverkar hela uppväxten. Barns och ungdomars uppväxtvillkor hänger ihop och bör ses i ett sammanhängande tidsperspektiv. Kommitténs uppfattning är att statens arbets- och ansvarsfördelning för barn- och ungdomsfrågor skall utgå från en flexibel och mer profilerad basorganisation. Utvärderingar och resultatuppföljningar kommer att visa på behov av teman, som kräver särskilda statliga initiativ. Dessa kan gälla bl.a. lagstiftning, forskning eller stöd till kommuner. Till basorganisationen bör det därför vara möjligt att koppla kompletterande, tidsbegränsade projektorganisationer utifrån särskilt fastställda teman.

### *Utveckla strategier – nya krav på statens arbets- och ansvarsfördelning*

För att de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken skall kunna genomföras krävs strategier. Vi har i detta betänkande belyst några strategier som staten bör utveckla ytterligare i syfte att nå fram till en bättre måluppfyllelse. Dessa strategier är strategier för säkerhet och trygghet, sociala strategier, verksamhetsstrategier och strategier för självförverkligande. Vi har också belyst hur stödstrategier för förnyelse och utveckling kan utvecklas.

Det resultat vi kommit till pekar på att staten bör göra vissa förändringar i sin arbets- och ansvarsfördelning för barn- och ungdomsfrågor. Med anledning av statens nya roll som målstyrare måste också vissa uppgifter avföras från statens ansvarsområde.

### *De statliga myndigheternas nya roll – historien som förklaring till nuvarande arbets- och ansvarsfördelning*

För förståelse av dagens uppdelning av arbetsuppgifter och ansvar är ett historiskt perspektiv särskilt belysande. Kommittén har därvid särskilt analyserat relationerna mellan Statens ungdomsråd, Socialstyrelsen och Skolöverstyrelsen/Skolverket. Syftet med den historiska tillbakablickken är att spegla hur statens ansvar och behov av myndigheter förändras över tiden. Samtidigt förutsätter direktiven att särskilt uppmärksamhet ägnas åt Statens ungdomsråd och dess kontaktansvar gentemot kommuner, myndigheter och berörda organisationer.

Statens ungdomsråds första uppdrag (1961) var att utgöra ett kontakt- och samordningsorgan på ungdomsområdet. Rådet skulle främja samarbete mellan myndigheterna och ungdomsorganisationerna. I början bestod därför rådet av tjugo representanter från framför allt olika ideella, religiösa och politiska organisationer samt idrottsrörelsen. Dessutom fanns kommunerna och ett antal myndigheter representerade. Rådets uppgift var från början att vara ett *utåtriktat* organ.

År 1970 fick rådet i uppgift att vara *rådgivande till kommunerna* i ungdomsfrågor. Det skulle dessutom *förse regeringen med vissa planerings- och utredningsuppgifter*.

År 1972 blev rådet huvudman för alkohol- och narkotikapengerna – det s.k. AN-anslaget.

Rekryteringen av tjänstemän till rådet präglades av den nära kontakten med ungdomsorganisationerna. Många av de som anställdes hade flerårig föreningserfarenhet.

Det är först efter 1976 som rådet kom att handha *statens stöd* till ungdomsorganisationerna. Denna uppgift hade tidigare legat på Skolöverstyrelsen. Kopplingen till Skolöverstyrelsen hängde samman med bidragens syfte att gå till ledarutbildning. Det är också först år 1976 som rådet blir en *myndighet*. Den gamla linjen med enbart representanter från ungdomsorganisationerna i styrelsen överges. Ungdomsrådet förvandlades från paraplyorgan för organisationerna till myndighet. Hädanefter får organisationerna själva bevaka sina intressen.

I den instruktion som finns från år 1986 anges gränserna för Statens ungdomsråds verksamhet. Rådet skall "inom ramen för samhällets *fritids- och kulturpolitik* främja *verksamhet bland ungdomar*".

I samma instruktion pekas också på att rådet skall följa och stimulera *forskning* och *utvecklingsarbete* inom barn- och ungdomsområdet. Här betonas också rådets uppgift att stödja *lokala försöksverksamheter*. I samma instruktion vidgas också samordningen till att omfatta även landsting, institutioner och andra organisationer än ungdomsorganisationer.

Statens ungdomsråds instruktion samt uppgifter enligt regeringsbrev och särskilda regeringsuppdrag har syftat till att ge rådet ett större mått av status. Så har rådet fått regeringens uppdrag att intensifiera sina kommunkontakter i syfte att lyfta fram ungdomsfrågorna i det kommunala arbetet. Statens ungdomsråd har också fått regeringens uppdrag att fördela vissa projekt pengar till särskilda satsningar.

Beskrivningen av Statens ungdomsråd speglar väl hur synen på statens roll förändrats över tiden. Kommitténs uppfattning är att *en statlig myndighet* bör ha ansvar för att regeringen får väl underbyggda underlag för framtida barn- och ungdomspolitiska beslut. Däremot är det inte på lång sikt förenligt med statens nya roll att utföra detaljuppgifter som t.ex. bidragsfördelning till barn- och ungdomsorganisationerna.

## 10.2 Förslag till ny arbets- och ansvarsfördelning för statliga myndigheter

Kommitténs förslag förutsätter en ny arbets- och ansvarsfördelning. De myndigheter som berörs är Statens ungdomsråd, Barnmiljörådet, Skolverket och Socialstyrelsen. Därtill berörs Barn- och ungdomsdelegationen, Vårdsskildringsrådet och AIDS-delegationen. Även andra myndigheter berörs.

Kommittén hyser ingen övertro på att en organisation i sig innebär förändringar. Organisationen får inte heller bidra till lösningar eller hindra nödvändigt samarbete i syfte att utveckla barn- och ungdomsarbetet. Kravet är att statens organisation för barn- och ungdomsfrågor skall vara smidig, flexibel och förändringsbar. Målstyrning innebär ju att målen kan förändras på grund av vilka resultat som man vill skall uppnås. Organisationen måste kunna anpassas därefter.

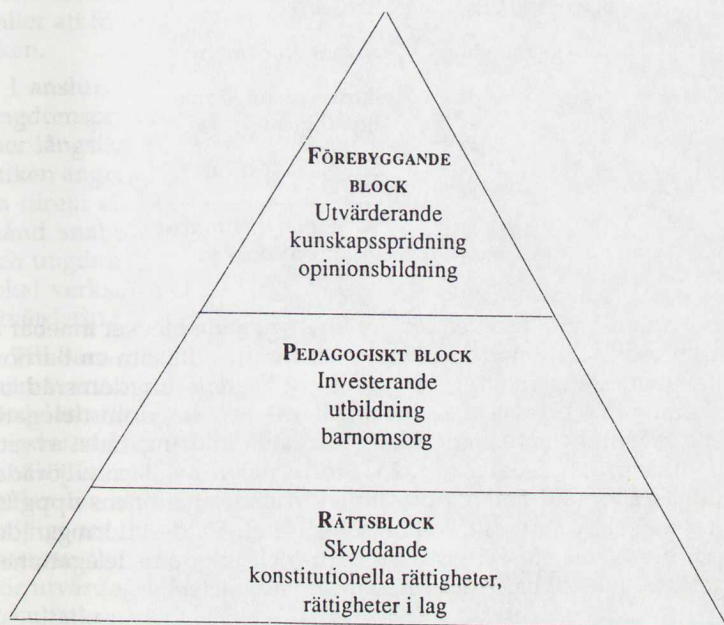
Kommittén föreslår att regeringen vart tredje år förelägger riksdagen en barn- och ungdomspolitisk proposition - ett måldokument med förslag till riktlinjer för barn- och ungdomspolitiken.

Det är viktigt att ansvars- och arbetsfördelningen mellan de statliga myndigheterna klagörs inom ramen för en flexibel organisationsstruktur som utgår från de uppgifter som skall fullgöras inom den närmaste treårsperioden. Den tänkta barn- och ungdomspropositionen kan ange inriktningen för de fördjupade anslagsframställningar som sker från respektive myndighet. För mer tidsbegränsade uppgifter kan med fördel projektsamarbete skapas mellan olika myndigheter. En mer flexibel struktur som möjliggör omfördelning av personal och övriga resurser mellan myndigheterna kräver en ökad trygghet i uppdragen och i ansvarsfördelningen för varje tidsperiod.

Det är uppenbart så att en renodling av statens ansvar och arbetsfördelning kräver en organisation som är anpassad därefter. Kommittén anser därför att statens organisation för barn- och ungdomsfrågor måste ges en tydlig profil. Denna profil skall motsvara innebörden i de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken. Vi föreslår att statens profil för barn- och ungdomsfrågor utgörs av tre block, ett rättsblock, ett pedagogiskt block och ett förebyggande block. Mellan blocken finns inga absoluta gränser, eftersom verksamheterna inom respektive mellan blocken hela tiden på-

verkar och utvecklar varandra. Blockindelningen är ett sätt att ge en struktur åt barn- och ungdomsfrågorna.

Rättsblocket är samhällets bas för barn- och ungdomsfrågorna. Detta block står för mänskliga rättigheter och garanterar viss grundläggande trygghet. Det pedagogiska blocket utgörs av investeringsverksamheter, i första hand satsningar på utbildning och offentlig barnomsorg. Det förebyggande blocket skall bidra till övergripande utveckling av barn- och ungdomsarbetet genom tematiska utvärderingar, kunskapsspridning och opinionsbildning.



De nationella målen för barn- och ungdomspolitiken och genomgången av strategierna för denna visar att det framförallt är det förebyggande blocket som måste renodlas och förstärkas. Kommittén föreslår att detta sker genom att ett antal små myndigheter avvecklas och att en liten, med väl avgränsade arbetsuppgifter, barn- och ungdomsmyndighet inrättas. I syfte att stärka det opinionsskapande arbetet kring barn och ungdomar inrättas också ett ombud för barn och ungdomar. Kommittén föreslår också att

Folkhälsoinstitutet får ett utvidgat ansvarsområde för vissa barn- och ungdomsfrågor.

De olika myndigheterna har ansvarsområden som kan föras till de olika blocken. Tyngdpunkten i respektive myndighets ansvarsområde ger staten följande profil för barn- och ungdomsfrågorna:

#### Statens barn- och ungdomspolitik/blockprofil för måluppfyllelse

Rättsblock	Socialstyrelsen
Pedagogiskt block	Skolverket
Förebyggande block	Barnombudsman
	Barn- och ungdoms- myndigheten
	Folkhälsoinstitutet
	<hr/>
	Barn- och ungdoms- organisationerna

Den föreslagna profilen för det förebyggande blocket innebär att en ny barn- och ungdomsmyndighet inrättas, liksom en barnombudsman. Detta möjliggörs genom att Statens ungdomsråd och Barnmiljörådet avvecklas, liksom Barn- och ungdomsdelegationens myndighetsutövande funktion. Vårdsskildringsrådet avvecklas, liksom AIDS-delegationen. Större delen av Barnmiljörådets uppgifter förs till Folkhälsoinstitutet. Aidsdelegationens uppgifter föreslås också föras till Folkhälsoinstitutet. Vårdsskildringsrådets uppgifter samt på sikt vissa av Barn- och ungdomsdelegationens uppgifter förs till barn- och ungdomsmyndigheten.

#### *Barn- och ungdomsmyndigheten*

Kommittén föreslår att en barn- och ungdomsmyndighet inrättas med huvudsaklig uppgift att på nationell nivå främja goda uppväxtvillkor för barn- och ungdomar. Detta skall ske bl.a. genom tvärsektoriellt arbete. Barn- och ungdomsmyndigheten skall vara samlande organ för barn- och ungdomsfrågorna. En särskild uppgift för myndigheten bör vara att följa kommunernas barn- och ungdomsarbete. Barn- och ungdomsmyndigheten skall också ta

fram underlag till den barn- och ungdomspolitiska propositionen – ett måldokument – som regeringen föreslås förelägga riksdagen med förslag till riktlinjer för barn- och ungdomspolitiken för den kommande treårsperioden. De statliga myndigheternas sektors-specifika mål kan sammanvägas med riktlinjerna för den samlade barn- och ungdomspolitiken. Detta innebär att riksdagen också kan fastställa angelägna områden där det finns behov av tematiska utvärderingar och/eller en kompletterande program- och projektor-organisation för att nå bättre resultat. Genom de beskrivna uppgifterna får barn- och ungdomsmyndigheten en central roll när det gäller att följa upp de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken.

I anslutning till den treårscykel för bearbetning av barn- och ungdomspolitiken, som vi föreslår att regeringen skall göra, kan de mer långsiktiga målen med utvärdering av barn- och ungdomspolitiken anges. Det är också viktigt att det i målen framgår hur viktig en direkt eller omedelbar spridning av resultaten är för att få till stånd snabba förändringar eller hindra att misstag begås. Barn- och ungdomsmyndigheten bör fortlöpande stödja både central och lokal verksamhet med modeller och metoder för dokumentation, utvärdering, bearbetning och kunskapsförmedling.

Till barn- och ungdomsmyndigheten knyts fördelningen av Allmänna arvsfondens medel för barn och ungdom. Dessa medel skall fördelas utifrån riksdagens beslut med anledning av den barn- och ungdomspolitiska propositionen. Därmed får fördelningen av medlen från Allmänna arvsfonden direkt knytning till de nationella målen för barn- och ungdomspolitiken. Detta betyder att det blir möjligt att fastställa de särskilda områden där det är av särskilt intresse att utveckla insatserna och genomföra projekt. Projekten bör utvärderas och följas upp i förhållande till de nationella målen. Resultatkraven bör utvecklas betydligt.

Kommitténs uppfattning är att arvsfondens medel skall fylla en mer strategisk funktion i barn- och ungdomspolitiken. De skall användas i syfte att utveckla metoder och insatser inom områden, som bl.a. barn- och ungdomsmyndighetens tematiska utvärderingar påvisar behov av. Fördelningen av medlen skall bygga på en insikt om dessa behov och utgå från de riktlinjer som riksdagen fastställer. Idag utgår arvsfondens medel i huvudsak till organisationer och ideella föreningar. I den mån som reglerna för Allmänna arvsfondens fördelning lägger hinder i vägen för att projekt skall



kunna genomföras bör lagen eller den praxis som utvecklats prövas. Utgångspunkten för vem eller vilka som kan erhålla medel från Allmänna arvsfonden bör vara realistiska bedömningar av vem eller vilka som bäst kan bidra till att goda resultat uppnås.

Kommittén föreslår att översynen (dir.1991:3) om Allmänna arvsfonden m.m. särskilt beaktar de synpunkter som framförts av kommittén med avseende på att fördelningen av arvsfondsmedlen för barn och ungdom bör ske strategiskt i förhållande till de nationella målen för barn- och ungdomspolitik.

Barn- och ungdomsmyndigheten ska också sammanställa och sprida kunskap om barn och ungdomar samt stimulera lokala projekt och ge stöd och utbildning till presumtiva projektledare. I syfte att uppnå en effektiv och strategiskt genomtänkt kunskapsspridning om barn och ungdomar bör myndigheten upphandla professionell marknadsföringskunskap.

Barn- och ungdomsmyndighetens huvudsakliga arbetsuppgifter är utvärdering och kunskapsspridning. Det är ytterst regeringen som fastställer de teman som myndigheten skall belysa. Kommittén har redovisat några områden där det idag föreligger brister i mål och uppföljning av resultat och/eller där tematiska, tvärssektoriella uppföljningar och utvärderingar är angelägna.

*Följande arbetsuppgifter föreslås bli permanenta:*

- följa och kartlägga barns- och ungdomars uppväxtvillkor
- sammanställa underlag till en barn- och ungdomspolitik proposition vart tredje år
- följa kommunernas barn- och ungdomsarbete
- ge förslag till målformuleringar för statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna
- samla och sprida kunskap inom barn- och ungdomsområdet
- initiera lokala projekt och ge stöd till presumtiva projektledare
- fördela medel från Allmänna arvsfonden utifrån riksdagens riktlinjer
- utveckla tydliga mål och resultatmätt för projekt inom ramen för Allmänna arvsfonden

*Följande arbetsuppgifter föreslås avse temporära projekt och tematiska studier:*

- följa och utvärdera hur normöverföring sker
- stimulera en utveckling där det civila samhället mobiliseras i barn- och ungdomsarbetet, särskilt med avseende på insatser i syfte att tillgodose barns och ungdomars sociala behov
- följa och utvärdera insatserna mot främlingfientlighet.

Inrättandet av en barn- och ungdomsmyndighet med föreslagna uppgifter innebär att statens organisation ger det förebyggande barn- och ungdomsarbetet en förstärkt profil. Statens organisation för barn- och ungdomsfrågor renodlas och ansvarsfördelningen blir ändamålsenlig. Det av riksdagen fastställda måldokumentet med riktlinjer för barn- och ungdomspolitikerna bildar utgångspunkt för den arbets- och ansvarsfördelning som skall gälla. Den föreslagna ansvarsfördelningen innebär också att projekt finansierade med hjälp av medel från Allmänna arvsfonden kan ske utifrån uppsatta mål med specificerade resultatkrav. Samma utgångspunkter gäller för statens stöd till barn- och ungdomsorganisationerna i och med att målformuleringarna förs till barn- och ungdomsmyndigheten.

### *Barn- och ungdomsdelegationen*

Barn- och ungdomsdelegationen är rådgivande organ åt regeringen i frågor som rör unga människors uppväxtvillkor. Delegationen skall också stimulera till debatt och diskussion om olika barn- och ungdomsfrågor genom bl.a. seminarier, konferenser, debattskrifter, undersökningar m.m. Barn- och ungdomsdelegationens myndighetsutövning avser beslut i ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden för att främja fostran av ungdom. Kommittén föreslår att denna uppgift förs till barn- och ungdomsmyndigheten i enlighet med kommitténs förslag om en samlad hantering av Allmänna arvsfondens medel för barn och ungdom.

### *Våldsskildringsrådet*

Våldsskildringsrådet inrättades 1990 i syfte att samordna de olika insatser som idag görs av statliga och andra myndigheter, organisationer och näringslivet. En grundläggande uppgift för rådet är alltså att vara samarbetsorgan för myndigheter m. fl. i syfte att på

olika sätt bekämpa skadliga våldsskildringar. Tyngdpunkten i rådets uppgifter ligger på information och utbildning. Kommitténs uppfattning är att rådets uppgifter är angelägna och exempel på ett område som kräver en ytterligare utveckling av de statliga strategierna i syfte att stärka respektive sektors ansvar. Våldsskildringsrådets ansvarsområde bör ges en ökad status och sättas in i ett helhetssammanhang. Kommittén föreslår därför att arbetsuppgifterna förs till den föreslagna barn- och ungdomsmyndigheten.

### *Barnombudsman*

Utredningen om barnombudsman har i betänkandet (SOU 1991:70) *Ombudsman för barn och ungdom* föreslagit inrättande av en barnombudsman som enligt en särskild lag ska ta tillvara och främja barns och ungdomars rättigheter, behov och intressen i samhället. Förslaget är remissbehandlat. Den preliminära remissammanställningen ger en splittrad bild av inställningen till en svensk barnombudsman. Av 52 remissinstanser (totalt 72) ger 30 sitt stöd till tanken men med varierande förslag till utformning. Sju remissinstanser säger direkt nej. Bland dessa återfinns JO, JämO, Riksåklagaren, Kommunförbundet och Kriminalvårdsstyrelsen.

Kommitténs utgångspunkt för att föreslå ett inrättande av en barnombudsman är i första hand behovet av att tillskapa en samlande kraft och opinionsbildare för barn- och ungdomsfrågorna. Denna funktion bör, såsom föreslås i betänkandet, i möjligaste mån stå fri i förhållande till regeringen. Det är dock ofrånkomligt att finansieringen av en barnombudsman ytterst är beroende av statsbudgeten. I kommitténs förslag är finansiering över statsbudgeten utgångspunkten.

Det har framförts invändningar mot barnombudsmannens generella funktion. Barnombudsmannen skall inte, enligt det förslag som föreligger, agera i individfallen som många andra ombudsmän. Kommitténs uppfattning är att barnombudsmannens tänkta funktion faller väl in i den statliga profilen för statens barn- och ungdomsverksamhet under det förebyggande blocket. Vi är dock öppna för andra konstruktioner liksom andra namn på funktionen.

Däremot vill vi understryka behovet av att barn och ungdomar kan identifiera sig med en talesman och att det finns en stark opinionsbildare för deras sak. Inom kommittén har vi inte heller sett det som någon motsättning att det finns organisationer och före-

ningar som arbetar utifrån delvis liknande utgångspunkter. Vi gör istället den bedömningen att de olika rollerna och insatserna tillsammans kan ge ökad tyngd åt barn- och ungdomsfrågorna.

Kommittén föreslår att en barnombudsman inrättas med en självständig funktion i förhållande till barn- och ungdomsmyndigheten. Den självständiga funktionen understryks av att ombudsmannen för barn och ungdomar skall arbeta utifrån en särskild lag i syfte att tillvarata och främja barns och ungdomars rättigheter, behov och intressen i samhället. Av effektivitets- och resursmässiga skäl bör dock barnombudsmannen administrativt knytas till den föreslagna barn- och ungdomsmyndigheten. Barnombudsmannens viktigaste funktioner skall vara den opinionsbildande och samlade kraften för barn- och ungdomsfrågor.

### *Barnmiljörådet*

Barnmiljörådet skall enligt sin instruktion verka för förbättringar i barns miljö, med särskild tonvikt på lekmiljö, och för en ökad säkerhet för barn och ungdom. Rådet arbetar på ett smidigt och obyråkratiskt sätt med att ständigt söka efter och påtala var det föreligger brister i barns säkerhet. Barnmiljörådet har utvecklat ett brett kontaktnät och kanaler för samråd och samverkan med berörda myndigheter och organisationer.

En renodling av statens ansvarsfördelning för barn och ungdomar innebär att man skall undvika onödiga gränsdragningsproblem. Kommittén föreslår att Barnmiljörådet avvecklas och dess ansvarsuppgifter förs till barn- och ungdomsmyndigheten, Barnombudsmannen och Folkhälsoinstitutet.

Genom att inrätta en barn- och ungdomsmyndighet samlas ansvaret för övergripande barn- och ungdomsfrågor på en myndighet. Avsikten är att följa barns och ungdomars behov ur ett helhetsperspektiv med tonvikt på unga människors uppväxtvillkor. Kommittén har i sitt förslag att inrätta en ny myndighet på barn- och ungdomsområdet strukit under behoven av flexibilitet och att, som Barnmiljörådet i dag gör, snabbt kunna lyfta fram aktuella problem bl.a. genom tematiska fokuseringar, peka på förslag till lösningar och föra dessa vidare. Den nya myndigheten skall också överta uppgifterna att samla, sprida och samordna information, följa forskningen och driva opinionsbildningsarbete.

Barnmiljörådets opinionsbildning bl.a. via massmedia blir en naturlig uppgift för barnombudsmannen som samtidigt kan få en tydligare roll än vad Barnmiljörådet har i detta avseende.

Kommittén anser att Folkhälsoinstitutet bör vara statens övergripande organ för barns och ungdomars hälsa och säkerhet. Barnmiljörådets samordningsansvar inom barnsäkerhetsområdet tillförs därmed Folkhälsoinstitutet.

### *Folkhälsoinstitutet*

Folkhälsoinstitutets uppgifter bygger på engagemang, kunskap och samarbete över sektorsgränserna. I denna mening är Folkhälsoinstitutets och barn- och ungdomsmyndighetens inriktning likartade. De båda myndigheterna har också en flexibel och förändringsbar organisation. Men de bägge myndigheternas arbetsuppgifter skiljer sig åt. Folkhälsoinstitutet är en förhållandevis stor myndighet med stark forskningsprofil. Den föreslagna barn- och ungdomsmyndigheten är en liten myndighet med tonvikt på utvärdering och kunskapsspridning. Folkhälsoinstitutets barn- och ungdomsprogram skall arbeta utifrån hälsopolitiska mål. Barn- och ungdomsmyndigheten ska arbeta utifrån de nationella målen för barn- och ungdomspolitik. Det är dock angeläget att de bägge myndigheterna renodlar och avgränsar sina uppgifter samtidigt som projektsamarbete bör ske i syfte att nå de resultat man vill.

Folkhälsoinstitutets barn- och ungdomsprogram inrättas utifrån hälsopolitiska mål för barn och ungdomar. Dessa mål innebär att barns och ungdomars hälsa ses i ett brett perspektiv, där arv, miljö, kunskap och livsstil beaktas. Folkhälsoinstitutets barn- och ungdomsprogram kommer att följa barns och ungdomars levnadsvillkor i dessa avseenden. Det hälsopolitiska målen kan dock inte göras synonyma med de nationella målen för barn- och ungdomspolitik. Barn- och ungdomsmyndigheten skall väga samman de statliga insatserna ur ett helhetsperspektiv och värdera resultaten i förhållande till de nationella målen. Detta är inte en uppgift för Folkhälsoinstitutet. De nationella målen för barn- och ungdomspolitik måste avspegla sig i statens myndighetsstruktur om målen och dess resultat skall kunna värderas. Därför behövs en liten barn- och ungdomsmyndighet. Även av effektivitetsskäl förordar kommittén i första hand en mindre myndighet för barn- och ungdomar.

Kommittén anser dock att Folkhälsoinstitutets ansvarsområde bör utvidgas. Detta innebär bl.a. att flera av Barnmiljörådets arbetsuppgifter förs till Folkhälsoinstitutet. Genom detta förslag försvinner också ett betydande gränsdragningsproblem mellan två myndigheter med likartade arbetsuppgifter. Kommitténs förslag att utvidga Folkhälsoinstitutets ansvarsområde grundar sig dock i huvudsak på genomgången av de statliga strategierna för att uppfylla målen för barn- och ungdomspolitik. Kommittén föreslår att Folkhälsoinstitutets ansvarsområde utvidgas med följande uppgifter:

- Folkhälsoinstitutet föreslås vara det statliga organ som övergripande bör följa och stimulera olika former av stöd och kompetensutveckling till föräldrarna samt värdera resultaten.
- Folkhälsoinstitutet föreslås vara det statliga organ som utifrån hälsopolitiska mål följer utvecklingen av barns hälsa och säkerhet. En särskild uppgift är att främja säkerhet och förebygga olycksfall. De ansvariga sektorsmyndigheternas resultat bör följas. Som ett särskilt tema föreslås Folkhälsoinstitutet belysa skolans arbetsmiljö. Skolhälsovårdens utveckling är ett annat angeläget tema. Därutöver krävs en mer övergripande bevakning för att tillskapa trygga och säkra miljöer för barn och ungdom, inte minst lekmiljöer.
- Folkhälsoinstitutet föreslås följa utvecklingen av ungdomars sex- och samlevnadsundervisning för barn och ungdomar. Frågor om HIV och aids föreslås också föras till Folkhälsoinstitutet. Lokala projekt bör stimuleras och verksamheterna utformas utifrån de miljöer som är mest naturliga för ungdomar att vistas i.
- Folkhälsoinstitutet bör ge regeringen förslag till målformuleringar för bidragen till barn- och ungdomsidrotten i syfte att betona värdet av breddidrotten för barn- och ungdom samt olika folkhälsoaspekter på idrott och motion.

#### *Socialstyrelsen och barn- och ungdomsmyndigheten*

Frågan om gränsdragningar uppkommer allt som oftast när en ny myndighet inrättas. Kommitténs förslag att inrätta en barn- och ungdomsmyndighet syftar till att utifrån den föreslagna profilen för statens organisation för barn- och ungdomsfrågor stärka det förebyggande blocket. Därför bör förslaget inte innebära några

gränsdragningsproblem mellan Socialstyrelsen och barn- och ungdomsmyndigheten. Socialstyrelsen är en sektorsmyndighet och socialtjänstens verksamhet regleras i socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen poängterar det förebyggande arbetet för barn och ungdomar, men den praktiska verkligheten visar att dessa ambitioner varit för höga. Kommittén har konstaterat att mycket av det förebyggande barn- och ungdomsarbetet sker utanför eller alldeles oavsett socialtjänsten. Förebyggande insatser sker genom olika former av individuellt engagemang, ideellt engagemang, föreningsliv och i andra former, likväl som genom offentliga insatser som barnomsorg, skola och socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Det utvecklingsarbete som pågår inom ramen för socialtjänstens omsorgsområden, framförallt individ- och familjeomsorgen, bör om det finns sådana behov, kunna samordnas med barn- och ungdomsmyndighetens insatser.

#### *Socialstyrelsen och Skolverket*

I direktiven till utredningen sägs att översynen inte skall gå in i dessa myndigheters interna organisation, då de nyligen varit föremål för omorganisering. För att se hur man kan renodla och effektivisera de statliga insatserna på barn- och ungdomsområdet måste man dock ta hänsyn till dessa myndigheters verksamhetsområden.

Kommittén har, med anledning av direktivens formulering, valt att utifrån strategierna på området lägga övergripande förslag när det gäller dessa myndigheters uppgifter. Det finns en rad skäl för en större samordning av verksamheterna och kommittén anser att myndighets- och departementsorganisationer inte får utgöra ett hinder för olika former av samverkan och samordning av skolan och den offentliga barnomsorgen. Staten bör genom projektsamverkan också bidra till en mångfald när det gäller att medverka till en utveckling av nya metoder och samarbetsformer för dessa verksamheter.

Den bedömning som kommittén har gjort grundar sig på utvecklingen i kommunerna, möjligheterna till kostnadseffektivitet, samhörigheten utifrån ett utvecklingspsykologiskt och kunskapspedagogiskt synsätt samt möjligheterna att på ett tydligare sätt bidra till att ge barnomsorgen respektive skolan en mer uttalad pedagogisk profil.

I många kommuner pågår ett omfattande arbete för att skapa större samverkan mellan barnomsorgen och skolan.

Det finns stora ekonomiska fördelar med samordning av lokaler och andra resurser. Utifrån dagens ekonomiska realitet ute i kommunerna är det väsentligt att denna typ av lösningar, som innebär effektivare resursanvändning, tas tillvara.

Det finns en rad pedagogiska skäl som talar för en större samverkan. Dessutom underlättas övergången från barnomsorg till skola. Barnomsorgen skall präglas av höga pedagogiska ambitioner för att tidigt ta till vara barnens lust att lära. Vidare finns det viktiga kunskaper och erfarenheter inom barnomsorgen och hos barnomsorgens personal som på ett bättre sätt kan tas tillvara i skolans arbete. Kommittén understryker att en närmare samverkan inte innebär att de olika gruppernas professionalism skall suddas ut, utan tvärtom så behöver de i flera avseenden stärkas.

Kommittén föreslår att Socialstyrelsen och Skolverket får i uppdrag att inleda en samverkan i projektform, med syfte att stärka samhörigheten mellan barnomsorgen och skolan. Av särskilt intresse är att samlas och sprida erfarenheter och idéer om hur daghem/deltidsgrupp och skolor kan utveckla gemensamma pedagogiska profiler. Den nuvarande departementsindelningen och ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter får inte hindra utvecklingen av gemensamma strategier. Vidare föreslår kommittén att en uppföljning av utvecklingen i kommunerna avseende nämnsammanslagningar och den ökade samverkan mellan barnomsorg och skola görs av Civildepartementet. Därefter bör en motsvarande förändring av den statliga organisationen övervägas.

### *Andra statliga myndigheter*

Barn- och ungdomsmyndigheten skall ha ansvar för att följa barns och ungdomars uppväxtvillkor. Vart tredje år skall myndigheten ta fram underlag till regeringen inför en barn- och ungdomspolitisk proposition. Detta ställer krav på att man utarbetar en fungerande samordning mellan en rad myndigheter, även myndigheter som inte har barn- och ungdomsfrågor som ett huvudansvar.

Myndigheter som ett mer utvecklat samarbete bör inledas med är Arbetsmarknadsverket, Boverket och Konsumentverket. Detta är myndigheter som bl.a. arbetar med för ungdomar helt avgö-



rande frågor; ungdomsarbetslöshet, bostadsbrist och konsumentrådgivning bland ungdomar.

Statens ungdomsråd har redan idag exempelvis tagit fram olika förslag på arbetsmarknadsområdet. Dessa förslag har handlat om att uppmärksamma regeringen på behovet av långsiktiga åtgärder mot den strukturella arbetslösheten bland ungdomar och den bristande samordningen på lokal nivå när det gäller arbetsförmedling, socialtjänst och försäkringskassa. En närmare samverkan mellan myndigheterna på statlig nivå har dock försvårats av att Statens ungdomsråd väger för lätt i en rad andra myndigheters ögon. Det krävs tydliga uppdrag till en barn- och ungdomsmyndighet, som ger tyngd och legitimitet för att få fram det sektorsövergripande underlag som behövs för regeringens barn- och ungdomspolitik.

Kommittén har inte utvecklat några strategier när det gäller bostäder och arbete, då en särskild utredning om ungdomars möjligheter att erhålla arbete och bostad aviserats av regeringen. Kommittén vill dock understryka behovet av gemensamma och sektorsövergripande strategier på detta område.

### **10.3 Ökad målstyrning av statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna**

Kommittén har som ett särskilt uppdrag att se över och i mån av behov lägga fram förslag avseende målen för statens bidrag till barn- och ungdomsorganisationerna.

Kommitténs uppfattning är att bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna skall styras av tydligare och mer konkreta mål. Resultaten skall värderas. I syfte att få till stånd en ökad målstyrning av barn- och ungdomsorganisationerna föreslår kommittén att barn- och ungdomsmyndigheten ger förslag till målformuleringar för bidragen. Regeringen och ytterst riksdagen fastställer sedan de mål som skall gälla för stödet. Vi föreslår, som tidigare framhållits, att Folkhälsoinstitutet ger förslag till regeringen när det gäller målformuleringar för barn- och ungdomsidrotten. Detta för att ge stöd till breddidrotten genom att betona idrottens folkhälsofrämjande effekt.

Barn- och ungdomsorganisationerna är idag ofta beroende av bidrag från staten och kommunerna för sin finansiering. Samtidigt finns från statens sida en uttalad önskan att stödet till barn- och ungdomsorganisationerna skall bygga på mer preciserade mål.

Dessa mål skall formuleras och utvecklas utifrån de nationella målen för barn- och ungdomspolitik. Statens målstyrning skall bygga på en insikt om vilka behov som föreligger bland barn och ungdomar. Denna kunskap får staten bl.a. genom de olika utvärderingar som görs. Barn- och ungdomsorganisationernas stöd från staten skall i framtiden grundas på sådan kunskap. Detta betyder att barn- och ungdomsorganisationernas behov av att finansiera sin grundverksamhet på sikt måste skiljas från statligt beroende. Kommittén anser också att staten i sin bidragsgivning bör främja spontanverksamhet mer än vad som sker idag. Verksamhet även utanför det traditionella föreningslivet bör uppmuntras.

Det finns flera skäl som talar för att barn- och ungdomsorganisationerna skall öka sin självfinansiering. Barn- och ungdomsorganisationernas bidrag från offentliga sektorn kan väntas minska i takt med att staten och kommunerna har svårt att finansiera den lagreglerade verksamheten. I en tid när renodling av rollerna eftersträvas är det naturligt att nya möjligheter öppnas som innebär att föreningslivet kan öka sin självfinansiering. Kommitténs uppfattning är att statens roll skall koncentreras till målstyrning och utvärdering. Därför är det en otidsenlig uppgift att staten skall fortsätta att fördela bidrag till barn- och ungdomsorganisationernas grundfinansiering.

Barn- och ungdomsorganisationernas möjligheter att frigöra sig från statligt och kommunalt bidragberoende kan utvecklas på olika sätt. Kommitténs uppdrag är inte att ge sådana förslag. Däremot kan vi peka på intressanta lösningar i detta syfte. Ett sätt att öka barn- och ungdomsorganisationernas möjligheter till självfinansiering för sin grundverksamhet är att de får tillgång till en del av statens lotterier och spel. Överskottet från lotterier och spel skulle då kunna fördelas av en stiftelse utifrån de av riksdagen fastställda målen för bidragen till barn- och ungdomsorganisationerna. En modell för detta redovisas i Lotteriutredningens delrapport (SOU 1992:33) Kasinoverksamhet i folkrörelsernas tjänst.

Kommittén föreslår att målen för statens stöd till barn och ungdomsorganisationerna bör analyseras noga och preciseras. Översynen av föreningslivets finansiella villkor, som skall göras inom ramen för utredningen om principer för utformning av ett nytt system för statens bidrag till folkrörelser och andra ideella organisationer, bör beakta möjligheterna till större självständighet och ökad egenfinansiering. Överskottet från statlig spel- och lotteri-

verksamhet bör i sin helhet återföras till föreningslivet. Formerna för detta bör närmare utredas.

## 10.4 Organisatoriska och ekonomiska överväganden

Kommitten anser att barn- och ungdomsmyndigheten skall vara en självständig myndighet under regeringen och ledas av en styrelse. Styrelsens sammansättning får avgöras närmare i samband med den fortsatta uppföljningen av kommitténs förslag. Barn- och ungdomsmyndighetens uppgifter bör fastställas via en förordning med instruktioner för barn- och ungdomsmyndigheten. Myndigheten skall ledas av en person med hög kompetens inom barn- och ungdomsområdet. Till myndigheten knyts personer med hög sak- och metodkompetens samt med vetenskaplig förankring.

Kommittén föreslår att barn- och ungdomsmyndigheten tillförs medel motsvarande högst ca 10 miljoner kronor. Detta innebär en finansiering inom ramen för befintliga medel.

För Statens ungdomsråd finns för år 1991/92 anslaget 5 590 000 kr och för Barnmiljörådet 5 199 000 kr. Kostnaderna för att inrätta en barnombudsman samt lokalkostnader, teknisk utrustning m.m. har uppskattats till ca 3 miljoner kronor. Genom att barnombudsmannen lokalmässigt och i vissa avseenden även administrativt samordnas med barn- och ungdomsmyndigheten uppstår effektivitets- och samordningsvinster. Inrättande av en barnombudsman bör därför motsvara ett medelsbehov om högst 2 miljoner kronor. Till barn- och ungdomsmyndigheten förs också befintliga resurser i form av helårsanställningar för Allmänna arvsfonden. Dessa medel uppskattas till ca 2 miljoner kronor. Medlen för Rådet mot skadliga våldsskildringar uppskattas till ca 2 miljoner kronor.

Budgerade medel för Barnmiljörådet och Statens ungdomsråd inkluderar såväl förvaltningskostnader som lönekostnader. Cirka hälften av de budgerade medlen är lönekostnader. Kommitténs uppfattning är att förvaltningskostnaderna kan nedbringas när fler myndigheter blir en. Effektivitetsvinster bör också uppstå när Allmänna arvsfondens handläggning för barn och ungdomar samordnas inom en myndighet, liksom att fördelningen av medel sker mer strategiskt utifrån fastställda mål. Liknande effektivitetsvinster bör uppstå genom att Våldsskildringsrådets ansvarsområde tillförs barn- och ungdomsmyndigheten.

Folkhälsoinstitutet föreslås få ett utvidgat ansvarsområde för vissa barn- och ungdomsfrågor. Eventuella tillkommande resursbehov får beredas i samband med att detta betänkande är föremål för överväganden.□

It is also noted that the...  
of the...  
of the...  
of the...

1952:1  
1952:1  
1952:1  
1952:1  
1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

1952:1

## SÄRSKILT YTTRANDE

### AV SAKKUNNIG MARIA RENSTRÖM TÖRNBLOM

STUNS-kommittén skall enligt sina direktiv göra en översyn av arbets- och ansvarsfördelning vad gäller statens insatser inom barn- och ungdomsområdet i syfte att finna mer effektiva former för samordning, utvärdering och uppföljning. Direktiven förutsätter inte någon fullständig omorganisation av statens organisation av barn- och ungdomsarbetet. Kommittén har, trots detta, stannat för att föreslå inrättande av en ny barn- och ungdomsmyndighet.

Jag instämmer i STUNS-kommitténs uppfattning att skolans, barnomsorgens och individ- och familjeomsorgens insatser i syfte att motverka tidig utslagning av barn och ungdomar måste bygga på samarbete. Detta samarbete skall utgå från att barn och ungdomars bästa sätts i centrum. Det kan även tillfogas att barn- och ungdomspsykiatrin bör utgöra en viktig samarbetspartner i detta sammanhang.

Inom Socialdepartementet pågår sedan en tid olika utredningar som berör det framtida arbetet med barn och ungdomar.

I socialtjänstkommitténs direktiv (1991:50) framhålls behovet av en bättre samordning mellan de verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting. Socialtjänstkommittén har bl.a. fått i uppdrag att beakta behovet av samordning och utreda om de olika omsorgsområden som regleras i socialtjänstlagen även i framtiden bör omfattas av en och samma lag, samordnas med annan lagstiftning, eller regleras i skilda lagar.

Även Barnmiljörådets framtid och inrättandet av en barnombudsman bereds inom Socialdepartementet.

Ett nytt Folkhälsoinstitut inrättas fr.o.m. den 1 juli 1992. Folkhälsoinstitutet skall bl.a. innehålla ett barn och ungdomsprogram. Inom organisationskommittén för Folkhälsoinstitutet har utarbetats förslag till arbetsområden för det blivande barn- och ungdomsprogrammet. Där poängteras vikten av att barn och ungdomars hälsa ses i ett brett perspektiv. Hälsa är alltid beroende av arv, miljö, kunskap och livsstil. Programmet kommer att ha som uppgift att mer allmänt bevaka barn- och ungdomsfrågorna, att ge synpunkter på hur barn- och ungdomsperspektivet bäst skall tas tillvara och uppmärksamma de sektorsövergripande frågorna.

Mot bakgrund av ovanstående avvisar jag, som representant för Socialdepartementet, STUNS-kommitténs förslag att inrätta en ny barn- och ungdomsmyndighet. Inrättandet av en ny myndighet inom barn- och ungdomsområdet bidrar snarare till splittring av statens ansvar för barn- och ungdomsarbetet än det bidrar till samordning. Folkhälsoinstitutet bör enligt min mening tillgodose behovet av sektorsövergripande samarbete på central nivå.

Folkhälsoinstitutet skall alltså just påbörja sin verksamhet. Institutets roll och uppgifter inom bl.a. barn- och ungdomsområdet fastlades av 1991 års vårriksdag och har sedan dess ytterligare konkretiserats och preciserats inom ramen för det arbete som bedrivits av en särskild organisationskommitté. Idén att i det läget inrätta ytterligare en ny myndighet inom barn- och ungdomsområdet, som skulle förändra premisserna för institutets verksamhet och dessutom skapa svårösta gränsdragningsproblem förefaller inte genomtänkt.

I budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 (Utbildningsdepartementets bilaga) framhålls vikten av att det i statliga styrsystem görs en mycket klar beskrivning av skolans respektive barnomsorgens mål och uppdrag och en mycket tydlig gränsdragnings mellan skolans och barnomsorgens roll och uppgifter. Regeringen har dessutom i de nya direktiv som utfärdats till läroplanskommittén angivit att uppdraget inte längre omfattar mål och riktlinjer för barnomsorgen. Jag avvisar därför kommitténs förslag att man bör överväga om barnomsorgen på sikt skall överföras till Skolverket istället för som idag tillhöra Socialstyrelsen.

Svensk (nordisk) barnomsorg är unik genom att den förenar pedagogisk verksamhet med vård och omsorg om barnen. Utvecklingen inom barnomsorgen i Europa går också i denna riktning. Det är därför viktigt att bibehålla den svenska barnomsorgsmodellen. Ett överförande av barnomsorgen till Skolverket skulle därför ge felaktiga signaler.

Ett av STUNS-kommitténs argument för att inrätta en ny statlig barn- och ungdomsmyndighet är organisationsutvecklingen på den lokala nivån. Här om vill jag påpeka följande. Den nya kommunallagen, som gäller från och med 1992, ger kommunerna ökad frihet att forma sin nämndorganisation efter lokala förutsättningar. Mer än hälften av landets kommuner har vid årsskiftet 1991/92 genomfört organisationsförändringar. Kännetecknande för de förändringar, som genomförts i kommunerna från och med 1992, är mångfald. Olika tendenser och lösningar förekommer parallellt. Ett annat gemensamt drag för de många förändringar som skett i kommunerna är den snabbhet, med vilken förändringarna har genomförts. Jag anser att en analys och uppföljning av de många olika organisationsförändringarna på lokal nivå måste ske innan följdförändringar sker på central nivå.

Avslutningsvis vill jag poängtera att organisatoriska förändringar som i så stor utsträckning berör socialtjänstens område inte bör föregripa socialtjänstkommitténs översyn av lagstiftning och organisation av socialtjänsten. □

## Bilaga 1

# KOMMITTÉDIREKTIV

---

### Översyn av statens insatser inom barn- och ungdomsområdet

Dir. 1991:42

Beslut vid regeringssammanträde 1991-05-30

Statsrådet Wallström anför.

#### 1 Mitt förslag

En särskild utredare bör tillkallas för att göra en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen vad gäller statens insatser inom barn- och ungdomsområdet i syfte att finna mer effektiva former för samordning, utvärdering och uppföljning.

#### 2 Bakgrund

Ansvar för barn och ungdomar ligger primärt alltid hos föräldrarna. Statliga och kommunala insatser kan aldrig ersätta föräldrarnas ansvar, men behövs som stöd och komplement inom vissa områden.

Målet för regeringens ungdomspolitik är att alla barn och ungdomar skall kunna växa upp i trygga uppväxtmiljöer med god omsorg, en berikande och aktiv fritid samt goda möjligheter att själva påverka sin situation. För att uppfylla dessa mål krävs en lång rad skilda insatser från statens sida.

I budgetpropositionen år 1991 (1990/91:100 bil.15 s.106, KrU 18 rskr.213) aviserade jag en översyn av statens ungdomsråd och övriga centrala organ för ungdomsfrågorna. En sådan översyn bör även belysa insatser för barn.

Den statliga barn- och ungdomspolitikerna handhas inom ett flertal departement och statliga myndigheter. Civildepartementet har inom regeringkansliet en samordnande roll när det gäller ungdomsfrågorna.

*Barn- och ungdomsdelegationen* är ett rådgivande organ till regeringen i barn- och ungdomsfrågor. Delegationen har även en opinionsbildande roll samt ger stöd till barn- och ungdomsverksamhet via medel från allmänna arvsfonden.

*Statens ungdomsråd* har till uppgift att främja fritidsverksamhet och kulturell verksamhet bland barn och ungdomar samt att handlägga frågor om statligt stöd till barn- och ungdomsorganisationerna. Ungdomsrådet skall särskilt verka för en samordning av statliga insatser på myndighetsnivå samt bistå kommunerna i deras arbete med ungdomsfrågor.



Som tillsynsmyndighet för socialtjänstlagen (1980:620) skall *socialstyrelsen* se till att kommunerna verkar för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Styrelsens arbete har en tyngdpunkt på kunskapsspridning samt uppföljning och utvärdering av samhällets insatser.

Det från den 1 juli 1991 nya *skolverket* skall följa upp och utvärdera samt stödja och stimulera verksamheten i skolväsendet. Skolverket har också till uppgift att utöva tillsyn. Det likaledes nya *statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH)* skall verka för att handikappade elever får bästa möjliga utbildning utifrån sina egna förutsättningar.

*Polisen* gör olika insatser för att förebygga bl.a. ungdomsbrottslighet. Samverkan mellan polis, åklagare och socialtjänst är en förutsättning för att snabbt kunna vidta åtgärder mot unga lagöverträdare.

*Brottsförebyggande rådet* har en särskild barn- och ungdomsgrupp som arbetar med frågor om brottsförebyggande insatser bland barn och ungdomar.

*Barnmiljörådet* arbetar främst med barns säkerhet samt barns tillgång till bra lekmiljöer. Rådet skall bevaka forskning och utveckling samt medverka till sammanställning, bearbetning och spridning av kunskap inom sitt ansvarsområde.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* ansvarar för att underlätta ungdomars etablering på arbetsmarknaden samt motverka ungdomsarbetslöshet genom bl.a. kompetensutveckling. Även *boverket*, *konsumentverket* och *statens invandrarverk* arbetar med särskilda insatser för barn och ungdomar. Dessamma gäller även vissa andra myndigheter, t.ex. naturvårdsverket.

*Kommunerna* har ett stort ansvar för att ge barn och ungdomar goda uppväxtvillkor. För att stimulera samverkan över sektorsgränserna gäller en rekommendation (cirkulär 1970:513, senast reviderat 1981:1228) om intensifierat samarbete mellan polis, socialtjänst och skola. Förslag till revidering av cirkuläret har redovisats i rapporten (SoS 1990:3) "Växa i välfärdsland". I förslaget ingår att även fritidssektorn och föreningslivet skall innefattas.

Kommunerna kommer i framtiden att få ökad frihet att själva välja nämndorganisation. Därmed kommer det organisatoriska ansvaret och formerna för kommunala insatser inom barn- och ungdomsområdet i allt större utsträckning att variera mellan olika kommuner.

Den statliga ungdomskommittén (C 1989:06) har i sitt betänkande (SOU 1991:12) "Ungdom och makt" efterlyst en tydligare ansvarsfördelning och effektivare hantering av ungdomsfrågorna på central myndighetsnivå. Utredningen föreslår att ett mindre barn- och ungdomsverk inrättas, med uppgift att initiera målinriktade och strukturella åtgärder inom barn- och ungdomsområdet.

Statens ungdomsråd har, i en skrivelse till regeringen den 22 april 1991 (C91/931/UNG), lämnat vissa förslag till statliga insatser för att ytterligare stimulera och utveckla kommunernas arbete med ungdomsfrågor.

Regeringen har för avsikt att inom kort tillsätta en arbetsgrupp som skall fullgöra vissa uppgifter inom det brottsförebyggande området.

Som framgår av den nu lämnade redovisningen är ansvaret för barn- och ungdomsfrågorna spritt på många skilda myndigheter och andra organ. Ansvars- och arbetsfördelningen dem emellan är inte alldeles klar, och i vissa fall sysslar flera organ med samma eller närliggande uppgifter. Dessa förhållanden kan innebära att tillgängliga resurser inte används på ett effektivt sätt.

### 3 Utredningsuppdraget

Med hänvisning till vad jag nu anfört föreslår jag att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att göra en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen för de statliga insatserna inom barn- och ungdomsområdet.

Översynsarbetet bör inriktas på att finna former för hur statens insatser för att ge alla barn och ungdomar goda uppväxtvillkor bättre skall kunna samordnas och effektiviseras inom de givna ekonomiska ramarna, samt hur en förenkling och minskning av administrationen skall kunna åstadkommas.

Utredaren bör därvid belysa i vilken mån de statliga insatser som för närvarande görs inom barn- och ungdomsområdet är ändamålsenliga och effektiva.

Relationerna till kommunerna och deras insatser för barn och ungdomar skall särskilt uppmärksammas. I samband med avregleringen av den kommunala nämndorganisationen kan kommunernas sätt att arbeta med barn- och ungdomsfrågor komma att förändras. Utredningen bör därför beakta vilka förändringar detta kan leda till i fråga om kommunernas behov av kontakt med statliga myndigheter.

Utredaren skall ägna särskild uppmärksamhet åt statens ungdomsråd, samt dess kontaktansvar gentemot kommuner, övriga myndigheter och berörda organisationer.

Flera av de berörda myndigheterna har nyligen varit föremål för utredning och omorgansiation varvid dessa myndigheters roll och uppgifter har preciserats. Det ankommer inte på utredaren att på nytt pröva dessa myndigheters inriktning och interna organisation.

Utredaren bör utifrån olika alternativ utveckla förslag som innebär både en renodling och en samordning av insatserna på myndighetsnivå. Förslagen kan avse såväl ramar och riktlinjer för verksamheten som arbets- och ansvarsfördelningen på statlig nivå.

Samordningen skall bl.a. göra det möjligt att bistå regering och riksdag med väl underbyggda underlag inför viktigare beslut av ungdomspolitisk betydelse. Vidare bör modeller för utvärdering och uppföljning av de samlade statliga insatserna inom barn- och ungdomsområdet presenteras.

Den särskilda utredaren är fri att på eget initiativ ta upp även andra frågor som ligger i linje med uppdragets övergripande inriktning. En sådan fråga kan vara förslag på lämpliga resultatkrav och resultatmätt som kan användas för statens insatser inom barn- och ungdomsverksamheten.

#### 4 Utredningsarbetets genomförande

Utredaren bör ta del av tidigare översyner vad avser arbetet med barn- och ungdomsfrågor på myndighetsnivå.

Utredaren bör vidare följa utredningen (S 1991:01) om Barnombudsman samt översynen (dir. 1991:3) om allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelser. Utredaren bör dessutom följa den aviserade översynen av socialtjänstlagen (jfr prop. 1990/91:100 bil. 7 SoU 12, rskr. 211), arbetet med att inträtta ett särskilt folkhälsoinstitut (jfr prop. 1990/91:175, SoU 23, rskr. 376) samt den tidigare nämnda arbetsgruppen om brotts-förebyggande frågor.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utrednings-förslagens inriktning (dir. 1984:05), dels beaktandet av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43) och jämställd-hetsperspektiv på förslagen.

Arbetet bör vara slutfört före utgången av april 1992.

#### 5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be- myndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden som rör ungdomsfrågor

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en översyn av arbets- och ansvarsfördelningen av statens insatser inom barn- och ungdomsområdet

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag A2. Utredningar m.m.

#### 6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Civildepartementet)

## Bilaga 2

### STATLIGA MYNDIGHETERS ARBETE MED BARN- OCH UNGDOMSFRÅGOR

Den statliga barn- och ungdomspolitiken handhas inom ett flertal departement och statliga myndigheter. Inom regeringen har Civildepartementet en samordnande roll när det gäller ungdomsfrågorna. STUNS-kommittén har i sitt arbete fört samtal med de flesta av de myndigheter som framförallt arbetar med barn- och ungdomsfrågor. Här följer en kort presentation av de myndigheter som är mest berörda. (Delvis utdrag ur Betänkande av utredningen om barnombudsman SOU 1991:70).

#### *Barnmiljörådet*

Barnmiljörådet skall enligt sin förordning verka för förbättringar i barns miljö, med särskild tonvikt på lekmiljö, och för en ökad säkerhet för barn och ungdom (SFS 1988:1127). Rådet skall samla, sprida och samordna information, följa forskningen och driva opinionsbildningsarbete. Rådet har inte någon tillsynsfunktion och kan inte ålägga någon att göra vissa uppgifter. Målgrupper för rådets arbete är nyckelpersoner inom centrala och regionala myndigheter och organ, förtroendevalda samt personer som arbetar direkt med barn inom barnomsorg, barnhälsovård, skola och föreningsliv.

De uppgifter som rådet har enligt sin instruktion innebär att rådet arbetar med frågor av direkt eller indirekt betydelse för barn, för barns lek och utveckling samt för förebyggande av olycksfall bland barn. Inom sitt verksamhetsområde skall barnmiljörådet särskilt genom samråd och samverkan med berörda myndigheter och andra organ;

- hävda att en god barnmiljö är en förutsättning för människans utveckling,
- verka för att goda möjligheter skapas för utvecklingsfrämjande lek i såväl boendemiljö som offentlig miljö,
- verka för en samordning av samhällets insatser inom barnsäkerhetsområdet, bevaka forskning och utveckling inom barnmiljö- och barnolycksfallsområdet,
- medverka till att befintlig kunskap inom barnmiljö- och barnsäkerhetsområdet sammanställs och bearbetas samt
- informera statliga och kommunala myndigheter, bostadsföretag m. fl. om barns miljö och säkerhet.

Instruktionen anger ingen klar åldersgräns för barn och ungdom, men rådet har valt att inrikta sin verksamhet främst på barn under 16 år.

Hittills har rådet främst inriktat sin verksamhet på frågor som rör barn utifrån kraven på såväl barns möjligheter till, och grundläggande behov av,

lek som rätt till säkerhet. Vidare söker rådet samordna barnfrågorna inom områden där flera organ har ansvaret och där det föreligger behov av samordnande insatser.

Barnmiljörådet är en liten obyråkratisk myndighet som snabbt kan lyfta fram aktuella problem, peka på förslag till lösningar och föra dessa vidare till berörda instanser.

Ett viktigt redskap i arbetet för att förbättra barns och ungdomars miljö är att hävda barns rättigheter och behov i lagstiftningen. Barnmiljörådet har sedan sin tillkomst sökt påverka olika lagar som har betydelse för barns miljö och hälsa.

Barnmiljörådet bevakar vidare hur barns villkor och behov beaktas i förhållande till olika lagar och andra bestämmelser. Rådet har bl. a. undersökt hur domstolar tagit ställning i mål som gällt barnolycksfall och hur lagstiftningen tillämpas för barn. En viktig uppgift för rådet är att kunskapen om barn och barns krav på miljön inte urholkas eller försvinner i samband med nedskärningar på central och regional nivå.

Ett omfattande kontaktnät har byggts upp med centrala myndigheter och organisationer, förtroendemän och ledningspersonal i kommuner och landsting, samt personal som arbetar direkt med barn, ungdom och föräldrar. För att få kontinuerlig kontakt och ett nära samarbete med olika myndigheter, organisationer, forskare och andra som arbetar med frågor som rör barns miljö har rådet två referensgrupper; en för lek och en för säkerhet, där cirka 30 myndigheter och organisationer finns representerade i respektive grupp.

Rådet bevakar forskning och utveckling inom barnmiljö- och barnsäkerhetsområdet genom sina referensgrupper och genom direktkontakt med forskare, de som arbetar direkt med barn, ledningsansvariga, projektledare m. fl. Rådet ger ut översikter över aktuell forskning inom sina områden och lagstiftning som påverkar barns miljö, statistiska uppgifter samt sammanställer material om barnsäkerhet, barns lek och utveckling, barnmiljöförbättringar utomhus och inomhus, våldsutbudet i barns miljö, barn med handikapp, barn på sjukhus m. m.

Barnmiljörådet tar även initiativ till forskning och initierar och stöder lokala verksamheter runt om i landet. Det gäller t. ex. hur barns villkor påverkas av olika förändringar i samhället, lokala barnmiljöombuds arbete i bostadsområden, barns behov av lek för att utvecklas, lokala idébanker för barnomsorgen, invandrar- och flyktingbarns miljö, elevernas eget miljöarbete i skolan, barnsäkerhet och barntillsyn för lantbrukarbarn, behandling av ansvarsfrågor vid barnolycksfall samt utvärdering av barnsäkerhetsinformation.

Under senare år har rådet arbetat alltmer med frågor om barn och våldspåverkan och har i detta arbete fått en bred uppslutning från många organisationer, andra myndigheter, centrala och regionala organ samt andra experter i barnfrågor. Barnmiljörådet har anordnat flera regionala konferenser om barn och våldsförhållanden i samarbete med andra myndigheter. I enlighet

med riksdagens intentioner har Barnmiljörådet och Konsumentverket träffat en överenskommelse med företrädare för leksaksbranschen om begränsning av marknadsföringen av leksaker och spel som förhårligar våld.

Barnmiljörådet leds av en styrelse med elva ledamöter. Enligt regeringens förslag till budget för 1992/93 (Regeringens budgetproposition 91/92:100) får rådet ett förslagsanslag på 5 199 000 kr, varav lönekostnaderna utgör 2 731 000 kr. Kansliet har för närvarande 11 helårsarbetare.

### *Statens ungdomsråd*

Statens ungdomsråd skall enligt sin instruktion främja fritidsverksamhet och kulturell verksamhet bland barn och ungdomar samt redovisa utvecklingen när det gäller ungdomars villkor i samhället (SFS 1988:1136).

Inom sitt verksamhetsområde skall ungdomsrådet bistå regeringen och därvid särskilt;

- verka för en samordning av statliga insatser för ungdomar,
- bedriva utrednings- och informationsverksamhet som rör ungdomars villkor samt följa föreningslivets utveckling, samt
- följa resultaten av forskning, utvecklingsarbete och försöksverksamhet som rör ungdomar.

Myndighetens utredningsverksamhet är omfattande. Man följer också den forskning och utredningsverksamhet som bedrivs vid universitet, högskolor och i kommuner. Teman som är aktuella att bevaka är jämställdhet bland ungdomar, ungdomars politiska delaktighet, ungdomars situation i det mångkulturella samhället, ungdomars ekonomi och kommuners fritidspolitik.

Resultaten från de av rådet gjorda utredningarna och sammanställningarna publiceras i rådets tidskrift Uppväxtvillkor och i tidningen UNG. Varje årsskifte ger Statens ungdomsråd ut en årsbok om ungdom, som innehåller längre artiklar om ungdomar, statistik och andra fakta om ungdom.

Ungdomsrådet handlägger ärenden om statsbidrag till ungdomsorganisationer, om inte någon annan har denna uppgift, utvärderar effekterna av bidragsgivningen och fullgör de uppgifter som följer av särskilda föreskrifter.

Ungdomsrådet fördelar cirka 100 miljoner kronor årligen i statligt stöd till ungdomsorganisationerna. Förutom stödet till ungdomsorganisationernas centrala och lokala verksamhet handlägger ungdomsrådet även medel till utvecklingsarbete i föreningslivet.

För att ge ungdomsorganisationerna större frihet att själva utforma sin verksamhet utan att styras av ett stelbent bidragssystem har regeringen reformerat systemet för det generella stödet till ungdomsorganisationerna (prop 1990/91:100 bil. 15, sid. 108 ff).

Det nya systemet ger ökad frihet för ungdomsorganisationerna att själva bestämma hur deras resurser skall användas. Det innebär också att ökad vikt läggs vid organisationernas lokala aktiviteter. Detta system har trätt i kraft den 1 juli 1991 och handläggs av Statens ungdomsråd.

De senaste åren har Statens ungdomsråd särskilt uppmärksammat nya ungdomsrörelser genom ett särskilt utvecklingsbidrag.

Vid fullgörandet av sina arbetsuppgifter samråder och samverkar ungdomsrådet fortlöpande med barn- och ungdomsorganisationer, med andra organisationer och med statliga myndigheter, kommuner och landstingskommuner.

Statens ungdomsråd har i juni 1991 fått regeringens uppdrag att följa upp Ungdomskommitténs betänkande Ungdom och Makt (SOU 1991:12). Rådet skall därvid kartlägga, uppmuntra, - t. ex. genom försöksverksamhet med medel från Allmänna arvsfonden - följa och till regeringen redovisa de insatser som sker inom olika myndigheter och kommuner i syfte att öka ungdomars delaktighet och inflytande. Man har också för närvarande regeringens uppdrag att med hjälp av medel från Allmänna arvsfonden fördela stöd till lokala försöks- och utvecklingsprojekt bland barn och ungdomar och deras föreningar och grupper.

Ungdomsrådet består av tio ledamöter, vilka utses av regeringen. En av ledamöterna är ordförande. Rådet får ett förslagsanslag enligt regeringens budgetproposition 1991/92 på 5 590 000 kronor, varav lönekostnaderna utgör 2 789 000 kr. Man har ett kansli med för närvarande 14 helårsarbetare. Kansliet leds av en chef, som också utses av regeringen.

### *Barn- och ungdomsdelegationen*

Barn- och ungdomsdelegationen tillkallades i slutet av december 1982. I de direktiv som utfärdades (dir. 1982:104) betonades att delegationens huvuduppgift är att samordna regeringens insatser på barn- och ungdomsområdet. Delegationen skulle vara ett samordnande och rådgivande organ för barn- och ungdomsfrågor i regeringskansliet.

Den hade även till uppgift att vara opinionsbildande genom seminarier, debattskrifter m. m. och att initiera forsknings- och försöksverksamhet.

I direktiven återfinns följande avsnitt, som mer än andra kommit att bidra till inriktningen av det arbete som utförs av Barn- och ungdomsdelegationen.

*"Delegationen bör vara fri att i sitt arbete behandla de frågor man tycker är viktiga."*

*"Det kan visa sig vara värdefullt att genomföra viss försöksverksamhet. Regeringen bör därför vara beredd att, efter framställande från delegationen, ställa medel från allmänna arvsfonden till förfogande för sådan verksamhet."*

*"Regeringen har bifallit ett motionsförslag (1980/81:1251) om en utredning rörande ett informationssystem för barns välfärd (SOU 1981/82:28). En uppgift för delegationen är att ange de översiktliga riktlinjerna för ett sådant informationssystem."*

Teman som ofta förekommit i de diskussioner delegationen fört kan sammanfattas under fyra rubriker:

1. Barn behöver sina föräldrar - i synnerhet små barn.
2. Samhället har ett särskilt ansvar att värna om de barn och ungdomar som har sämre förutsättningar än andra.
3. Det finns ingen anledning att förgylla gångna tider ur barns och ungdomars perspektiv. Samtidigt måste man vara medveten om att vissa problem är speciella för vår egen tid: hotet mot miljön, massförstörelsevapen etc.
4. Barn och ungdomar har en väldig kraft och målmedvetenhet. Inför framtiden gäller det att vara lyhörd inför denna. Det måste finnas många vägar till självkänsla, ansvar och gemenskap.

I tilläggsdirektiv (dir. 1986:04) gavs delegationen en friare ställning i förhållande till det löpande arbetet i regeringskansliet. I samband därmed upphörde delegationen att vara ett direkt samordnande organ. Vidare begränsades delegationens rådgivande uppgift i barn- och ungdomsfrågor till frågor av allmän karaktär och tvärgående frågor som hör hemma inom flera fackdepartements områden. Tilläggsdirektivet avslutades med ett uttalande om att Barn- och ungdomsdelegationen inte bör bli ett permanent organ, men att det var viktigt att delegationen fick tillräcklig tid för att fullgöra arbetet.

Från och med våren 1992 har Barn- och ungdomsdelegationens direktiv ytterligare kompletterats (dir. 1992:15). Delegationen bör även i fortsättningen;

1. vara ett rådgivande organ åt regeringen i frågor som rör unga människors uppväxtvillkor,
2. stimulera till debatt och diskussioner om olika barn- och ungdomsfrågor bl. a. genom seminarier, konferenser, debattskrifter, arbetsgrupper och undersökningar, och
3. fatta beslut i ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden för att främja "fostran av ungdom" enligt lagen om allmänna arvsfonden (1928:281) och förordningen (1987:324) om Barn- och ungdomsdelegationen.

Delegationen bör i sitt fortsatta arbete även bidra till fördjupad samverkan i frågor som rör unga människor. Man bör uppmärksamma de värderingar och normer som präglar dagens fostran av unga människor. Av särskild betydelse i detta sammanhang, bl.a. när det gäller överföring av normer, är föräldrarnas och hemmens roll.

Delegationen bör arbeta med frågor om unga människors kreativitet och eget skapande samt relationer och attityder mellan unga med olika kulturell



bakgrund. Ungdomars möjlighet att få arbete och bostad bör särskilt uppmärksammas.

Det är också viktigt att delegationen ägnar sig åt frågor som engagerar dagens ungdomar, t. ex. miljöfrågorna samt att belysa frågor som rör unga människors hälsa och övriga levnadsvillkor under uppväxtåren. Detta gäller särskilt de unga som är speciellt utsatta.

Delegationen bör hålla sig underrättad om resultat inom ungdomsforskningen och utifrån bl a denna dra slutsatser kring hur framtidens ungdomspolitik bör utformas. Man bör då uppmärksamma behovet av ytterligare insatser inom forskningen samt lägga fram förslag när det gäller den framtida ungdomsforskningens inriktning och organisation.

Delegationens arbete bör ske i nära samarbete med berörda departement bl. a. så att dessa knyts till delegationen. Antalet ledamöter i delegationen skall vara högst femton och regeringen skall utse ordförande. Övriga ledamöter, sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt delegationen utses av chefen för Civildepartementet.

Delegationen bör i sitt fortsatta arbete vara ett för hela regeringen gemensamt organ som bidrar till fördjupad samverkan i frågor som rör unga människor.

För närvarande är delegationen administrativt kopplad till ungenheten på Civildepartementet och har två helårstjänster knutna till sig.

### *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)*

BRÅ är en kunskaps- och informationsmyndighet inom den kriminologiska/kriminalpolitiska sektorn. Verksamheten syftar till att minska brottsligheten och lindra dess konsekvenser samt att öka tryggheten för medborgarna. BRÅs verksamhet regleras av förordningen (SFS 1988:1223) med instruktion för Brottsförebyggande rådet. BRÅ skall främja brottsförebyggande insatser inom olika områden av samhällsverksamheten och samordna samhällets och enskildas insatser mot brott.

I sin verksamhet skall BRÅ särskilt

- biträda regeringen i uppgiften att främja och prioritera åtgärder,
- verka för att statliga myndigheters forsknings-, utrednings- och informationsinsatser samordnas,
- stödja insatser av kommuner, organisationer och andra enskilda,
- bedriva eller medverka i forsknings- och utredningsarbete där resultatet kan belysa orsaker till brott,
- bedriva eller medverka i forsknings- och utredningsarbete som kan ge underlag för åtgärder eller som gäller utvärdering av vidtagna åtgärder,
- följa upp och analysera brottsutvecklingen och redovisa det aktuella läget,

- utge rapporter från forsknings-, utrednings- och informationsprojekt, redovisa resultaten av egna och andras insatser samt även i övrigt ge information som kan ha förebyggande effekter, samt
- i övrigt genom initiativ och förslag medverka i det kriminalpolitiska arbetet.

BRÅs huvuduppgift är att förse politiker, andra beslutsfattare och berörda samt allmänhet med underlag för diskussion och beslut inom det brottsförebyggande området. BRÅ initierar och bedriver forskning och utvecklingsarbete som kan utgöra underlag för samhällets brottsförebyggande verksamhet. Rådet tillhandahåller och sprider kunskap om brottslighetens omfattning, karaktär, orsaker och utveckling och om brottsprevention. I mån av resurser bedrivs även utbildning inom det brottspreventiva området. Dessutom verkar BRÅ för en samordning av samhällets brottsförebyggande projekt som bedrivs lokalt, t. ex. i kommuner och stadsdelar. BRÅ strävar efter ett samarbete med andra forsknings- och utvecklingsinstitutioner.

Verksamheten är uppdelad på tre huvudfunktioner; forskning, utredning (fr. o. m. 1991/92 utveckling) och information.

Tre rådgivande organ är knutna till BRÅ: en samverkansdelegation, en vetenskaplig delegation och en informationsdelegation.

*Samverkansdelegationen* behandlar frågor om brottsförebyggande verksamhet som är mer omfattande och som utförs av eller berör mer än en myndighet. Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen och Brottskadenämnden är företrädare i delegationen.

Den *vetenskapliga delegationen* behandlar frågor om metodik och vetenskaplig inriktning i nya forsknings- och utbildningsprojekt, om etik i projektarbeten och utvärdering m. m. samt om bidrag till enskilda för forskning och utredning, om frågan inte är av mindre ekonomisk betydelse.

*Informationsdelegationen* bereder frågor om informationsinsatser som är gemensamma för flera myndigheter, utvärderar informationsprojekt, samarbetar med folkrörelser m. fl. samt annat som hänskjuts till den.

Barn- och ungdomsfrågorna är viktiga i BRÅs forsknings- och utredningsarbete. Bl.a. därför har BRÅ en särskild barn- och ungdomsgrupp. För att få ökade kunskaper om problem och möjligheter vad gäller skolans samarbete med t. ex. socialtjänsten, fritids- och kulturförvaltningarna, polisen och det lokala föreningslivet initierade gruppen en kartläggning av det lokala förebyggande barn- och ungdomsarbetet under 1980-talet. Arbetet utfördes i samarbete med Skolöverstyrelsen och Socialstyrelsen. En rapport presenterades under 1991.

BRÅ har fått regeringens uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med samhällstjänst som påföljd i brottmål. Tingsrätterna i Uppsala, Linköping, Helsingborg, Malmö och Gävle har möjlighet att istället för fängelse döma yngre lagöverträdare, 18-25 år, till skyddstillsyn med föreskrift om att utföra oavlönat arbete under minst 40 och som mest 200 timmar. Arbetet skall utföras på fritiden åt t. ex. ideella föreningar eller kyrkliga organisatio-

ner. För BRÅs utvärdering av försöksverksamheten finns en styrgrupp med företrädare för BRÅ, Justitiedepartementet, berörda tingsrätter, Riksåklagaren, Kriminalvårdsverket och föreningslivet.

En arbetsgrupp har utrett vårdnadshavares ansvar för barns brottsliga handlingar och lämnade ett förslag under 1990. Arbetsgruppens förslag innebär i korthet att föräldrar/vårdnadshavare får ett begränsat skadeståndsansvar för sina barns skadegörande handlingar. Ansvaret är begränsat till högst en femtedels basbelopp och gäller vid sidan av den underåriges eget skadeståndsansvar.

Den 1 juli 1988 trädde nya lagregler i kraft beträffande åtgärder rörande unga lagöverträdare. Samtidigt beslutade regeringen om en försöksverksamhet med snabbare handläggning av mål mot unga lagöverträdare. BRÅ fick regeringens uppdrag att utvärdera försöksverksamheten.

Det s. k. Stockholmsprojektet inleddes under hösten 1989. Projektet byggs vidare på och utvecklar den forskning om brottslighet i stadsmiljön som under senare år bedrivits vid BRÅs forskningsenhet och kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Stockholmsprojektet bedrivs i samarbete mellan kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, rikspolisstyrelsen och BRÅ.

Resultaten av de arbeten som utförs av BRÅ publiceras antingen som rapport eller PM. En del vetenskapliga skrifter publiceras i form av populärvetenskapliga skrifter liksom lättillgängliga förklaringar och råd publiceras i skrifter och broschyrer. BRÅ har en tidskrift, APROPÅ, som ges ut sex gånger per år. I denna publiceras resultat från såväl BRÅs egen verksamhet som annan svensk och internationell kriminologisk forskning och utveckling.

BRÅ leds av en chef, som bl. a. skall planera verksamheten, övervaka att planerna följs, följa upp verksamheten samt analysera resultaten. Vid myndigheten finns också en styrelse som består av BRÅs chef samt nio andra ledamöter och två personalföreträdare. Styrelsen har en mer övergripande funktion och skall pröva om BRÅs verksamhet bedrivs effektivt och om den överensstämmer med syftet. Enligt regeringens budgetproposition 1991/92 får rådet ett förslaganslag på 14 361 000 (förvaltningskostnader), varav 9 563 000 kr utgör lönekostnader. Till det kommer anslag till utvecklingskostnader på 4 823 000 kr Ca 30 personer tjänstgör f. n. vid BRÅ.

### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen är en central förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda samt frågor om alkohol och missbruksmedel, allt såvitt det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Socialstyrelsen verkar för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen.

Socialstyrelsen arbetsinriktning skall enligt direktiven för verksamhetsplaneringen domineras av "granskningsarbete". Begreppet granskning innefattar enligt anvisningarna uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Socialstyrelsen har enligt 67§ socialtjänstlagen tillsyn över socialtjänsten i riket. Av paragrafen framgår att Socialstyrelsen skall främja och vidareutveckla socialtjänsten och att den till ledning för tillämpningen av socialtjänsten skall utfärda allmänna råd.

För handläggningen av vissa ärenden, som tillstånd till ingående av äktenskap, abort och insemination, finns Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga sociala och medicinska frågor.

I proposition 88/89:130 om Socialstyrelsens nya organisation sägs bl. a. att styrelsens verksamhet skall renodlas och att de huvudsakliga uppgifterna skall vara tillsyn samt kunskapsutveckling och kunskapsförmedling. Tillsynen ska i första hand inriktas mot uppföljning och utvärdering av den verksamhet som kommuner, landsting och andra bedriver inom socialsektorns område. Myndighetens grundläggande uppgift är numer att följa och utvärdera kommunernas och landstingens verksamhet och utveckling. Socialstyrelsen bedömer om fastlagda mål uppfylls, vilka problem som orsakar ev. brister i måluuppfyllelsen och hur effektiv verksamheten är. Syftet är att genom denna aktiva tillsyn driva på den nödvändiga förnyelsen.

I instruktionen för Socialstyrelsen (SFS 1988:1236, ändrad genom SFS 1989:802 och 1990:517) stadgas att Socialstyrelsen särskilt skall

1. följa utvecklingen inom och utvärdera verksamheten samt därvid samverka med andra samhällsorgan i den utsträckning som behövs,
2. vaka över verksamhet vad gäller kvalitet och säkerhet samt den enskildes rättigheter,
3. svara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling i vård och omsorg,
4. samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård vad gäller barn och ungdom,
5. bedriva informations- och upplysningsverksamhet samt ha ett samlat ansvar för den statliga droginformationen,
6. följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse inom sitt ansvarsområde och verka för att ett sådant arbete kommer till stånd, samt
7. tillhandahålla underlag för tillämpning av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen om hushållning med naturresurser (1987:12).

I samband med omorganisationen bildades också en central organisation med nio enheter, däribland individ- och familjeenheten, i vilken den tidigare barn- och ungdomsenheten ingår samt folkhälsoenheten, direkt under verksamledningen.

Socialstyrelsens arbete är organiserat i huvudprogramområden (HPO), projekt och löpande verksamhet.

Huvudprogramområdena (HPO) är tvärsektoriella och engagerar flera enheter inom myndigheten. Dessa är Aktiv uppföljning, Kvalitet och säkerhet, Barn och ungdom, Vårdstruktur, Äldreomsorgens utveckling, Rehabilitering, HIV/aids, Alkohol och droger samt Folkhälsoprogrammet.

Vissa förändringar kommer att inträda för Socialstyrelsen under budgetåret 1992/93 i och med att det av riksdagen beslutade Folkhälsoinstitutet kommer att inrättas och starta sitt arbete 1992-07-01. Institutet skall vara det nationella samordningsorganet för folkhälsofrågor i vid bemärkelse. Institutet skall överta det tvärsektoriella folkhälsoarbetet i form av samverkan och samordning i förhållande till andra myndigheter vilket idag i vissa fall utförs av socialstyrelsen. Vidare övertar institutet Socialstyrelsens operativa uppgifter inom det tvärsektoriella förebyggande arbetet. Mot denna bakgrund föreslog kompletteringspropositionen (1990/91:150) att Socialstyrelsens myndighetsanslag skulle minska med 10 miljoner kronor fr.o.m. budgetåret 1992/93 och att dessa medel istället skulle tillfalla Folkhälsoinstitutet. Detta förslag bifölls av riksdagen.

Socialstyrelsens styrelse består av högst tio ledamöter. En av dessa är myndighetens chef, generaldirektören, som också är styrelsens ordförande. Enligt regeringens budgetproposition 1991/92 får Socialstyrelsen ett förslagsanslag på 205 744 000, varav lönekostnaderna utgör 129 968 000. Det totala antalet årsarbetare som arbetar med barnomsorgsfrågor inom individ- och familjeenheten är för närvarande åtta stycken.

#### *Statens folkhälsoinstitut*

I propositionen 1990/91:175 om vissa folkhälsofrågor har regeringen föreslagit riksdagen att ett folkhälsoinstitut skall inrättas från den 1 januari 1992. Riksdagen biföll propositionen (SoU 23, rsk. 376). I tilläggsbudget 1 till statsbudgeten för budgetåret 1991/92 har regeringen föreslagit att tidpunkten för institutets inrättande skall senareläggas till den 1 juli 1992, men att vissa viktiga folkhälsoinsatser skall kunna påbörjas redan under budgetåret 1991/92. Även denna proposition biföll riksdagen.

Folkhälsoinstitutets huvuduppgift skall vara att på nationell nivå bedriva hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete av sektorsövergripande karaktär. En viktig uppgift blir att sprida kunskaper om det moderna folkhälsoarbetets metoder till berörda instanser och att initiera försöksverksamhet. Arbetet avses därför ske genom och i nära samarbete med kommuner, landsting, andra statliga myndigheter, företag och frivilliga organisationer m.fl.

Folkhälsoinstitutet skall omsätta hälsopolitiska initiativ till programarbete. Inom ramen för de olika programmen skall institutet producera, ställa samman och sprida kunskap. Det programarbete som initieras och drivs av institutet skall kunna ha olika inriktning beroende på aktuella förutsättningar och målgrupper. Programmen kan vara dels permanenta, dels tidsbegränsade och skall utgå från tydliga målformuleringar.

Utifrån de förhållanden som råder nu skall folkhälsoinstitutet inledningsvis starta med program om alkohol och droger, tobak, olycksfallsskador samt program mot särskilda grupper – till att börja med barn och ungdom samt utsatta kvinnor.

Internationellt sett är hälsans villkor för barn och ungdomar i Sverige mycket goda. Spädbarnsdödligheten är bland de lägsta i världen. Detsamma gäller olycksfall bland barn både i trafiken och av andra orsaker. Samtidigt framträder en allt tydligare och mörkare bild av barns hälsa. Dessa förhållanden har speciellt analyserats inom ramen för folkhälsogruppens arbete. Bl.a. har man funnit att inom gruppen 4-åringar har 15 till 30% betydande hälsoproblem. I skolåldern är motsvarande andel 25 till 35%.

Bland de största hälsoproblemen för barn och ungdom återfinns t.ex. allergier och annan överkänslighet som drabbar vart tredje skolbarn. De största hoten mot barns och ungdomars hälsa och välbefinnande ligger dock på det sociala planet och är nära relaterat till föräldrarnas levnadsvanor och livsvillkor. En folkhälsopolitik som syftar till att förbättra hälsans villkor för barn och ungdomar måste därför också i hög grad inriktas mot familjen i dess helhet och därmed föräldrarnas livssituation.

De flesta av de samhällsinsatser som påverkar barns och ungdomars hälsa ligger inom kommunernas och landstingens ansvarsområde. Det gäller mödra- och barnhälsovård där det är viktigt att den höga kvaliteten i verksamheten som uppnåtts bibehålls och att utrymme skapas för att angripa "dagens" folkhälsoproblem bland barn och ungdom. Problem som inte sällan är av psykosomatisk karaktär. Det gäller också barnomsorg och skola där den fysiska miljön ofta kan behöva förbättras och den sociala segregationen minskas, liksom åtgärder kan behövas för att skapa förutsättningar för en aktiv och stimulerande fritid. Ett barn- och ungdomsperspektiv, en helhetssyn på barn och ungdom, behöver utvecklas när det gäller samhällets insatser. Inte minst gäller detta samhällets insatser för att stödja de utsatta barnen och ungdomarna.

Inom ramen för institutets verksamhet skall ett speciellt program initieras med inriktning mot barn och ungdom för att stödja lokalt utvecklingsarbete i syfte att försöka bromsa de processer som ökar risken för ohälsa bland barn och ungdom från socialt utsatta familjer. I detta sammanhang bör invandrar- och flyktingbarnens situation särskilt uppmärksammas.

Enligt budgetpropositionen 1991/92 skall Folkhälsoinstitutet få disponera vissa medel till bidrag, som tidigare disponerats av Socialstyrelsen för alkohol- och drogförebyggande arbete. Även medel för bidrag till organisationer, som arbetar med hälsouppllysning, skall överföras till Folkhälsoinstitutet för fördelning. Man beräknar också att överföra anslagsmedel för alkohol- och narkotikauppllysning från Socialstyrelsen, Statens ungdomsråd och Centraförbundet för alkohol- och narkotikauppllysning (CAN).

Folkhälsoinstitutet beräknas också ta över det tvärssektoriella folkhälsoarbetet i form av samverkan och samordning i förhållande till andra myn-

digheter som idag i vissa fall utförs av Socialstyrelsen. Även vissa andra uppgifter planeras att överföras från Socialstyrelsen till institutet.

Statens folkhälsoinstitut föreslås få ett reservationsanslag för budgetåret 1992/93 på 106 883 000 kr enligt budgetpropositionen 1991/92.

### *Statens skolverk*

Statens skolverk är en central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet i den mån något annat inte är särskilt föreskrivet. I fråga om annan utbildning under högskolenivå har Skolverket de uppgifter som följer av författningar eller särskilda bestämmelser.

Skolverkets uppgifter grundar sig på den ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för verksamheten i skolan som lagts fast av riksdagen och regeringen.

Riksdagen och regeringen anger de nationella målen och riktlinjerna för skolan framför allt i skollagen och i läroplanerna. Kommunerna ansvarar för att skolverksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som riksdagen lagt fast bl. a. med hjälp av en lokal skolplan för kommunen.

Skolverket skall enligt sin förordning verka för att de mål och riktlinjer för skolan som riksdagen och regeringen fastställt förverkligas inom givna ramar (SFS 1991:1121). Skolverket skall särskilt följa upp och utvärdera skolan. Det skall vidare särskilt lägga fram förslag till utveckling av skolan och medverka till sådan utveckling.

En av Skolverkets huvuduppgifter är att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen av skolan. Uppföljningen och utvärderingen skall omfatta såväl genomförande och resultat av verksamheten som ekonomi och organisation. Skolverket skall också se till att kommunerna följer bestämmelserna i skollagen och att den enskildes rätt respekteras.

Den andra huvuduppgiften är att ta fram underlag och förslag till utveckling av skolan samt att på andra sätt, t. ex. genom information och utbildning bidra till utveckling av skolan. Skolverket skall också på regeringens uppdrag utarbeta kursplaner. Härutöver har Skolverket vissa administrativa uppgifter som rör bl a fristående skolor.

Skolverket har tillsyn över:

- det offentliga skolväsendet,
- statens skolor för vuxna,
- utbildning vid skolor med enskild huvudman (fristående skolor), vilka godkännts enligt 9 kap. 1§ skollagen (1985:1100) för vanlig skolplikt,
- riksinternatskolor,
- utbildning vid särskilda ungdomshem enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, samt

- vissa andra statsunderstödda skolor och utbildningar för barn, ungdom och vuxna i den omfattning som följer av författningar eller särskilda bestämmelser.

Skolverket sörjer vidare för att kansligöromål, föredragning av ärenden och därmed sammanhängande sysslor utförs åt skolväsendets överklagande nämnd i den omfattning som behövs.

Inom skolverket finns tre avdelningar; en för insamling och sammanställning av basinformation, en för utvärdering och en för skolutveckling.

Avdelningen för basinformation svarar för utveckling och handhavandet av de uppföljningssystem och databaser som behövs för verksamheten, bl. a. för utvärderingen samt bevakar tillämpningen av kriterier och modeller för statsbidragen.

Avdelningen för utvärdering svarar för den nationella utvärderingen av skolan på grundval av information från databaser och uppföljningssystem samt med underlag från fältorganisationen.

Avdelningen för utveckling medverkar i utvecklingen av skolan genom att ta fram förslag till förändringar, medverka vid genomförandet av förändringar genom information, kommentarmaterial och utbildningsinsatser samt på regeringens uppdrag utarbeta kursplaner.

Skolverket består av en central del i Stockholm och en fältorganisation, uppdelad på åtta regioner. Skolverket leds av en generaldirektör. I verksamheten ingår en överdirektör, som också är ställföreträdare för generaldirektören. Till sitt förfogande har verksamheten dels en verksamhetsstab på 230 årsarbetare, varav en fältstab på 94 undervisningsråd. Enligt regeringens budgetproposition 1991/92 får Skolverket ett förslagsanslag på 229 954 000 varav 112 107 000 utgör lönekostnader.

### *Våldsskildringsrådet*

1990 inrättade regeringen ett råd mot skadliga våldsskildringar (dir. 1990:40). Detta råd kom till bl. a. för att vara ett samarbetsorgan för de myndigheter som på olika sätt arbetar med frågor om våld och våldspåverkan inom mediaområdet. Syftet var att ge ett brett stöd, en uppmuntran och konkret hjälp till de grupper ute i landet som arbetar med videovåldsprågan. Samtidigt betonades det att rådets arbete inte enbart skulle avse extremvåldet.

Frågan om våldsskildringar måste ses i perspektivet av hela det utbud av rörliga bilder som når barn och ungdomar. Här finns t.ex. nyhetssändningar i TV och det s.k. underhållningsvåldet. Även de inslag av våld och brutalitet som ingår i olika typer av data- och TV-spel skulle ingå i rådets arbetsområde. Självklart handlade inrättandet av Våldsskildringsrådet också om att gå en växande lokal opinion till mötes.

Det breda perspektivet innebär att rådet skall följa hela marknaden och göra bedömningar av hur den utvecklas - i alla dessa hänseenden. Samtidigt innebär det att tyngdpunkten i rådets arbete skall ligga på att verka för att



barn och ungdomar själva klarar av att orientera sig i och kritiskt granska det stora utbudet. Därför har det i rådets arbete varit viktigt att inte minst rikta sig till vuxengenerationen. Det finns idag en kunskapsklyfta mellan ungdomarna och vuxna när det gäller film och video. Samtidigt är det de vuxna som i nära relation till de unga främst kan bidra till att bygga upp en motståndskraft mot våldsskildringar.

En grundläggande uppgift för rådet är att vara ett samarbetsorgan för Skolverket, Socialstyrelsen, Statens biografråd, Brottsförebyggande rådet, Statens ungdomsråd, Arkivet för ljud och bild och Barnmiljörådet.

I huvudsak skall rådet arbeta med information och utbildning, följa marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen. Följa och populärisera de erfarenheter som massmedia- och påverkansforskare gör på området samt ta initiativ till olika projekt inom forskningen, utbildningsväsendet och föreningslivet. Rådet skall etablera en nära kontakt med video-branschen för att kontinuerligt diskutera fortsatta åtgärder för självfinansiering. Man skall också bekämpa otillåtna våldsskildringar, inte minst i samarbete med polisen.

Rådet består av 18 ledamöter, som är hämtade från följande fyra områden:

1. Från myndigheter m.fl. med uppgift att bekämpa skadliga våldsskildringar och/eller sprida kunskap härom.
2. Från forskarvärlden.
3. Från folkrörelser och politiska partier.
4. Från film, teater och publicistisk verksamhet.

#### *AIDS-delegationen*

Insatserna mot HIV och aids har alltmer integrerats som en naturlig del i de ordinarie samhällsorganens reguljära verksamhet. Det finns dock fortfarande ett behov av att initiera vissa förebyggande insatser. En alltmer effektivt samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och frivilligorganisationer eftersträvas från statens sida.

AIDS-delegationen har sedan den 1 juli 1991 ställning som myndighet inom regeringskansliet och är knutet till Socialdepartementet. Delegationen har av regeringen erhållit den övergripande uppgiften att samordna arbetet med att begränsa spridningen av HIV och aids.

Enligt regeringens tilläggsdirektiv (dir. 1991:96) till organisationskommittén för Folkhälsoinstitutet skall kommittén utreda de organisatoriska förutsättningarna för att inlemma AIDS-delegationen i Folkhälsoinstitutet fr.o.m. den 1 juli 1992.□

## REFERENSER

- Brottsförebyggande rådet (BRÅ-pm-1990-1): Barnens brott och föräldrarnas ansvar, rapport.
- Civildepartementet m.fl. (1990): Kulturprogram för barn och ungdom.
- Dagens Nyheter 1992-01-12.
- Dagens Nyheter 1992-05-06.
- Ds (1989:18): Civildepartementet/Erling Bjurström, Framtida ungdomsforskning i Sverige.
- Ds (1991:18): Civildepartementet. Vidga brukarinflytandet! – En väg till ökad delaktighet och bättre service.
- FNs konvention om barnets rättigheter (1989).
- Henriksson, Benny (Institutet för sociala studier 1992): Utvärdering av lokalt utvecklingsarbete för att stärka ungdomars delaktighet, Rapport till Nordiska ministerrådets ungdomskommitté.
- Kommunaktuellt nr 1/92.
- Konstitutionsutskottet (1991/91: KU 38): Om den nya kommunallagen.
- Lagen om vårdnad och umgänge (1990/91: LU 13): Lagutskottets Betänkande.
- Philgren/Svensson, Liber Ekonomi (1991): Målstyrning, 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet.
- Proposition 1990/91:18, UbU 4, rskr. 76: Att kommunalisera skolan.
- Proposition 1990/91:175: Om vissa folkhälsofrågor; Folkhälsoinstitutets olika program.
- Proposition 1991/92:100: Budgetpropositionen.
- Proposition 198/90:107: Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.
- Rombach, Björn, Studentlitteratur (1991): Det går inte att styra med mål.
- Sekretariatet för framtidsstudier, Liber (1982): Tid för omsorg, slutrapport från projektet omsorgen i samhället.
- Socialstyrelsen: Växa i välfärdsland, rapport 1990.
- Socialtjänstlagen (1980:620).
- SOU (1985:28): Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Betänkande från 1983 års demokratiberedning.
- SOU (1990:44): Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU (1991:12): Ungdom och makt. Om ungdomars delaktighet, inflytande och jämlikhet på 1990-talet. Betänkande av ungdomskommittén.
- SOU (1991:54): Skola-skolbarnsomsorg, en helhet. Betänkande av skolbarnomsorgskommittén.

- SOU (1991:60): Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. Betänkande av ungdomskommittén.
- SOU (1991:70): Ombudsman för barn och ungdom. Betänkande av utredningen om barnombudsman.
- SOU (1991:98): Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Betänkande av kommunalekonomiska kommittén.
- SOU (1991:104): Konkurrenten inom den kommunala sektorn. Delbetänkande av konkurrenskommittén.
- SOU (1992:18): Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. Betänkande av IUM-utredningen om tvångsinstitutioner inom socialtjänsten.
- Statens kulturråd (1989): Program för kulturrådets insatser för barn- och ungdomskultur 1990/91-1992/93.
- Statens ungdomsråd: Årsbok om ungdom 1991, Uppväxtvillkor.
- Statens ungdomsråd: Årsbok om ungdom 1992, Uppväxtvillkor.
- Statistiska centralbyrån (rapport 51): Ojämlikheten i Sverige.
- Statskontoret (1991:6): Statligt föreningsstöd - en kartläggning.
- Svenska kommunförbundet: Kommunerna, idrotten och juridiken. Fakta och argument i förändringsarbetet, föreläsning av Thomas Hallgren 1992
- Utbildningsdepartementet, Liber Förlag (1979): Skolan skall fostra, en debattskrift.
- Wetterberg, Gunnar, Tidens förlag (1991): Det nya samhället – Om den offentliga sektorns möjligheter.

# Statens offentliga utredningar 1992

## Kronologisk förteckning

---

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.  
– Motiv. Del 1.  
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tullatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mättningsutbildningar i nya skolor. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kreislopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnads skydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisens. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.

# Statens offentliga utredningar 1992

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
- Översyn av sjöpolisen. [51]

### Socialdepartementet

- Psykiiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
- Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
- Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
- Begreppet arbetsskada. [39]
- Livskvalitet för psykiiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
- Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
- Ett samhälle för alla. [52]

### Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]

### Finansdepartementet

- Koncession för försäkringsammanslutningar. [5]
- Ny mervärdesskattelag.
  - Motiv. Del 1.
  - Förfatningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
- Fastighetsskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]
- Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
- Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
- Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
- Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
- Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
- Skatt på dieselolja. [53]

### Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
- Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
- Resurser för högskolans grundutbildning. [44]

### Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgodsl. [14]

### Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
- Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [311]
- Radio och TV i ett. [36]

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
- Årsarbetstid. [27]

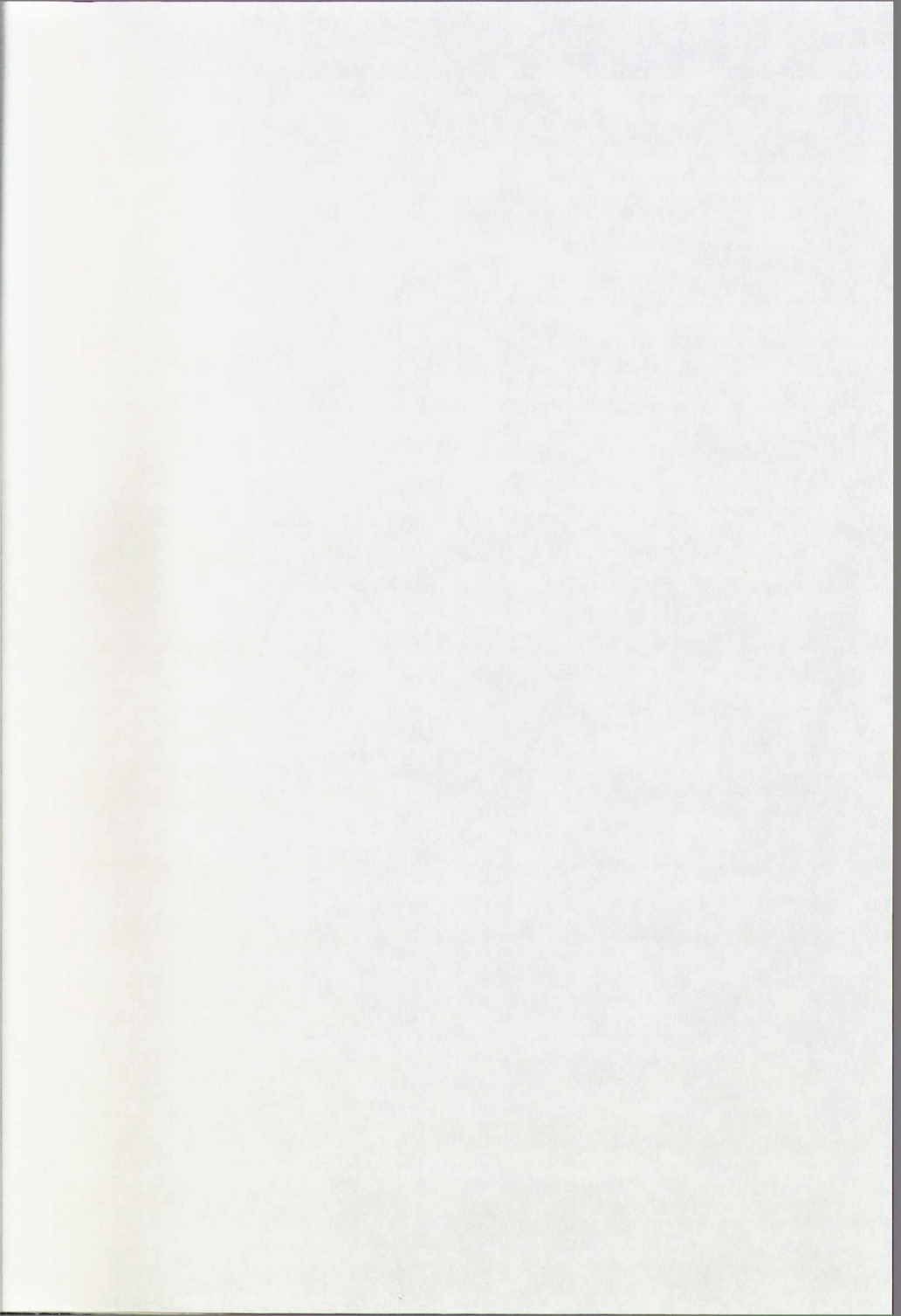
### Civildepartementet

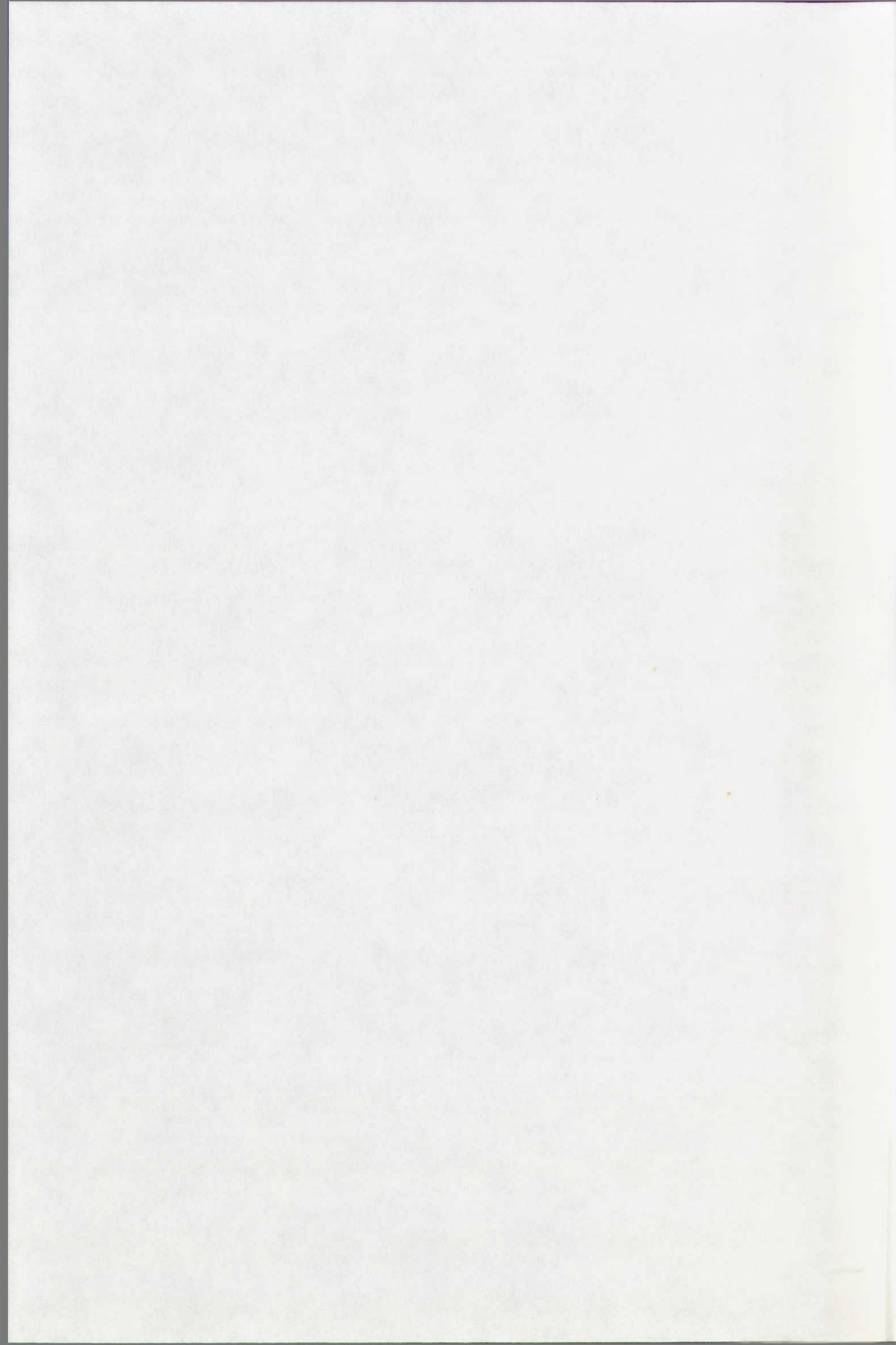
- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
- Kasinospelverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
- EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
- Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. [54]

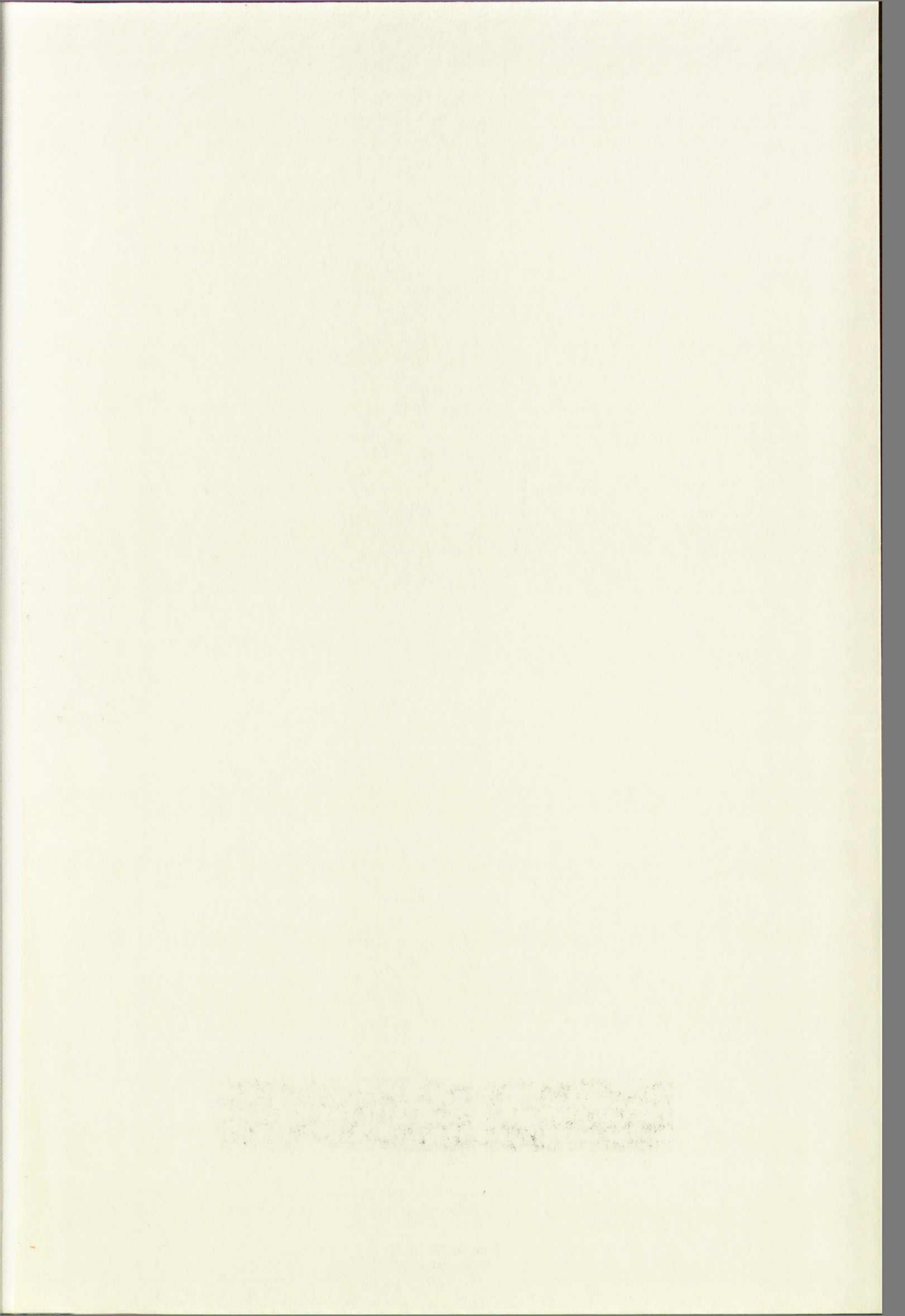
### Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
- Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
- Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. [35]
- Ångående vattenskotrar. [41]
- Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
- Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
- Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]













## ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,  
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.  
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13072-6  
ISSN 0375-250X