

Barnet som medborgare

En analys av förutsättningarna för att skapa ett index över barns medborgerliga och politiska rättigheter



Rädda Barnen

Save the Children Sweden

*Rädda Barnen kämpar för barns rättigheter.
Vi väcker opinion och stöder barn i utsatta
situationer - i Sverige och i världen.*

Barnet som medborgare
En analys av förutsättningarna för att skapa
ett index över barns medborgerliga och poli-
tiska rättigheter.

© Rädda Barnen, september 2010
ISBN: 978-91-7321-423-0

Författare: Lars Trägårdh och Johan Vamstad
vid Ersta Sköndal Högskola.
Projektledare: Karin Fyrk
Redigering: Hanne Simonsen

Rädda Barnen
107 88 Stockholm
Telefon: 08 698 90 00
info@rb.se, www.rb.se

Innehåll:

1. Syfte	4
2. Kravspecifikation	4
3. Barnkonventionen	5
Bakgrund	5
Relevanta artiklar i Barnkonventionen	6
Uppföljning och operationalisering av relevanta artiklar	9
Sveriges senaste utvärdering	10
4. Teoretiska utgångspunkter, begrepp och tematisering	11
Medborgarskap och rättigheter	11
Barnkonventionens juridiska status och rättsliga ställning i Sverige	14
Olika typer av rättigheter och välmående	15
Arenor, situationer och möten där rättigheter får konkret form och betydelse	17
5. Medborgerliga och politiska rättigheter i existerande index över barns rättigheter	18
6. Material av relevans i Sverige	19
Ungdomsstyrelsen	20
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)	23
Barnombudsmannen	25
Skolverket	26
Folkhälsoinstitutet	27
Sveriges Ungdomsråd och NUNI	28
7. Konkreta indikatorer	29
Politik/inflytande	29
Familj	33
Skola	35
Rättsväsende/myndigheter	37
Sammanfattning	39
8. Rekommendationer	40
Version A: Index utifrån existerande material	40
Version B: Index utifrån existerande material och ny data	40
Version C: Index utifrån existerande material, ny data som också tar hänsyn till särskilt utsatta grupper	41
Källor	43
Bilaga A	47
Bilaga B	48
Bilaga C	49
Bilaga D	57

1. Syfte

Detta är en förstudie, som har till syfte att undersöka möjligheten att mäta i vilken grad barns medborgerliga och politiska rättigheter uppfylls i Sverige, och om möjligt konstruera variabler och indikatorer för detta. Dessa ska senare ligga till grund för ett index som mäter barns medborgerliga och politiska rättigheter i svenska kommuner. Det långsiktiga målet med Rädda Barnens arbete inom detta område är att skapa ännu ett verktyg för att övervaka förverkligandet av Barnkonventionen. Rädda Barnen har tidigare låtit utveckla andra liknande index, till exempel över barns rätt till hälsa och utbildning, och över barns ekonomiska utsatthet. Det nya indexet över medborgerliga och politiska rättigheter ska operationalisera barns medborgerliga och politiska rättigheter som de beskrivs i artiklarna 7-8 och 12-17 i FN:s konvention om barnets rättigheter, samt eventuellt i belysning av konventionens fyra grundprinciper, art 2 (icke-diskriminering), 3 (barnets bästa), 6 (liv och utveckling) och 12 (inflytande).¹

2. Kravspecifikation

Nedanstående aspekter² ska sammantaget tjäna som vägledande principer för identifiering av en eller flera operativ/a indikator/er som speglar barns medborgerliga och politiska rättigheter inom ramen för i första hand artiklarna 7-8 och 12-17 i FN:s konvention om barnets rättigheter:

- Förmår fånga det väsentliga med problemet
- Beständig och statistiskt pålitlig
- Påverkbar för politiska förändringar
- Jämförbarhet mellan geografiska enheter (i vårt fall kommuner)
- Hållbar över tid
- Inte alltför krävande vad gäller datamaterial och bearbetning

Indikatorn/indikatorerna ska uttrycka kommunernas grad av måluppfyllelse i en skala mellan 0 och 100 procent. Det kan vara nödvändigt att konstruera en indikator som bygger på flera olika delmått med central relevans för det aktuella rättighetsområdet (barns medborgerliga och politiska rättigheter).

Indexet ska spegla barns rättigheter inom de politiska strukturerna och institutionerna, snarare än inom t ex de kommunala verksamheter där barn vistas. Kommunerna är barns främsta och närmaste medborgerliga arena i Sverige, varför indexet främst bör spegla villkor på kommunal nivå. Eventuellt kan enskilda delmått fokusera på den nationella arenan om det visar sig att någon rättighet speglas bäst så.

Studien ska bidra med resultat som är möjliga för Rädda Barnen att kommunicera till en bredare allmänhet, och som kan utgöra en del av Rädda Barnens påverkansarbete för barns rättigheter. För att indexet ska uppfattas som både trovärdigt och relevant krävs att:

¹ Författarna vill rikta ett tack till vår referensgrupp – Bengt Sandin, Tapio Salonen och Johanna Schiratzki – som gav oss många och goda råd och kritiska synpunkter under arbetets gång.

² Atkinson et al 2001, s.115

- Variablerna uppvisar en hög grad av såväl validitet (mäter relevanta aspekter i barns situation) som reliabilitet (mäts på ett kontrollerat och korrekt sätt).
- Bearbetning och presentation av variabler och slutgiltigt indextal sker på ett pedagogiskt och lättbegripligt sätt.
- Enskilda variabler som index utgår från ska vara jämförbara:
 - Mellan enskilda år
 - Mellan kommuner

3. Barnkonventionen

Bakgrund

Tiden efter det första världskriget var en period av stark tillväxt för politiska och medborgarligen rättigheter i stora delar av världen. Den politiska utvecklingen mot verkligt folkstyre som bromsat in under kriget satte åter fart och en lång rad länder inte minst i Europa blev demokratiska. Många länder, som Sverige, hade olika sorters viktade system där inflytande och rättigheter var olika för olika personer beroende på deras inkomst, om de ägde mark, om de gjort värnplikten och så vidare.

Kring 1920 blev principen ”en man, en röst” etablerad i Europa, trots att den skulle ha setts som samhällsomstörtande och fullständigt omöjlig bara något årtionde tidigare. Ännu mer radikalt och viktigast av allt var dock att man vid samma tid dessutom etablerade principen ”en kvinna, en röst”. Med den kvinnliga rösträttens breda genomslag i stora delar av världen efter det första världskriget fördes tanken om grundläggande politiska och medborgarligen rättigheter verkligen ner i folklagren. Om man väljer att se utvecklingen av dessa rättigheter som en etappvis expansion så går det att beskriva barnens rättigheter som ett logiskt nästa steg efter det att kvinnor bemyndigats att bli fullvärdiga medborgare på samma villkor som män.

Det är i detta perspektiv helt naturligt att det första internationella avtalet om barns rättigheter skapades 1924, alltså mot slutet av den våg av kvinnlig rösträtt som svept över Europa och andra delar av världen under de föregående åren. Det var detta år som Nationernas förbund antog Genève-deklarationen om barns rättigheter. En betydande skillnad mot utvecklingen för kvinnors rättigheter var att barnen tillskrevs rätt till beskydd, omsorg, försörjning och så vidare medan kvinnors rättigheter gällde rätten till personlig autonomi³. 1924 års deklaration om barns rättigheter var alltså starkt paternalistisk och den rörde inte alls frågan om barns inflytande eller rätt att bli hörda.

Den följande deklarationen om barns rättigheter som antogs av Förenta Nationerna 1959 innebar en tydlig expansion av den ursprungliga definitionen av barns rättigheter, men den hade fortfarande en tydligt paternalistisk karaktär. Genom att fler rättigheter lades till de tidigare, och genom en starkare betoning av det universella i barns rättigheter gav den nya deklarationen rättigheterna ändå en mer allmän, medborgarligen karaktär.⁴

Deklarationen om barns rättigheter, både i sin första och sin senare version, var dock just bara en deklaration utan några som helst bindande krav riktade till NF:s eller FN:s medlemsländer.

³ Det fanns dock även en paternalistisk linje i det tidiga 1900-talets kvinnorörelse som exempelvis krävde att kvinnor skulle skyddas från vissa typer av arbete eller till och med all form av yrkesarbete.

⁴ Payne 2009, s.149

Relevanta artiklar i Barnkonventionen

Det första utkastet till en konvention som var bindande för alla undertecknande och ratificerande länder lämnades till FN:s kommission för mänskliga rättigheter år 1978, på initiativ av Polen. Därefter vidtog ett omfattande arbete med att skapa ett juridiskt dokument som alla länder kunde skriva under. Detta arbete ledde 1989 fram till FN:s konvention om barnets rättigheter.

Eftersom konventionen var ämnad att vara bindande, var det viktigt för de undertecknande länderna att den inte bröt med den rådande rättstraditionen. De var med andra ord tvungna att hävda sina egna traditioner. Därför åskådliggjorde förhandlingarna som ledde fram till konventionen en rad principiella skillnader i hur man ser på barn och barns rättigheter i olika länder.

Den artikel i Barnkonventionen som kanske ställde dessa skillnader mest på sin spets var nummer tre, den som säger att hänsyn ska tas till "barnets bästa". Vad som är "barnets bästa" finns det förstås ingen perfekt, objektiv definition på⁵. Innebörden av detta uttryck verkar i konventionstexten framför allt vara att barnets bästa skall prioriteras framför andra intressen vid alla typer av myndighetsbeslut (Barnkonventionen art.3).

Huruvida barnets uttryckta vilja skulle ingå i definitionen av vad som är "barnets bästa" visade sig vara en av den punkter där åsikterna bland de undertecknande länderna gick isär. Efter ett amerikanskt förslag inkluderades en mening i den tredje artikelns andra stycke om att barnets vilja skulle inkluderas i bedömningen av barnets bästa vid myndighetsbeslut. Intressant nog togs denna mening bort igen i en andra och slutgiltig version av konventionen⁶.

Det sades då att frågan om hörande av barnets åsikt hörde hemma i artikel 12, som handlar specifik om barnets rätt att uttrycka åsikter. Det gick alltså inte att finna någon enighet kring behovet att inkludera barnets åsikt i bedömningen av vad som är i barnets intresse vid myndighetsbeslut. Resultatet av detta är att barnets rättigheter istället representeras av "föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet"⁷.

Av särskild betydelse för denna studie är alltså artiklarna 7-8 och 12-17, även om andra artiklar också kommer att nämnas i den utsträckning som de är relevanta. De två första av dessa definierar väldigt grundläggande rättigheter, artikel tolv behandlar specifik rätt till yttrande och de följande fem artiklarna utvecklar barnets rättigheter inom något mer specificerade områden.

Det finns en mycket tydlig koppling mellan artiklarna sju och åtta. Artikel sju tillskriver barnet rättigheten att omedelbart vid födseln få ett civilt medborgarskap som inkluderar ett namn, en nationalitet och en målsman som i den mån det är möjligt bör vara dess förälder⁸. Artikel åtta ålägger den underskrivande staten att skydda rätten till en egen identitet så som den beskrivs i artikel sju⁹. I praktiken innebär artiklarna sju och åtta att staten tar på sig upp-

⁵ Benämningen "barnets bästa" kallas "the child's best interest" i den engelskspråkiga versionen av Barnkonventionen. I den svenska versionen ska barnets "bästa" beaktas medan man på engelska vill beakta det som är i barnets "bästa intresse". Detta är en betydelsefull skillnad: På engelska tillskrivs barnet ett eget intresse medan den svenska versionen inte stödjer att barnet alls har ett eget intresse. "Barnets bästa" kan definieras av andra medan "barnets intresse" utgår från barnet självt.

⁶ Quennerstedt 2009, s. 164-165

⁷ Barnkonventionen art. 3

⁸ Barnkonventionen art. 7

⁹ Barnkonventionen art 8

giften att dokumentera och säkerställa barnets juridiska status, vilket är en grund för att kunna utkräva de rättigheter som definieras i artiklarna tolv till sjutton.¹⁰

Den artikel som uttryckligen handlar om barns åsikter är alltså artikel tolv. Artikeln säger att barn som kan forma egna åsikter ska få uttrycka dem i alla ärenden som rör barnets person, och barnets åsikter skall ges vikt i relation dess ålder och mognadsgrad¹¹.

Även om detta är en ganska försiktig och inte alls entydigt formulerad artikel så innebär den ändå ett stort steg från 1924 och 1959 års deklARATIONER i och med att den tillskriver barnet en röst i alla frågor som rör barnet och indirekt rollen som en självständig medborgare.

Tidiga versioner innehöll listor med områden som barnets bör få uttrycka sin åsikt om. De som nämndes i ursprungsversionen var giftermål, val av yrke, medicinsk behandling, utbildning och rekreation. Ett amerikanskt förslag gick ut på att dessutom lägga till religion, politiska och sociala åskådningar och samvetsfrågor¹².

Det slutgiltiga resultatet blev alltså dock att ersätta listan med områden med formuleringen ”alla ärenden som rör barnet”. Fördelarna med denna formulering var att den var lätt att komma överens om för länder med mycket olika kulturella kontext och att den hade en universell karaktär. En nackdel var dock att den lämnar stort utrymme för tolkning i de olika undertecknande länderna, vilket kan leda till att innebörden i konventionen urholkas.

Som kommer att framgå av den resterande presentationen av artiklar så verkar de olika artiklarna variera mellan att undvika frågan om nationell implementering genom att ange generella regler, och att försöka styra den nationella implementeringen genom att ange specifika regler i flera punkter. Ett annat konkret problem med tillägget ”som rör barnet” är att detta kan ligga till grund för att betrakta frågor om barn och ungdomar som ett helt eget fält, separat från övriga politikområden. Som vi skall se längre fram behandlas ofta frågor om ungas inflytande på kommunal nivå i Sverige som ett eget område. Ungdomar bjuds in att delta i ”ungdomspolitik” i till exempel ”ungdomsråd” medan de i själva verket kan ha ett större intresse av att ha inflytande inom traditionella politikområden som ekonomisk politik, socialpolitik eller kulturpolitik. Detta kan alltså ske med visst stöd i Barnkonventionens tolfte artikel.

Artikel tretton handlar huvudsakligen om rätten till information, och den inleds med raden ”barnet skall ha rätt till yttrandefrihet”¹³. Vidare står det att barn skall ha rätt till att söka, få och föra vidare all form av information och idéer i alla former genom alla medier, med undantag för information som bryter mot det rättsliga skyddet för enskilda personer eller den inre och yttre nationella säkerheten¹⁴. Denna artikel är inte en av huvudprinciperna (2, 3, 6, 12) men den har fått förnyad aktualitet i och med de senaste årens diskussioner om frihet till och på Internet. Frågan om fri tillgång till information på Internet har i Sverige delvis setts som en barn- och ungdomsfråga, framför allt av barn och unga själva genom de politiska ungdomsförbunden och då inte minst Ung pirat som på senare år blivit Sveriges största politiska ungdomsförbund.

Artikel 14 ger barnet ”tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet” och den betraktades som en viktig men svår artikel att enas kring, eftersom religion av många anses vara något

¹⁰ Vad gäller artiklarna 7 och 8 så kan dessa ses som säkrade i svensk lagstiftning. Av detta skäl kommer vi inte att återkomma till dessa, utan fokus ligger på artiklarna 12-17.

¹¹ Barnkonventionen art.12

¹² Quennerstedt 2009, s.166

¹³ Barnkonventionen art.13

¹⁴ Barnkonventionen art. 13

som ärvs inom familjen. Det som täcks in av denna artikel är dock av mindre betydelse här och egentligen är den mindre omskrivna artikel 15 viktigare i detta sammanhang. Denna berör förenings- och mötesfrihet, som enligt artikeln endast får begränsas av lagstiftning som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till nationell inre och yttre säkerhet, hälsa, andra människors yttrandefrihet med mera¹⁵. Rättigheterna i artikel 15 är därmed relativt långtgående.

En viktig skiljelinje i frågan om barns rättigheter är, som redan konstaterats, huruvida barnet tillskrivs rättigheter som en egen person eller enbart paternalistiska hänsyn i form av skydd, omsorg och så vidare. Artikel 16 är intressant eftersom tillhör de artiklar som verkar väga åt att barnet har personliga rättigheter. Artikeln fastställer att inget barn ska behöva utstå olagliga ingrep i sitt privatliv eller några angrepp på sin heder eller anseende¹⁶.

Att ett barn alls tillskrivs ett privatliv och än mer heder och anseende som skyddas i lag är att fastställa en viss grundläggande nivå av personliga medborgerliga rättigheter. Det är oklart hur stor betydelse man kan lägga i formuleringen i denna artikel, men den visar, om inte annat, att det inte finns något ensidigt ställningstagande för barnet som opersonligt objekt.

I kontrast till detta är den följande artikel 17 inriktad på barnets välbefinnande snarare än dess autonoma rättigheter. Artikel 17 betonar betydelsen av massmedia och ålägger de under-tecknande staterna att säkerställa en mångfald och kvalitet i de informationskällor som är tillgängliga för barnen. Artikeln är av ganska specifik karaktär och listar konkreta åtgärder så som att uppmuntra kulturellt berikande information, produktion av barnböcker och information på minoritetsspråk med mera¹⁷.

Utöver de centrala artiklarna 7-8 och 12-17 kan även artikel 9 vara av visst intresse för denna studie. Denna artikel rör barnets rätt till sin familj, med särskilt fokus på olika former av omhändertaganden. Första stycket i artikeln inleds med en mening om att den under-tecknande staten skall se till att inget barn separeras från sina föräldrar mot sin vilja. Följande meningar och tre stycken behandlar undantagen från denna generella regel.

Det ska med hänvisning till barnet bästa vara möjligt att sära på familjer men enligt stycke två ska så först ske efter att alla parter har fått höras och deras åsikter registrerats¹⁸. Frågan om barnets rättigheter och dess familj ges i denna studie huvudsakligen innebörden av barnets rätt gentemot sin familj, alltså barnets rättigheter som en egen individ. De rättigheter som beskrivs i artikel 9 av Barnkonventionen beskriver dock barnets rätt att själv ta ställning mot att skiljas från sin familj, vilket gör det till en aktiv, individuell rättighet.

Vidare är artikel 31 i viss utsträckning relevant för denna studie. Artikel 31 garanterar barnet rätten till fritid, lek och rekreation passande för den egna åldern. Dessutom tar artikeln upp rätten till alla former av konstnärliga uttryck. Denna rättighet skiljer sig från rätten till sjukvård (art.24-25), rätten till social omsorg (art.26) och rätten till skolgång (art.28) i detta sammanhang, eftersom den handlar om barnets individuella rätt till ett eget uttryck för sin personlighet.

Även om detta uttryck inte är specifikt politiskt så ger det ändå en aktiv roll åt barnet på ett sätt som den mer paternalistiska omsorgen om barnens hälsa och välfärd inte gör. Artikel 40 tar upp en lång rad rättigheter för barn i domstol, framför allt barn som själva står åtalade.

¹⁵ Barnkonventionen art.15

¹⁶ Barnkonventionen art.16

¹⁷ Barnkonventionen art.17

¹⁸ Barnkonventionen art.9

Av denna framgår det att barn har samma grundläggande rättigheter som en vuxen vanligtvis anses ha vid en rättegång, men med extra skydd mot exempelvis påtryckningar att erkänna skuld¹⁹. Även om inte rätten att föra sin talan specificeras, men väl rätten till advokat och tolk, så framgår det att barnet ska ha rätt att höras på ett sätt som tillåter dess berättelse att komma fram. Därmed är detta också en personlig rättighet där barnets vilja är viktig.

Uppföljning och operationalisering av relevanta artiklar

Alla länder som har skrivit under och ratificerat Barnkonventionen är bundna att skriva en rapport om implementeringen av denna till FN:s barnrättskommitté inom två år. Sedan ska länderna kontinuerligt skriva nya rapporter om konventionens efterlevnad vart femte år²⁰.

Barnrättskommittén består av 18 sakkunniga medlemmar och är sammansatt för att representera bredden bland FN:s medlemsländer. Utan att gå in på detaljer i utformningen av uppföljningsprocessen kan det ändå nämnas att alla som känner sig berörda har möjlighet att göra tillägg till staternas rapporter till kommittén. Det rör sig främst om ideella organisationer av olika slag och deras tillägg till rapporteringen utgör idag en betydande del av helheten. Efter den skriftliga rapporteringen deltar representanter för de undertecknande länderna i en muntlig utfrågning med kommittén där frågorna är baserade både på statens egen rapport och tilläggen från andra aktörer. Barnrättskommittén sammanställer efter utfrågningen en lista på eventuella åtgärder som staten rekommenderas att vidta.

Barnrättskommitténs analys av implementeringen av de sammanlagt 54 artiklarna i Barnkonventionen är organiserad i en rad teman, på ett sätt som ska underlätta deras arbete. Artiklarna 3 och 12 placeras i kategorin ”allmänna principer”. Detta är de allmänna föreskrifterna som ger barnet universella rättigheter inom ett vidare definierat område. Kommittén kan alltså tillämpa dessa artiklar ganska brett när de analyserar de olika landrapporterna, vilket skiljer dem från övriga artiklar som trots en del rätt öppna formuleringar ändå har ganska specifika tillämpningsområden.

Artiklarna 7-8 och 13-17 kategoriseras som ”medborgerliga och politiska rättigheter” och resonemanget kring dem sker alltså i termer av snarast naturrättsliga principer som omfattar alla människor oavsett ålder. Som sådana är föreskrifterna i dessa artiklar också relativt generella och begränsningarna av dem är inte omfattande. I fallet med föreningsfriheten i artikel 15 är den enda beränsningen alltså fall där barnets deltagande i föreningar bryter mot de lagar som är nödvändiga för att upprätthålla ett demokratiskt samhälle. Ett undantag i sammanhanget är artikel 17, som listar en specifik uppsättning av saker som ska garanteras av de undertecknande staterna inom området massmedia och kultur.

Artikel 31 tillhör Barnrättskommitténs kategori ”utbildning, fritid och kulturverksamhet” och denna kategori är i större utsträckning än de tidigare beroende av nationella kontext. Artikel 31 är dock ändå allmänt hållen medan andra artiklar inom samma kategori, som artikel 28 om rätt till utbildning, innehåller specifikt formulerade krav på staten, med litet utrymme för tolkning på nationell nivå. På samma sätt är det med artikel 40 som tillhör kommitténs kategori ”särskilda skyddsåtgärder” och underkategorin ”ungdomars rättskydd”.

Denna artikel går igenom barnets alla rättigheter vid en rättegång i detalj och det är en av de längsta artiklarna i hela barnkonventionen. Man kan alltså dela in Barnkonventionens artiklar i universella och mer specifika, och det förefaller att områden med stora nationella särarter, som utbildningssystem och kulturutbud, ofta har en tydligare uppsättning föreskrif-

¹⁹ *Barnkonventionen art.40*

²⁰ *Payne 2009, s.150*

ter. Ett undantag är artikel 31, där det förefaller som om man tvärtom försökt undkomma frågan om nationella skillnader genom att hålla föreskrifterna vaga.

Sveriges senaste utvärdering

Sverige har blivit utvärderat fyra gånger, inklusive den initiala rapporten och tillhör därmed en grupp om bara elva länder som hunnit gå igenom processen så många gånger. Vilka områden och därmed vilka artiklar i Barnkonventionen som är relevanta för ett enskilt lands dialog med Barnrättskommittén avgörs av en arbetsgrupp som går igenom allt inskickat material. Denna arbetsgrupp sammanställer en lista med frågor som delges staten inför utfrågningen.²¹

Kommittén har alltså bara den information att tillgå som givits dem av staten och andra aktörer, vanligen ideella organisationer. Därför kan de frågor som blir aktuella spegla den inhemska debatten. Denna möjlighet antyds inte minst i den senaste utvärderingen av Sverige, där exempelvis den mycket aktuella frågan om flyktningbarn återkommer i kommitténs rapport.²²

Barnrättskommittén hade i 2009 års utvärdering kommentarer och rekommendationer angående bland annat Sveriges efterlevnad av artikel 12, vilket förmodligen är den enskilda artikel som är av störst betydelse för denna studie. Kommitténs invändning riktar sig mot att barns möjlighet att göra sin röst hörd varierar mellan olika platser i Sverige. Detta är ett problem som ständigt återkommer i utredningar och rapporter från Ungdomsstyrelsen och Barnombudsmannen och vanligtvis tillskrivs problemen det starka svenska självstyret för kommunerna. En av denna rapports syften är just att undersöka möjligheterna att skapa ett system för att följa upp implementeringen av Barnkonventionen, i synnerhet vad gäller politiska och medborgerliga rättigheter.

Den andra saken som Barnrättskommittén anmärker på är att många barn upplever att de inte har något verkligt inflytande i frågor som berör dem i samhället. Även detta bygger på en undersökning gjord av Barnombudsmannen. Barnrättskommitténs förslag till förbättringar är uppdelade i tre delar, här citerade i sin helhet:

- A. *att fortsätta att inom familjen, skolan, institutioner, domstolar och förvaltningar främja och underlätta, inklusive genom lagstiftning, respekt för barns åsikter och barns deltagande i frågor som påverkar dem, i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen,*
- B. *att säkerställa att vuxna som arbetar med barn har utbildats att verkligen erbjuda de barn som har förmåga att uttrycka sina åsikter lämpliga möjligheter att göra detta, och att tillbörlig vikt läggs vid barnens åsikter, samt*
- C. *att alla kommuner uppfyller kraven på barns aktiva deltagande och regelbundet ser över i vilken utsträckning barns åsikter vägs in och vilket inflytande de har på relevanta politiska beslut och planering.*

I punkt A uppmärksammas att Sverige redan har påbörjat ett positivt arbete med denna fråga, vilket också framgår av inledningen av rapporten. Huvudbudskapet i punkt A är alltså att Sverige bör fortsätta på den inslagna vägen.

Bakgrunden till budskapet i punkt B är mer svårtytt, eftersom det inte framgår att utbildningsnivån hos personal som arbetar med barn skulle vara för låg.

Punkt C är särskilt intressant för denna studie. Det finns idag inga heltäckande mätningar av barns inflytande i Sveriges kommuner. Det kommunala självstyret gör att förhållandena kan variera mellan olika kommuner, och de centrala myndigheter som ansvarar för barn och

²¹ *Committee on the Rights of the Child 2010-04-29*

²² *Committee on the rights of the child 2009*

ungdomar, exempelvis Ungdomsstyrelsen och Skolverket, mäter inte barns inflytande på ett sätt som gör det möjligt att jämföra kommuner. Det går att se Barnrättskommitténs skrivning som ett krav på att den svenska regeringen inrättar en sådan funktion.

Barnrättskommittén välkomnar den svenska lagstiftning som gör det olagligt för vuxna att ta kontakt med barn under falsk identitet på Internet. Dessutom uppmuntrar kommittén den svenska regeringen att fortsätta arbeta inom detta område i enlighet med artikel 17. Detta är ett ganska bra exempel på en viss typ av kommentarer som Barnrättskommittén gör. Eftersom kommentarerna i stor utsträckning utgår från den undertecknande statens självrapportering så tas de ämnen upp som statens regering väljer att lyfta fram. Därför blir uppmaningen från kommittén att fortsätta arbetet snarast en symbolisk uppmuntran eftersom frågan rör en del av politiken som inte alls hade nämnts om inte regeringen själv tagit upp det. Uppmaningen att fortsätta med arbetet kan därför inte ses som särskilt hårt hållen, vilket speglar en begränsning i kommitténs arbete.

Sveriges efterlevnad av artikel nio ifrågasätts också i rapporten från Barnrättskommittén. Kommittén uttrycker oro över det stora antal barn som skiljs från sina föräldrar då de placeras i fosterhem eller på institutioner av olika slag. Vidare uttrycker de oro över det stora antal barn som rymmer hemifrån eller som tvingas bort från hemmet. Kommittén uppmanar den svenska regeringen att bemöta orsakerna till att så många barn skiljs från sina föräldrar, både genom omhändertagande och genom att de avviker frivilligt eller ofrivilligt från familjen.

Vidare uppmanas Sverige att prioritera den ”naturliga” familjemiljön genom olika former av stöd till problemfamiljer och att endast omhänderta barn då det är för barnets bästa. Barnrättskommittén uttrycker, med grund i Barnkonventionen, en stark förankring i den traditionella familjebildningen som norm, och det kan inte uteslutas att de brister som den ser inom detta område i Sverige, har att göra med att den traditionella familjebildningen prioriteras annorlunda i Sverige än andra länder.

Rapporten nämner dock inget om brister i barnets rätt att få yttra sig vid separation från familjen, vilket är den del av artikel nio som har mest direkt relevans för denna studie. Inga andra kommentarer av relevans för de här behandlade artiklarna och frågorna gjordes i Barnrättskommitténs rapport.

4. Teoretiska utgångspunkter, begrepp och tematisering

Medborgarskap och rättigheter

Medborgarskap är en juridisk kategori som är förknippad med att vara myndig och att besitta civila och politiska rättigheter som att kunna rösta, ingå juridiskt bindande avtal, ha full förfoganderätt över pengar och egendom, och att äga full frihet att bestämma över sitt liv i enlighet med de lagar som gäller alla andra medborgare. I detta perspektiv kan tanken om barns medborgerliga och politiska rättigheter rimligen ses som en motsägelse.

Att man ändå talar om barns rättigheter så mycket som man faktiskt gör, beror på att medborgarbegreppet med tiden har kommit att utvidgas till att omfatta en rad olika fenomen, som visserligen är besläktade men samtidigt på fundamentala sätt är annorlunda.

De mest ”hårda” av dessa rättigheter är de som kallas *legala rättigheter*²³, dvs sådana som är juridiskt bindande och ibland även kallas för egentliga rättigheter²⁴. Dessa är individuella

²³ Schiratzki 2000

rättigheter som var och en kan utkräva, om nödvändigt genom ett juridiskt förfarande, t ex i en domstol, och de inkluderar även rätten att överklaga beslut till högre instans.

En annan typ av rättighet är de som ibland kallas kvasirättigheter eller *servicerättigheter*²⁵ där en stat tar på sig ett ansvar eller skyldighet att prestera vissa nyttigheter, till exempel sjukvård, skola, och omsorg, inom ramen för en skyldighetslagstiftning. I sådana fall talar man ofta om sociala rättigheter, trots att de givande myndigheterna i slutändan har makten att avgöra precis vad dessa skyldigheter i praktiken omfattar utifrån den lag som anger ramarna.

Ett exempel är sjukvården, där svenska medborgare visserligen har en allmänt formulerad rätt till sjukvård, men där avgörande frågor om hur snabbt man får vård, vilken typ av vård man får och var man kan få denna vård bestäms av politiker, tjänstemän och experter, snarare än att stipuleras i juridiskt bindande kontrakt som en individ kan åberopa i en domstol, om konflikter uppstår om val av behandling, kvalitet, misstag, lång väntetid, med mera.

En tredje typ av rättighet är de deklARATIONER, principförklaringar med mera, som riktar sig mot medborgare och andra individer i allmänhet, eller vissa specifika grupper. Ett exempel är de internationella deklARATIONER från FN och andra organisationer som ofta skrivs under av olika länder och i bästa fall uppfattas som en slags långsiktig målsättning och moralisk kompass, men som inte skrivs in i ett lands lagstiftning och inte är utkrävbar av medborgarna i domstol. Denna typ av rättighet kallas ibland en målorienterad rättighet²⁶ eller en *moralisk rättighet*²⁷.

Rättighetsbegreppet är alltså i sig problematiskt, i det att det används på olika sätt och med olika innebörder. Detta har att göra med den utvidgning av medborgarskapsbegreppet som T.H. Marshall analyserade i sin banbrytande essä "Citizenship and Social Class" från 1950, där han myntade begreppen "socialt medborgarskap" och "sociala rättigheter". Enligt Marshall kan man iaktta en utveckling från 1700-talet till 1900-talet. Under denna tid expanderade medborgarskapet.

Till en början var det begränsat till *civila rättigheter*, dvs fundamental rättssäkerhet inom ramen för den lagbundna rättstaten, som inkluderade äganderätt, rätt att ingå kontrakt, rätt till lagbundet rättsförfarande vid konflikt, med mera.

Senare omfattade det *politiska rättigheter*, som rösträtt, yttrandefrihet, församlingsfrihet, m.m. Med välfärdsstatens framväxt tillkom även de *sociala rättigheterna* som omfattade inte bara skydd från godtycklig maktutövning och politiskt förtyck ("negativ frihet") utan även tillgång till resurser ("positiv frihet") som utbildning, sjukvård, pensioner, m.m.

För Marshall och många av hans efterföljare handlade detta om ett införlivande av småfolket och underklassen i nation och stat, om skapandet av ett mer inkluderande samhälle. Det var en del av en historisk kamp för att hålla den brutala kapitalismen i schack och befrämja ett mer jämlikt och solidariskt samhälle – med andra ord den moderna välfärdsstaten.

En mer aningslös tolkning av Marshall vore att denna evolution på ett enkelt och problemöst sätt fungerade som en slags addering, där allt blev bättre och medborgarskapet mer komplett för varje steg. Men i rörelsen från juridiskt utkrävbara civila och politiska rättigheter som ägdes av individer/medborgare (i viss mån var ju de civila rättigheterna tillgängliga för alla individer inom ett konkret lagrum, inte bara de som var medborgare), mot sociala rättig-

²⁴ Westerhäll 1994

²⁵ Westerhäll 1994

²⁶ Westerhäll 1994

²⁷ Schiratzki 2000

heter som tillkom medborgare (och ibland andra bofasta individer) på basis av en gruppidentitet, så kan man inräkna inte bara vinster utan även förluster.

De sociala och individuella rättigheterna står nämligen i ett spänningsfyllt förhållande till varandra. Ta exemplet sjukvård igen: i USA där de sociala rättigheterna är mer begränsade saknas en universell rätt till sjukvård på basis av medborgarskap. En (negativ) konsekvens av detta är att uppemot 40 miljoner amerikaner står utan sjukförsäkring (åtminstone fram till president Obamas reform våren 2010, som gradvis kommer att träda i kraft, om den håller efter domstolsprövningar.) Men en positiv konsekvens är att för den stora majoritet som faktiskt har en sjukförsäkring är den ett civilrättsligt bindande kontrakt som ger individen stor makt som individ. Han eller hon kan utkräva rättigheterna i domstol eller genom ett hot om stämning. I ett land som Sverige råder den motsatta logiken: starka sociala rättigheter *till* sjukvård, svaga individuella rättigheter *i* vården.

Vad gäller barns rättigheter kommer denna spänning mellan individuella, legala och politiska rättigheter, å ena sidan, och sociala och moraliska rättigheter, å den andra, till uttryck i debatten om i vilken mån man kan – och bör – tala om barns politiska och medborgerliga rättigheter snarare än att enbart fokusera på deras sociala rättigheter.

Här ställs olika föreställningar mot varandra, inte bara om rättigheter utan även om hur vi bör betrakta barn. Å ena sidan har vi en mer traditionell och paternalistisk syn på barn som beroende och i behov av skydd; å den andra en mer modern syn på barn som autonoma individer/medborgare och därför rättighetsinnehavare²⁸.

I det förra fallet ses rättigheter närmast som ett hinder för föräldrar och myndigheter att på ett enkelt sätt erbjuda den omsorg som barn behöver; i det senare läggs betoningen snarare på barnens behov av rättigheter även i förhållande till just föräldrar, familj och myndigheter. Detta är en spänning som dessutom är kulturellt betingad. I de nordiska länderna har tanken på barnet som autonom individ och medborgare vunnit större gehör än i de flesta andra länder.

Forskare har dock pekat på faran i en (över)betoning på ett medborgar- och rättighetsperspektiv. Man menar att kritiken av en mer traditionell beskyddande syn kan få negativa konsekvenser för barn, som varken själva eller via sina företrädare kan utnyttja sådana medborgerliga och individuella rättigheter. För dessa kan en mer paternalistisk politik få mer positiva konsekvenser, om den omsätts i sociala rättigheter som i praktiken tar formen av en offentlig skyldighetslagstiftning. Detta gäller speciellt utsatta barn och mer allmänt barns rent fysiska välbefinnande²⁹.

Denna spänning mellan en syn på barnet som autonom medborgare kontra beroende och i behov av skydd, kännetecknar även rättsläget i EU³⁰. Här bör kort också nämnas att just EUs roll med sannolikhet kommer att bli allt större i takt med att styrande prejudikat med tiden får genomslag även nationellt. Som vi diskuterar nedan, kan man förstå Europakonventionens karriär i svensk rätt som en modell för hur Barnkonventionens ställning kan förstärkas ytterligare. Även Lissabonfördraget, med dess stadga om grundläggande rättigheter, kommer nu att bli bindande och få direkt effekt i svensk rätt, något som också kan få betydelse för hur Barnkonventionen hanteras i svensk lagstiftning.

²⁸ Schiratzki 2000, Engwall 1999, Sandin 2003

²⁹ Salonen & O'Brien 2010

³⁰ Schiratzki 2010b

Barnkonventionens juridiska status och rättsliga ställning i Sverige

Som Karin Åhman noterar i ett utlåtande om Barnkonventionens genomförande i Sverige, är Sverige som stat bunden att följa konventionen, oavsett hur man formellt beslutar om formen för dess införlivande i den nationella rättsordningen³¹. Detta är också den position som Rädda Barnen intar när man betonar att konventionen är juridiskt bindande.

Däremot är konventionens ställning i relation till nationell lagstiftning mindre tydlig, vilket får konsekvenser för i vilken mån den de facto är fullt ut förverkligad i Sverige och inte minst i vilken utsträckning som den är tillämpbar och praktiskt tillgänglig inte bara för riksdag och myndigheter utan även för individer. Ett skäl till denna otydlighet är att Sverige är ett av de länder med *dualistisk* syn på hur internationella konventioner i praktiken görs användbara i den interna, nationella rättsordningen. Detta betyder att konventionen formellt måste införlivas i det nationella systemet genom ett beslut i riksdagen, för att kunna åberopas och få rättsverkan.

I detta perspektiv menar till exempel Johanna Schiratzki att Barnkonventionen ännu inte har full effekt i Sverige, utan att den utgör vad jurister benämner en *lex imperfecta*, det vill säga en lagföreskrift vars överträdande inte medför någon rättslig sanktion. Detta är enligt Schiratzki en följd av att konventionen inte har förts in den nationella lagstiftningen varken via *inkorporering*, dvs förts in direkt och gjorts till en bindande del av svensk rättsordning, eller via *transformation*, dvs genom att skriva en svensk nationell motsvarighet till olika delar av konventionen som sedan i sin tur blir juridiskt verksamma och tillgängliga. Istället har man än så länge valt en tredje metod, en så kallad *fördragskonform tolkning*, som med mer lätt hand presumerar en normharmoni mellan konventionen och svensk rätt.³² Detta innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter inte är direkt bundna av Barnkonventionen, samt att individer inte enkelt kan åberopa och använda den.

Detta är en situation som har kritiserats och återkommande krav har ställs från barnrättsförespråkare att på ett mer handfast sätt föra in konventionen i svensk lagstiftning. Samtidigt är det så att konventionen och dess värderingar på många sätt tycks vara väl förankrade i såväl svensk politiskt kultur som nationell lagstiftning, där begreppet ”barnens bästa” införts i en rad lagar.

I viss mån, menar en del jurister, har delar av konventionen satt så tydliga spår i svensk lagstiftning att man de facto kan tala om en transformation³³, till exempel när det gäller betoningen på ”barnets bästa” i socialtjänstlagen, föräldrabalken och utlänningslagen. Även om man inte strikt formellt har transformerat svensk rätt, vilket är Schiratzkis position, kan man säga att den praktiska effekten är den samma, vilket ur barnperspektiv är det viktigaste.

Men rättsläget förblir diffust och graden av efterlevnad av konventionen är nu i grunden en empirisk fråga, inte minst på den lokala nivån. En möjlig modell för Barnkonventionens gradvisa införlivande i svensk rätt är sättet på vilket Europakonventionens ställning från 1953 har rört sig från en status som renodlat folkrättsligt dokument till att efter Sveriges medlemskap i EU 1995 bli inkorporerad. Man kan notera att det då också noterades att ”konventionens betydelse i Sverige (skulle) markeras och den enskilde medborgarens rättskydd stärkas, eftersom konventionen skulle bli direkt tillämplig vid svenska domstolar och

³¹ Åhman 2009

³² Schiratzki 2010, 22-23

³³ Åhman 2009, 5 och 8

myndigheter”³⁴. En annan modell är Norge, ett land som liknar Sverige i sin rättstradition men där man tagit steget fullt ut och inkorporerat Barnkonventionen.³⁵

Ett för denna rapport viktigt påpekande är att just ett väl fungerande index över barns rättigheter på kommunal nivå skulle kunna vara ett sätt att bevaka i vilken mån konventionen faktiskt följs i Sverige, något som också tas upp av Barnrättskommittén i dess utvärdering av hur Sverige efterlever Barnkonventionen.

Utgångspunkten för den negativa synen på inkorporation har varit att svenska barn inte skulle ha något att vinna, utan kanske till och med förlora på den, då svensk rätt är både tydligare och bättre än konventionen. I sin analys av konventionens ställning i svensk praxis menar dock Åhman att många av invändningarna mot inkorporation är förlegade idag och att nackdelarna nu överväger, inte minst ur individperspektiv: ”Genom en inkorporation skulle rättigheterna i konventionen (...) få mer individuell betydelse, eftersom enskilda skulle kunna använda den i domstol eller inför en myndighet. Parterna skulle ’uppmuntras’ att föra fram den. Idag fungerar konventionen istället mest som ett instrument för riksdag och myndigheter när de utformar lagar och regler i samklang med dess värderingar”.³⁶

Att man även på regerings- och riksdagsnivå menar att det finns ett behov av att allmänt stärka barnets rättigheter i Sverige och mer specifikt skapa en ny strategi för att förverkliga Barnkonventionen i Sverige, framgår av den proposition som regeringen lade fram 2009³⁷ där just frågan om konventionens förverkligande står i centrum.

Till detta kan man lägga de uppdrag som socialdepartementet nyligen gav till Barnombudsmannen (BO) och Statistiska centralbyrån (SCB). Mot bakgrund av en arbetsrapport som lades fram 2007³⁸ är mandatet att skapa uppföljningssystem, inklusive mätbara indikatorer, för att följa barns levnadsvillkor. En möjlig svaghet, ur perspektivet politiska och medborgarliga rättigheter, i dessa uppdrag kan dock vara att betoningen på dessa rättigheter är relativt svag, att döma av de typer av och exempel på indikatorer som anges i uppdragsbeskrivningen till SCB.

Mot bakgrund av denna analys av medborgarskapets innebörder och rättighetsbegreppets komplexitet, och Barnkonventionens roll som å ena sidan folkrättsligt bindande, å andra sidan inte direkt användbar för individuella medborgare i domstol, kommer vi i denna rapport att försöka särskilja barns rättigheter. Vi kommer att resonera i termer av legala, civilrättsliga rättigheter som kan utkrävas i domstolar och servicerättigheter som barn får via skyldighetslagstiftning som ger dem sociala rättigheter. Vi menar inte att enbart de legala rättigheterna ska räknas, men att det är viktigt att skilja mellan ”hårda” rättigheter som är kopplad till faktisk makt, och ”mjuka” rättigheter som ofta handlar mer om ”rätt” till visst inflytande, att ”bli hörda”, att kunna delta i symboliska övningar utan att för den skull ha tillgång till reell makt.

Olika typer av rättigheter och välmående

Andra begrepp som vi kommer att använda rör de typer av indikatorer som kan användas för att bygga ett index. Som vi kommer att se i analysen av existerande index, dominerar olika mått på hur barn mår i olika avseenden, t ex hälsa, fattigdom, utbildning, m.m. På det stora hela ligger fokus här mer eller mindre uttalat på konsekvenser av de omständigheter som

³⁴ *citat från Åhman 2009, 11*

³⁵ *se Åhman 2009, 14-17*

³⁶ *Åhman 2009, 19*

³⁷ *2009/10:232*

³⁸ *Ds 2007:9*

barnen lever under, vad det gäller de lagar, policies och institutioner som styr produktionen och utformningen av t ex, sjukvård, skola, ekonomisk struktur, familjelagstiftning, etc. Denna typ av indikatorer kallar vi här *out-putindikatorer*, de mäter alltså en konsekvens av något annat. Dessa indikatorer och de index som de har resulterat i är av mycket stort värde, och jakten på out-put indikatorer gällande barns politiska och medborgerliga rättigheter är en viktig del av detta rapports syfte.

Men lika viktiga är en annan typ av indikatorer, som mindre ofta kommer till användning, nämligen mått som söker identifiera, mäta och jämföra de lagar, rättigheter, och policies som producerar de effekter som out-put indikatorerna fångar. Dessa kallar vi *in-putindikatorer* och i denna rapport kommer vi att lägga stor vikt vid försöken att utveckla sådana indikatorer.

Här ligger alltså fokus inte på barns och ungdomars subjektiva upplevelser eller deras objektiva tillstånd, utan snarare på den politik som förs, inklusive institutioner, lagstiftning och olika måldokument som rör barn och ungdomar. Ett exempel på en sådan indikator är om det finns en lag mot aga, andra kan röra tillgång till olika resurser, ekonomiska såväl som juridiska och politiska.

Ett stort problem här är att med bestämdhet kunna uttala sig om den kausala kopplingen mellan in-put och out-put, mellan en viss lag och barns välbefinnande. Vi kommer här att inta en modest hållning, där vår ambition är att utveckla indikatorer vilkas relevans tycks rimlig att anta och intressant i sig, även om det är svårt att bevisa ett direkt orsakssammanhang, speciellt mellan specifika in- och out-put indikatorer. Vi är dock övertygade om vikten av att dels analytiskt och metodiskt separera dessa två typer, dels att lägga mer vikt på in-put sidan i ett läge där forskningen hittills fokuserat på out-put sidan.

Förutom dessa två grundläggande typer av indikatorer menar vi att man dessutom kan särskilja ytterligare en typ, nämligen den som lägger fokus på de institutioner som erbjuder individer möjligheter att faktiskt förverkliga de ideal som kommer till uttryck i formella dokument som lagar och deklARATIONER. Till exempel kan man tänka sig att det finns måldokument som talar om barns och ungdomars rätt till inflytande och att få sin röst hörd. Sådana dokument – inklusive såväl Barnkonventionen som olika nationella dokument – och de rättigheter som är förknippade med dem, förblir dock lätt enbart abstrakta om de inte kompletteras med handfasta institutioner som är *processororienterade*.

Ett exempel på en sådan indikator är de olika fora för inflytande som växt fram i Sverige på kommunal nivå, t ex ungdomsfullmäktige och ungdomsråd. Sådana institutioner bygger visserligen på uttalade mål som inflytande och egenmakt, men utgör i sig identifierbara indikatorer som ger vid hand en vilja att med betydande resurser faktiskt förverkliga dessa mål.

Sammanfattningsvis menar vi att man kan särskilja mellan inputindikatorer och outputindikatorer samt att man därtill kan lägga en ytterligare typ, som utgör en handfast länk mellan skrivna dokument och konkret handling, vad vi kallar processororienterade indikatorer. I denna rapport kommer vi dock att nöja oss med att fortsättningsvis tala om bara input- och outputindikatorer. I den mån vi lägger betoning på processororienterade indikatorer kommer dessa här att ingå i typen inputindikatorer. Men vi vill här redan nu öppna för möjligheten att i framtiden fundera kring möjligheten att konstruera ett index som bygger på alla tre typerna. Ett sätt att tematisera vad som behöver mätas är att dela upp indikatorerna på följande sätt:

Input

- A) Formella rättigheter (lagar, måldokument)
- B) Möjlighetsstrukturer (praktiska processororienterade institutioner)

Output

A) Subjektiva effekter (enkäter som frågar om upplevd egenmakt eller vanmakt)

B) Objektiva effekter (mått på beteende som ger uttryck för delaktighet/makt)

Arenor, situationer och möten där rättigheter får konkret form och betydelse

För att underlätta analysen och skapa ordning har vi valt att tänka kring barns rättigheter inom konkreta *arenor* där barn tillbringar mycket av sin dagliga tid. Det är i dessa konkreta rum som det abstrakta talet om rättigheter får handfast och tydlig form. Tentativt har vi valt ut ett antal sådana arenor där barn vistas, ofta under samma dag. De vaknar i hemmet, går till förskola eller skola, tillbringar sedan tid i olika fritidsverksamheter, inklusive affärer, köpcentra och andra institutioner som är typiska för det moderna marknadssamhället, men kanske även de politiska institutionerna som är typiska för den moderna demokratin. Många tillbringar dessutom timmar i den virtuella Internet världen. En del barn har även möten med rättsväsendet, kanske direkt i en domstol eller hos en advokat, kanske indirekt via en socialarbetare. Nedan följer en schematisk bild där vi anger möjliga arenor samt indikatorer som kan associeras med dem.³⁹

<u>Arena</u>	<u>Lagar och rättigheter</u>	<u>Välbefinnande/egenmakt</u>
	<i>Inputindikatorer</i>	<i>Outputindikatorer</i>
Politik/offentliga rum	Barnombudsmän (BO) Ungdomsfullmäktige Ungdomsråd	Upplevd egenmakt Enkäter och intervjuer Elevundersökningar
Skola	Elevråd Inflytande i skolstyrelsen Psykolog, kurator, etc	Grad av deltagande Hur många röstar?
Fritid/Civilsamhälle/ Kamratgrupper	Stöd till organisationer Fritids/ungdomsgårdar	Upplevd egenmakt Upplevd påverkan
Familj	Familjelagstiftning Anti-aga lagar Rättigheter vid familjekonflikter	Upplevelse av makt

Frågan om makt och rättigheter aktualiseras dock inte ständigt, utan ofta blir en rättighet betydelsefull i en viss *situation*, till exempel i en konflikt eller en kris av något slag. Blir ett barn utsatt för mobbning, blir det oerhört viktigt att det finns såväl formella lagar som ger stöd, som konkreta institutioner och personer som barnet kan vända sig till. För andra barn som aldrig blir mobbade blir dessa rättigheter aldrig viktiga på samma sätt, även om en väl institutionaliserad lags förebyggande effekt kan vara nog så viktig.

³⁹ Notera att vi i denna text inte kommer att elaborera alla möjliga arenor och indikatorer utan fokusera på dem för vilka det redan finns ett visst underlag. Se kapitel 6.

När det gäller situationer kan man också skilja på mer eller mindre extrema situationer, till exempel de som uppstår när det gäller flyktingar, papperslösa, vid skilsmässor, fall av brottslighet, fattigdom, etc, å ena sidan, och de mer eller mindre ”normala” och all dagliga situationer som många eller till och med de flesta barn och ungdomar vid något tillfälle hamnar i. Detta är en viktig skillnad att beakta när man väljer indikatorer, då det rör frågan om fokus ska ligga på utsatta barns rättigheter eller på alla barn. Annorlunda uttryckt är det av vikt att en betoning på ”alla barn” inte de facto innebär att fokus hamnar på den breda medelklassens mer resursstarka barn. Risker är dock att ett maximalt täckande index kommer att kräva mer komplexa mätinstrument med fler indikatorer, vilket skulle göra ett sådant index mer resurskrävande.

Vi vill också betona att rättigheter konkret uttalas i faktiska *möten* mellan barn och andra, från andra barn till föräldrar, lärare, psykologer, socialarbetare, jurister, etc. Ett barns faktiska och upplevda rättigheter och egenmakt i denna relation är ett viktigt mått på hur reell en rättighet är ur ett barns perspektiv.

Denna uppdelning eller tematisering kan utgöra en utgångspunkt för valet av specifika indikatorer. Man kan utgå ifrån såväl arena som situation och möte. Till exempel kan man, mot bakgrund av den lagstiftning och de måldokument som finns, lägga fokus på skolan som *arena*, på mobbning som *situation*, och de *möten* med institutioner/personer som finns för att hantera en uppkommen mobbningsincident.

5. Medborgerliga och politiska rättigheter i existerande index över barns rättigheter

Under senare år har en rad olika försök gjorts för att skapa index som mäter och jämför barns välmående (child well-being) i olika länder. I detta avsnitt kommer vi att fokusera på i vilken mån barns medborgerliga, politiska och juridiska rättigheter mäts i dessa redan existerande index. Syftet är att inventera dessa index för att identifiera exempel på indikatorer som kan vara av betydelse för denna rapport.

I bilaga C återfinns en sammanställning av de ”domäner” och ”indikatorer” som används i ett antal index som söker mäta och jämföra hur barn mår i olika länder. Det handlar i huvudsak om vad vi kallar ”out-put measures”, dvs olika mått på ”well-being”, även om det ibland dyker upp något mått på vad vi kallar ”in-put measures”, dvs lagar, rättigheter, policies, som påverkar barns livssituation. Ett alldeles fåsamt undantag är Unicef (Innocenti Research Centre) – Report Card 8, The Child Care Transition, som fokuserar på ”in-put measures” som tänks påverka små barns (1-3 år) situation. De index som vi redovisar i bilaga C är följande:

1. Unicef (Innocenti Research Centre) – Report Card 7, An Overview of Child well-being in rich countries (OECD).
2. Bradshaw o.a. “An Index of Child Well-being in the European Union”
3. Child and Youth Well-Being Index (CWI). Kenneth Lands et al. USA.
4. Kids Counts Data Set. US state level index.
5. Rädda Barnen: Lennart Köhler, *Indikatorer för barns hälsa i Sverige: bidrag till ett kommunalt barnindex* (2004); Jan-Eric Gustafsson, *Barns utbildningssituation: bidrag till ett kommunalt barnindex* (2006); och Tapio Salonen, *Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet: bidrag till ett kommunalt barnindex* (2002).
6. Unicef (Innocenti Research Centre) – Report Card 8, The Child Care Transition (in economically advanced countries, i.e. OECD)

Man måste konstatera att den stora majoriteten av indikatorer i dessa index är av begränsad relevans vad det gäller frågan om barns medborgerliga rättigheter och inflytande. Det är endast i Bradshaw o.a. "An Index of Child Well-being in the European Union" som man finner ett "kluster" som explicit handlar om barns medborgerliga engagemang, kallat "Civic Participation". Det är av intresse att notera att detta kluster utgör den huvudsakliga skillnaden mellan detta index och Unicefs *Report Card 7, An Overview of Child well-being in rich countries (OECD)*. Med andra ord utgör detta index ett viktigt steg i riktning mot att även försöka mäta barns medborgerliga och politiska välbefinnande, om än inte deras medborgerliga och politiska rättigheter.

Vad ingår då i detta kluster? Det omfattar två så kallade domäner, varav den första mäter barns och ungdomars aktiva deltagande i medborgerliga aktiviteter ("participation in civic activities"). Denna domän har bara en indikator, nämligen hur stor andel av ungdomarna som har varit involverade i mer än två frivilliga, civila aktiviteter (som skolråd, föreningar, politiska rörelser, välgörenhet, etc). Den andra domänen söker mäta ungdomars intresse för politik och har en indikator. Den utgörs av elevernas svar på följande frågor: (1) Är du intresserad av politik; (2) Läser du ibland eller ofta nyheter om ditt land; (3) Ser du på tv-program med nyheter om ditt land; (4) Lyssnar du på radioprogram med nyheter om ditt land; (5) kommer du att rösta i nästa val; (6) Tror du att du kommer att delta i en fredlig demonstration; (7) Tror du att du kommer att skriva under en lista med politiska krav?

Noterbart är att Sverige, liksom Finland och Tjeckien får speciellt dåliga resultat i just detta kluster, trots att man i övrigt är "bäst i klassen" med få undantag och totalt hamnat på en tredje plats i detta index.

Av visst intresse är även en indikator använd i Child and Youth Well-Being Index (CWI), nämligen den som mäter hur ofta ungdomar i tolfte klassen går i kyrkan. En sådan indikator visar, om inget annat, hur svårt det är att finna kulturellt neutrala indikatorer i internationella undersökningar. I detta index är kyrkobesök ett positivt värde, trots att den demokratiska vinsten av kyrklighet anses antingen indirekt eller helt och hållet oklar i många länder och grupper. En annan intressant indikator i detta index är den som mäter hur många som säger sig ha röstat i det senaste valet, även om denna bara relevant för ungdomar mellan 18 och 24 år.

Från den mycket otydliga kopplingen till kyrklighet till den högst konkreta frågan om valdeltagande visar detta och tidigare nämnda index på bredden och mångfalden bland indikatorer som kan sägas mäta barns och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter. Att välja indikatorer till ett index är därför en ytterst komplicerad uppgift. Den teoretiskt mest tillfredställande ansatsen är kanske att utgå ifrån den analys som vi gett ovan i kapitel 4. Men ett mer pragmatiskt tillvägagångssätt är att först se till vilket material som faktiskt finns tillgängligt i Sverige och vilka indikatorer som använts för dem. En sådan inventering kan ge en fingervisning om möjligheterna att relativt snabbt och billigt konstruera åtminstone en första version av ett index baserat på redan existerande data. En sådan inventering är avsikten med följande kapitel.

6. Material av relevans i Sverige

De tidigare genomförda index som presenterades i föregående stycke hade alltså liten eller ingen tematisk överlappning med det index som är målet för denna studie. Vilket material finns då som kan vara relevant för detta index? Det produceras redan idag en del material

inom området i Sverige, men konstruktionen av ett index ställer mycket specifika krav för vad som är användbart.

Som framgår av inledningen till detta dokument ska materialet kunna samlas in varje år i varje kommun under många år framöver. Alltså måste man studera vad som finns, vad som har gjorts tidigare och vad som kommer att göras ett tag in i framtiden. För att ge en uppfattning om det existerande materialets användbarhet har vi valt en enkel ”trattmodell” som går från en översikt till presentation av enskilda indikatorer. I detta kapitel beskrivs ett antal källor till relevant material. Det är Ungdomsstyrelsen, Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolverket och Folkhälsoinstitutet som anses uppfylla kraven på områdesrelevans och nationellt omfång. Dessas arbete, publiceringar, metoder och i mindre utsträckning resultat kommer att presenteras var för sig med enskilda sammanfattande slutsatser. På detta sätt ges en översiktlig bild av hur datainsamlingen går till inom det aktuella området. I det följande kapitlet kommer vi istället att presentera konkreta indikatorer uppställda efter de olika arenor som tas upp ovan.

Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen är en statlig myndighet vars huvudsakliga uppgift är att handha statsbidragen till ungdomar och deras organisationer. Myndigheten bedriver dock även ett informationsarbete om ungdomsfrågor och den verkställer regeringens politik för ungdomars inflytande och välfärd. Ungdomsstyrelsen gör återkommande undersökningar av ungdomars tillvaro och flera av dessa är direkt kopplade till frågor om politiska och medborgerliga rättigheter. Den åldersmässiga målgruppen för ungdomsstyrelsen inkluderar inte de yngsta barnen. Vilka åldrar som studeras varierar mellan olika undersökningar men i regel handlar det om ungdomar från de första tonåren och upp till cirka 25 år. Statistiken är dock i regel indelat i kortare åldersspann.

Eftersom Ungdomsstyrelsen är ansvarig myndighet för ungdomsfrågor ingår det även i deras uppdrag att göra utvärderingar av den förda ungdomspolitik. Ett exempel på detta är uppföljningen av EU:s vitbok *Nya insatser för Europas ungdom*. I publikationen *Delaktighet och information för ungdomar* kartlägger man hur den politik för ungdomars delaktighet som Sverige genom EU är förpliktigad att föra, fungerar i praktiken på framför allt kommunal nivå. Uppgifter såsom förekomsten av olika typer av inflytandeforum och kommunernas arbete med undersökningar av ungas förhållanden (LUPP) är sådant som ungdomsstyrelsen sammanställer i denna skrift (Ungdomsstyrelsen 2005).

Uppföljningen av vitboken är ett viktigt dokument, både som redskap i det politiska arbetet och för forskningen. Den visar dock även på ett problem med mycket av Ungdomsstyrelsens material. Data och publikationer från Ungdomsstyrelsen är oftast skapade som svar på ett konkret regeringsuppdrag av engångsnatur. Publikationer som uppföljningen av vitboken ger därmed en god ögonblicksbild men kan inte användas som underlag för en kontinuerlig bevakning av ungdomars inflytande på kommunnivå. På liknande sätt utförs många av ungdomsstyrelsens studier i projektform, på egen hand eller i samarbete med andra myndigheter eller organisationer.

Ett bra exempel på detta är projektet ”Ung i demokratin” som studerade och analyserade ungas upplevelse av sin roll som medborgare i en demokrati (Ungdomsstyrelsen 2003B). Projekt som detta kan föra kunskapsutvecklingen framåt inom särskilda sakområden men de kan inte vara grund för några studier över tid.

Ungdomsstyrelsen har dock ett par studier som återkommer med jämna mellanrum. En sådan är serien ”Unga med attityd”, en återkommande studie av ungas inställning till en lång rad olika frågor såsom arbete, hälsa, utbildning, fritid och inflytande. Det är en omfattande

studie som huvudsakligen utgörs av en enkätundersökning utförd på 7500 personer med avsikt att ge en representativ bild av hela befolkningen. Dessa studier är upplagda så att det går att jämföra en ungdomsgrupp (16-29 år) med en äldre grupp (35-74 år) för att klargöra vad som kännetecknar just ungdomars attityder. Gruppen med ungdomar är med sina 6000 respondenter klart mycket större än den äldre referensgruppen, som utgörs av de resterande 1500 respondenterna.

I denna attitydundersökning går det att uttyda vad de unga anser om sin plats i samhället, ifall de känner sig delaktiga och vilket inflytande de har både över personliga val och i politiken. Det går exempelvis att utläsa hur intresserade de är av politik, i vilken utsträckning de tror att de kan påverka politiken och vilka medel de använder för att ta ställning politiskt. Materialet täcker alltså viljan att delta, omfattningen på deltagandet och sättet på vilket det görs, vilket sammantaget ger en god bild av ungas politiska inflytande. Ett problem med Ungdomsstyrelsens attitydundersökningar är att de inte presenteras kommunvis i den version som finns i myndighetens egna publikationer. Även om det går att urskilja kommun som en variabel i råmaterialet så är detta en mycket omfattande process som knappast är praktiskt genomförbar. Ett annat problem är att alla Sveriges kommuner inte är representerade i materialet.

Ungdomsstyrelsens kanske främsta redskap för att studera ungdomars inflytande och deras enda sätt att göra det på lokal nivå är enkätundersökningen "Lokal Uppföljning av UngdomsPolitiken" eller LUPP. Det är ett verktyg som är framtaget av Ungdomsstyrelsen i samarbete med Sveriges kommuner och representanter för forskarvärlden. Enkäten täcker in ett brett spektrum med frågor inom områdena hälsa, arbete, framtid, skola, fritid, politik och inflytande och den genomförs av enskilda kommuner på deras egna initiativ. De LUPP-undersökningar som har gjorts sedan startåret 2001 är alltså inte rikstäckande utan genomförda i de kommuner som själva valt det. Först ut bland Sveriges kommuner var Malmö 2001 men under de tre första åren (2001-2003) genomfördes LUPP-undersökningar endast i nio kommuner. Sedan dess har användningen av detta enkätverktyg ökat och under 2009 genomförde 43 kommuner LUPP-undersökningar.

Det finns tre olika versioner av LUPP-enkäten, en för högstadieungdomar, en för gymnasieungdomar och en tredje för ålderskategorin 19-25 år. Det förekommer även variation i hur kommunerna väljer att använda och presentera resultaten från LUPP-undersökningarna. Även om det är kommunerna som genomför undersökningarna så samlar Ungdomsstyrelsen alla rapporter på sin hemsida.

Det finns en lång rad frågor i LUPP-enkäterna som är relaterade till barn och ungas medborgerliga och politiska rättigheter. Exempelvis frågas barnen om sitt intresse för politik, hur de uttrycker sin politiska uppfattning, men även vilka konkreta frågor som de tycker kommunen borde prioritera högre. Exempelvis kan ungdomarna i enkäten få ge förslag på fritidsaktiviteter de vill se i kommunen och vilka frågor som de tycker att unga ska ha mer inflytande över. Resultaten från LUPP kan alltså både användas för att skapa en bild av ungas politiska engagemang och som en konkret "omröstning" om vilka politiska frågor som är viktiga i kommunen för de unga. Med andra ord kan resultaten användas både för att förstå unga och som ett direkt sätt att lyssna på dem.

Ungdomsstyrelsen har gjort två utvärderingar av LUPP, som är ganska olika karaktär. Den senaste gjordes 2010 och är baserad på en enkät till alla kommuner som använt LUPP fram till och med året 2008. Av dessa 93 svarade 85 på enkäten och de allra flesta var positiva till LUPP. De fann, generellt sett, att LUPP behövdes, att de haft nytta av LUPP och att redska-

pet som sådant fungerade väl.⁴⁰ Den andra utvärderingen var en kvalitativ undersökning av resultaten i större utsträckning än av LUPP-undersökningen i sig självt. Denna undersökning gjordes redan 2003 av Adrienne Sörbom på de första nio kommunerna som genomfört LUPP-undersökningar. Den huvudsakliga metoden för undersökningen var intervjuer med kommunala tjänstemän. Sörbom konstaterar att de nio pionjärerna har en god vilja⁴¹ men en ovana och en oförmåga att göra något av ungdomars förmedlade åsikter.⁴²

Resultaten från LUPP har ingen etablerad plats i förvaltningen och därmed skapar man en ny plats som man helt enkelt kallar för ungdomspolitik. Av beskrivningen av de nio kommunerna kan man dra slutsatsen att kommunerna genom sina ungdomspolitiska handlingsprogram fått upp ungdomspolitik på dagordningen. Ett problem som framkommer är att ungdomspolitiken blir just ungdomspolitik och inte exempelvis ekonomisk politik för ungdomar. Ungdomars engagemang kanaliseras in i ett eget ungdomspolitiskt område som är i princip fristående från kommunens politiska kärnområden.⁴³

Denna bild bekräftas i Ungdomsstyrelsens skrift från 2009, *Lika olika som lika*, i vilken ungdomars inflytandeforum och ungdomspolitik i stort beskrivs som ett parallellt spår till den traditionella politiken. Ungdomar får alltså olika typer av inflytandeforum i vilka de kan ”göra sin röst hörd” men denna röst lämnar inte den ungdomspolitiska färan. Situationen verkar nästan likna den för skolval, alltså en röst för röstens skull, utan egentligt output. Output för ungdomspolitiken är ungdomarnas röst (voice), det är ”slutprodukten”. Inom ett traditionellt politikområde hade ungdomarnas röst varit input och faktiska, politiska resultat hade varit output. Sörbom tror att detta problem kan avhjälpas med bättre uppföljning: ”För att skapa ett program som utöver den symboliska betydelsen också har faktiska konsekvenser bör man bygga in mekanismer för uppföljning i programmet”.⁴⁴

Sörbom tar vidare upp den intressanta idén om att kommunerna är förvirrade i sitt tilltal till ungdomarna, de kan inte bestämma sig för om de tilltalas som medborgare eller som brukare. I retoriken lutar man åt medborgare – medborgerliga rättigheter, rätt att uttrycka åsikter osv, men de praktiska åtgärder som görs riktas mot ungdomarna som brukare av tjänster. Detta passar väl in i ett bredare resonemang om skillnaden mellan att bemyndiga ungdomar att göra saker och att göra saker åt/för dem. Ska man lyssna på ungdomar som unga medborgare eller som experter på ungdomsfrågor?⁴⁵

Ett problem med LUPP-undersökningarna är alltså att de inte genomförs av alla Sveriges kommuner. En del kommuner genomför dessa undersökningar regelbundet medan andra bara har gjort det någon enstaka gång sedan 2001. Fram till och med år 2009 har 136 kommuner genomfört minst en LUPP-undersökning vilket alltså är färre än hälften av Sveriges kommuner. Det är förstås möjligt att fler kommuner kommer att sälla sig till skaran. Med tanke på att den första LUPP-undersökningen genomfördes för nästan 10 år sedan kan det dock skapa jämförelseproblem i materialet om de deltagande kommunernas resultat är spridda mellan exempelvis 2001 och 2010. Samtidigt är det svårt att argumentera för att alla resultat måste vara från samma år för alla kommuner för att säga något alls. Om man ser till alla LUPP-undersökningar som är genomförda under de fem senaste åren är dessa 144 stycken

⁴⁰ *Ungdomsstyrelsen 2010*

⁴¹ *Skriften heter just "Den goda viljan"*

⁴² *Ungdomsstyrelsen 2003, s.42-43*

⁴³ *Ungdomsstyrelsen 2003, s.44*

⁴⁴ *Ungdomsstyrelsen 2003, s.44*

⁴⁵ *Ungdomsstyrelsen 2003, s.43-44*

genomförda i 98 olika kommuner. Kanske kan fem år vara en rimlig tidsperiod även om det är ett helt godtyckligt val av längd.

Vad för slags frågor av relevans, mer konkret, innehåller LUPP? En kort genomgång visar att det finns relevanta frågor inom flera av de här undersökta områdena:

- Fritid: Enkäten frågar hur mycket det finns av göra av det respondenten gillar att göra i kommunen. Vidare frågar den om föreningsmedlemskap och i vilken utsträckning respondenten upplever att den kan påverka verksamheten i sin förening.
- Skola: Enkäten frågar både om hur mycket respondenten vill vara med och påverka i skolan och hur mycket den verkligen får vara med.
- Politik/Inflytande: Enkäten frågar om intresse för politik, politisk aktivitet (omfattning och typ), upplevt inflytande och kunskap om möjligheter till inflytande.
- Samhälle/offentligt rum: Enkäten frågar om erfarenhet om mobbning och olika övergrepp och var respondenten känner sig trygg.
- Rättsväsende/tvister: Enkäten frågar om respondenten blivit orättvist behandlad i kontakten med olika institutioner och organisationer, inklusive socialtjänst, polis och rättsväsende.

LUPP-undersökningarna kan alltså ge en ganska heltäckande bild av ungas politiska och medborgerliga rättigheter på kommunal nivå. Att bara kring 100 kommuner genomfört undersökningarna under de senaste fem åren är förstås en stor begränsning. Det är dock möjligt att låta frågan om en kommun genomför LUPP-undersökningar bli den som undersöker. Huruvida en kommun valt att använda detta mycket etablerade redskap för att studera ungdomars situation säger något om dess ungdomspolitiska ambitionsnivå samt den information som kommunen har om dessa frågor.

I ett index kan man dessutom tänka sig att man har med både den dikotoma variabeln om LUPP genomförts och sedan ett antal variabler hämtade från resultaten från de olika kommunala undersökningarna. Indikatorn om en kommun genomfört LUPP eller inte bör ses som en inputindikator medan de faktiska resultaten från LUPP-undersökningarna huvudsakligen är outputindikatorer.

Sammanfattningsvis lider det mesta av Ungdomsstyrelsens material av att det antingen inte kan användas för att uttyda resultat på kommunal nivå eller att det inte genomförs med någon regelbundenhet. LUPP-undersökningarna ger skäl till ett visst hopp om att kunna mäta barn och ungas politiska och medborgerliga rättigheter på kommunal nivå med regelbundenhet. Som presenterats här så har dessa dock en rad naturliga begränsningar som sänker deras värde, framför allt det faktum att de genomförts av mindre än hälften av Sveriges kommuner under en femårsperiod.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Sveriges Kommuner och Landsting producerar i egenskap av arbetsgivar- och intresseorganisation en hel del material baserat på information från medlemskommunerna och landstingen. En betydande del av den information som organisationen ger ut är dock riktad åt andra hållet, från den centrala nivån till de enskilda kommunerna och landstingen. Detta är olika sorters utredningar av frågor som medlemmarna har behov av att veta mer om, exempelvis hur

man bäst tar emot ensamkommande flyktingbarn eller huruvida extrema partier skall tillåtas att sprida information i skolorna.

Många publikationer har karaktären av att komma både underifrån och ovanifrån. I dessa fall samlas information in från kommunerna som sedan sammanställs och syntetiseras till rekommendationer eller förslag till fungerande förvaltning på kommunal nivå. Detta kan exempelvis ske genom att SKL presenterar ”goda exempel” som inspiration till andra kommuner ställda inför liknande uppgifter. Avslutningsvis producerar SKL även opinionsbildande material som är baserat på medlemmarnas erfarenheter och åsikter. Detta används i organisationens arbete mot myndigheter och allmän opinion.

Ett index måste förstås baseras på primärmaterial från kommunerna, vilket gör att en stor del av materialet från SKL kan avfärdas som ej relevant. Det material som organisationen samlar in från kommuner och landsting samlas av Statistiska Centralbyrån (SCB). SKL har dock även en egen statistikdatabas som heter WebOr. Detta är en öppen, webbaserad samlingspunkt som innehåller all den statistik som organisationen samlar in från kommuner och landsting.

En del av denna databas utgörs av de så kallade ”öppna jämförelserna”. Dessa är återkommande totalundersökningar av framför allt skola, vård och omsorg i alla Sveriges kommuner. De öppna jämförelserna innehåller framför allt kvalitetsindikatorer som ofta uttrycks i ekonomiska tal. Det finns dock ett par variabler som rör demokrati och inflytande. Statistik-tjänsten WebOr innehåller exempelvis uppgifter om valdeltagande för förstagångsväljare i val till kommunfullmäktige, uttryckt både i procent och var detta resultat placerar kommunen i en ranking av alla Sveriges 290 kommuner. Dessutom kan man från statistiken utläsa i vilken utsträckning förstagångsväljarnas deltagande avviker från det totala valdeltagandet i kommunen.

På vilket sätt är statistiken för förstagångsväljare relevant för frågan om ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter? Att studera hur många som väljer att rösta när de får chansen för första gången är ett sätt att mäta huruvida kommunerna genom skolan, medborgardialog och på andra sätt lyckats få ungdomar villiga och kunniga nog att delta i den representativa demokratin.

Långt ifrån alla potentiella förstagångsväljare använder sin röst den första gången de får ett tillfälle till det. Valdeltagandet är i genomsnitt för riket drygt 10 procentenheter lägre för förstagångsväljare än för befolkningen i stort, vilket betyder att kring 70% av alla förstagångsväljare röstar.

Eftersom vi vet att kommunens och särskilt skolans arbete har betydelse för valdeltagandet kan andelen röstande förstagångsväljare ses som en indikator på graden av politisk delaktighet i kommunen. Denna effekt blir starkare om man dessutom kan jämföra med det generella valdeltagandet på kommunnivå. I den jämförelsen kan man särskilja valdeltagandet mellan unga och övriga på ett sätt som berättar om den politiska delaktigheten hos unga människor formats i det lokala samhället innan ungdomarna själva fått möjlighet att skapa sig en egen delaktighet som vuxen.

Det politiska deltagandet hos personer som får rösta är mindre komplicerat i jämförelse med dem som ännu inte får det. Förstagångsväljarna representerar övergången mellan dessa två tillstånd och deras första politiska deltagande som myndig i allmänna val måste anses vara åtminstone delvis beroende på deras politiska deltagande och delaktighet som icke myndig. Det är omvänt svårt att föreställa sig att politisk delaktighet och ett faktiskt politiskt deltagande uppstår av sig självt den dag då ungdomarna fyller 18 år.

Sammanfattningsvis lämpar sig få av de undersökningar som Sveriges Kommuner och Landsting gör för detta projekts syften. Anledningen till detta är att SKL:s uppgift är att företräda men framför allt att stötta Sveriges kommuner med information om svåra frågor och bra lösningar. Att systematiskt kartlägga arbetet med barns och ungas politiska och medborgerliga rättigheter är inte en naturlig del i denna uppgift. Däremot samlar SKL in en betydande mängd statistik från kommunerna och en mycket liten del av denna kan eventuellt ha en viss relevans för frågan om barns och ungas politiska engagemang.

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen är i sig ett redskap för barn och ungas inflytande. En ombudsman är per definition en person som för talan för någon eller några som inte alls eller inte i tillräcklig utsträckning kan göra det själv. Barnombudsmannen fyller denna roll, men i praktiken påminner ombudsmannen om en statlig institution långt mer omfattande än en enda person. Barnombudsmannen inte bara för barns och ungas talan, utan verkar även på ett mer generellt plan för deras välfärd. I båda funktionerna behöver Barnombudsmannen material i form av undersökningar, utvärderingar och sammanställningar av barns och ungas åsikter. Sådana publikationer med relevans för politiska och medborgerliga rättigheter produceras alltså med viss regelbundenhet.

En källa till material som Barnombudsmannen förfogar över är de så kallade kontaktklasserna. Dessa är ett urval av 190 skolklasser som sträcker sig åldersmässigt från 4:e klass i grundskolan upp till sista året i gymnasiet. De är en bestående källa till information om förhållandena för barn och unga i Sverige. I själva ombudsrollen ingår förstås att ha en direkt kontakt med dem som man är ombud för och eftersom en sådan direkt kontakt inte kan upprätthållas med samtliga personer som är yngre än 18 år i Sverige så fyller kontaktklasserna en viktig funktion.

Ett exempel på en publikation som är baserad på material från kontaktklasserna är *Röster som räknas* från 2006. I denna undersöks unga människors intresse för politik och deras upplevda möjlighet till inflytande. Undersökningen visar att 58 procent av eleverna i kontaktklasserna inte var intresserade av att få säga vad de tycker till dem som bestämmer i kommunen. När man vänder på frågan och undrar om eleverna tycker att de som bestämmer i kommunen ska fråga de unga så svarar hela 72 procent ”ja, absolut”.⁴⁶

Detta kan tyda på att de känner ett hinder att själva kontakta politiker men att de ändå vill vara med och utöva inflytande. Eftersom barnen inte är myndiga personer kan ju inte heller detta ansvar läggas på dem, vilket leder fram till slutsatsen att politikerna har ett stort ansvar för att söka upp barnens röst aktivt. Det är förstås i det sammanhanget som Barnombudsmannen fyller en funktion.

På frågan om kommunen frågar barnen om vad de tycker svarar 62 procent av respondenterna i kontaktklasserna ”nej” och endast 13 procent ”ja”. En intressant detalj är att fler barn med funktionshinder svarar ”ja”, jämfört med genomsnittet.⁴⁷ Möjligtvis kan man tänka sig att detta är en grupp med fler myndighetskontakter och ett livligare utbyte med dem som bestämmer i kommunen, även om det inte är något som framgår med säkerhet i undersökningen. En mycket central aspekt i Barnombudsmannens undersökning av kontaktklasserna är frågan om barn och ungas kunskap om sina möjligheter till inflytande. Detta har också visat sig vara ett område där resultaten inte är särskilt tillfredsställande. Det är tydligt att framför allt yngre elever inte vet vart de ska vända sig för att framföra sina åsikter. Det är

⁴⁶ *Barnombudsmannen 2006, s.12-14*

⁴⁷ *Barnombudsmannen 2006, s.14*

också mycket få av dessa som använder de funktioner som finns, i form av ungdomsråd och liknande.⁴⁸

Just frågorna om barns och ungas kunskap om sina rättigheter studeras närmare i publikationen *Kom närmare* från Barnombudsmannen. Denna rapport är skriven 2009, då Barnkonventionen fyllde 20 år, och de rättigheter som denna konvention ska garantera utgör en betydande del av utrymmet i den. Barn i grundskolans årskurs fyra och årskurs åtta har i denna skrift fått svara på en rad relevanta frågor om sitt inflytande och sin kunskap om sina rättigheter. Exempelvis frågas barnen om var eller i vilka sammanhang de kan finna en vuxen som lyssnar på dem och vart de kan vända sig om de får problem. Barnen frågas särskilt om Barnkonventionen, om de känner till den, om de vet något om dess innebörd och så vidare. Endast mellan en femtedel och en fjärdedel av barnen uppger att de känner till barnkonventionen, strax under hälften svarar ”nej” och resten är osäkra.⁴⁹

Barnens bristande kännedom om Barnkonventionen och deras både formella och informella omyndighet gör att ett särskilt ansvar för praktiserandet av Barnkonventionen på lokal nivå ligger hos Sveriges kommuner. Kommunernas hantering av Barnkonventionen studeras i en publikation från Barnombudsmannen med titeln *Från beslut till praktik – barnkonventionen i kommunala verksamheter*.

I denna framkommer det exempelvis att 67 procent av de svarande kommunerna (268 stycken) har tagit ett övergripande beslut om att barns och ungas åsikter ska inhämtas och 91 procent anger att de använder olika metoder för att göra detta. Kommunerna får i undersökningen även göra en självvärdering av i vilken utsträckning kommunens politiker efterfrågar de ungas åsikter, i vilken utsträckning de kommunanställda är medvetna om att barns och ungas åsikter ska inhämtas och vilken kunskap de har för att göra inhämtningen. Resultaten visar, föga överraskande, att verksamheter som samhällsplanering har betydligt sämre vilja, kunskap och förmåga än verksamheter där barn vanligtvis vistas, som skola och förskola. Förmågan att inhämta kunskap bedöms som högre än viljan och kunskapen om att så skall göras.⁵⁰

Sammantaget producerar alltså Barnombudsmannen flera olika typer av material som utan vidare faller inom vad som är relevant för den aktuella studien. Åter igen visar sig dock kraven på regelbundenhet och på att materialet ska kunna brytas ner på kommunnivå vara ett hinder. Undersökningarna som är baserade på kontaktklasserna sker visserligen med viss regelbundenhet och det är möjligt att koppla enskilda klasser till enskilda kommuner. Antalet kommuner är dock för litet och dessutom är i de flesta fall antalet ungdomar per kommun för litet.

Undersökningarna om barns medvetenhet om sina rättigheter saknar både regelbundenhet och uppgifter på kommunal nivå. Undersökningen om användningen av Barnkonventionen, som för övrigt genomförs även för landsting, länsstyrelser och andra statliga myndigheter, var en engångsföreteelse i samband med Barnkonventionens 20-årsjubileum. Alltså är inget av det material som produceras av Barnombudsmannen direkt användbart i sitt nuvarande skick.

Skolverket

Skolverket är den myndighet som sammanställer uppgifter om Sveriges skolor för den officiella statistiken. Skolverket producerar också en relativt omfattande mängd publikationer

⁴⁸ *Barnombudsmannen 2006, s.14-15*

⁴⁹ *Barnombudsmannen 2009*

⁵⁰ *Barnombudsmannen 2008*

baserat på den egna statistiken men även andra källor, såsom aktuell forskning. Skolverket har ett brett ansvarsområde och frågor om inflytande är bara en liten del av detta. Inflytande-frågorna berörs på ett högst formellt sätt i de av Skolverkets publikationer som rör regelverk och praktiska instruktioner. Exempel på sådana publikationer är de olika läroplanerna och handböcker för utvecklingsamtal.

Av större intresse för uppskattningar av barns och ungas inflytande i skolan är den redan nämnda statistiken och analyser av densamma. Ett exempel på statistik med tillhörande analys är de återkommande attitydundersökningar som Skolverket genomför. Dessa har ett särskilt kapitel för inflytandefrågor där elever i tre ålderskategorier från 10 år till tredje året i gymnasiet får svara på en rad frågor om sitt upplevda inflytande. Eleverna frågas både om de vill påverka olika vardagliga val i skolsituationen (arbetssätt, läxor, skolmat osv) och i vilken utsträckning de finner att de kan det.

Även lärarna frågas om deras bedömning av elevernas inflytande. En generell slutsats från Skolverkets attitydundersökning är att viljan till inflytande och bedömningen av det egna inflytandet samvarierar i stor utsträckning.⁵¹ En annan slutsats är att de äldre eleverna har en större otillfredsställd önskan om inflytande än vad de yngre eleverna har.⁵²

Skolverkets attitydundersökningar erbjuder alltså svar på många relevanta frågor och de genomförs regelbundet, vart tredje år. Ett avgörande problem med Skolverkets attitydundersökningar är att de görs vid omkring 150 skolor i Sverige, vilket alltså är mindre än en per kommun. Dessutom går materialet inte alls att bryta ned på kommunnivå. Därmed är Skolverkets enda ämnesrelevanta, periodiska publikation inte heller användbar i ett index över barns och ungas politiska och medborgerliga rättigheter.

Folkhälsoinstitutet

Folkhälsoinstitutet är en myndighet som i enlighet med vad namnet antyder verkar inom områden som rör hela folkets hälsa. Barns och ungdomars hälsa är dock en betydande del av deras verksamhet. Folkhälsoinstitutet arbetar exempelvis mycket med barns och ungdomars droganvändning, matvanor och motion. De undersökningar som Folkhälsoinstitutet gör av barns förhållanden i Sverige idag har alltså naturligt en tydlig prägel av omsorg om barnen snarare än inflytande och autonomi för dem. Trots detta finns det ett par undersökningar som indirekt mäter barns politiska och medborgerliga rättigheter.

Ett exempel på detta är frågan om föräldrastöd. Barnkonventionens andra artikel föreskriver att undertecknande länder ska ge bistånd till föräldrar i den mån de behöver det för att ge barnet en fullvärdig uppväxt. I Sverige tar sig denna målsättning form av kommunalt arrangerade föräldragrupper för föräldrar med barn i skol- eller förskoleåldern. Dessa avser att stödja föräldrar i frågor som har att göra med barnens välbefinnande.

Den politiska aspekten av dessa föräldragrupper är att de, åtminstone i teorin, skapar en större jämlikhet mellan barn och ungdomar. Genom att alla, eller åtminstone fler, barn och ungdomar ges en fullvärdig uppväxt så ges många av dem som annars inte utövat sitt inflytande ett bättre möjlighet att göra det. Det går alltså inte att bortse från att omsorg om barn kan ha en betydande indirekt effekt på förutsättningarna för politiska och medborgerliga rättigheter.

I en rapport från Folkhälsoinstitutet undersöker Lager och Bremberg förekomsten av föräldragrupper med evidensbaserade metoder i Sverige. De kommer fram till att 56 procent av Sveriges föräldrar år 2008 bodde i en kommun som har sådana föräldragrupper men att bara

⁵¹ Skolverket 2006, s.64

⁵² Skolverket 2006, s.64

5 procent av Sveriges föräldrar deltar i sådana, vilket dock är en ökning från 3 procent år 2006.⁵³ Det låga deltagandet väcker förstås frågan om vilka som deltar i sådana föräldragrupper och kanske ännu viktigare, vilka som inte gör det. Resultaten från undersökningen antyder att föräldragrupperna kanske inte fyller den funktion som skulle göra dem till en relevant indikator.

Att fokus ligger på föräldrarnas roll är inte unikt för Folkhälsoinstitutets studie av föräldragrupper, det är förhållandevis vanligt bland Folkhälsoinstitutets studier. Detta kan ses som en naturlig följd av myndighetens inriktning mot omsorg för barnen, vari föräldrarna spelar en naturlig roll. Wennerholm-Juslin och Bremberg skrev i en av Folkhälsoinstitutets rapporter om kopplingen mellan inflytande i skolan och studieresultat. Inflytandet i studien rörde dock föräldrarnas inflytande och de fann att föräldrar med medbestämmande i skolan hade en positiv effekt på studieresultat, men intressant nog inte på uppförande i skolan.⁵⁴ Denna inriktning på undersökningen gör att den inte är av direkt relevans för denna studie.

Av direkt relevans är däremot Folkhälsoinstitutets rapport om barns inflytande i skolan och barns hälsa, av samma författare. Denna rapport utgår från Barnkonventionen och tar upp den motsättning mellan omsorg om barnet och barnets inflytande som finns inneboende i konventionen. Denna motsättning finns inom flera artiklar men är kanske tydligast i kontrasten mellan artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om barns inflytande. Wennerholm-Juslin och Brembergs studie är en kunskapsöversikt som kartlägger den existerande forskningen om kopplingen mellan inflytande i skolan och hälsa. De finner ett starkt stöd för att barns inflytande leder till bättre hälsa om än social, psykisk och intellektuell hälsa och i mycket mindre utsträckning än fysisk.⁵⁵ Studien är intressant inte minst eftersom den belägger den nära kopplingen mellan omsorgsaspekten och inflytandet för barn, en koppling som alltså inte behöver vara konfliktfylld. För denna studies syften fyller dock inte Wennerholm-Juslin och Brembergs rapport någon påtaglig funktion då den inte alls samlar in eget material.

Sammantaget producerar Folkhälsoinstitutet en hel del intressant material som bidrar med en rad områdesspecifika poänger som andra myndigheter och organisationer saknar. Materialet delar dock många av de avgörande problem med de andra källorna till data. Det är inte periodiskt och det är inte uppdelat på kommunnivå.

Sveriges Ungdomsråd och NUNI

Till skillnad från övriga här presenterade organisationer skriver Sveriges Ungdomsråd få egna publikationer och de samlar i princip inte in något eget material om barns och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter. Sveriges Ungdomsråd är en paraplyorganisation för Sveriges kommunala inflytandeforum och i dess roll ligger inte att bedriva forskning eller att samla statistik. Genom sin roll som paraplyorganisation för inflytandeforumen besitter de dock informationen om vilka svenska kommuner som gör sådant. Alla är inte medlemmar i Sveriges Ungdomsråd men alla är kartlagda. Denna information säger av flera anledningar inte särskilt mycket om hur stort inflytandet är för barn och unga i en kommun, men det är en uppgift som är tydlig, tillgänglig och ändå klart relevant. Dessutom är det en som går att följa över tid.

Inflytandeforum har olika namn såsom ungdomsråd, ungdomsfullmäktige och liknande, och som redan konstaterats har de dessutom mycket skiftade karaktär, funktion och omfattning i olika kommuner. Den mycket informationsfattiga uppgiften om ifall en kommun har

⁵³ Lager och Bremberg 2008

⁵⁴ Wennerholm-Juslin och Bremberg 2006

⁵⁵ Wennerholm-Juslin och Bremberg 2004

ett inflytandeforum eller inte skulle därför kunna kompletteras med uppgifter om hur inflytandeforumen fungerar i olika kommuner. Detta är information som Sveriges Ungdomsråd söker och som kan komma att bli tillgänglig i framtiden.

Sveriges Ungdomsråd är alltså ungdomarnas nationella organisation för inflytandeforum. Även de kommunala tjänstemän som jobbar med ungdomspolitik runt om i Sverige har ett nationellt nätverk. Detta heter NUNI och det har ännu mindre regelbunden verksamhet än Sveriges Ungdomsråd och de producerar inte några egna publikationer.

NUNI har en lista över kommuner som genomfört olika åtgärder för att stärka barns och ungas inflytande. De har också mer utförlig information om hur olika kommuner genomför saker som ungdomslotsar och speciella styrdokument för barns och ungas inflytande. Problemet med denna information är att den endast baserar sig på uppgifter som deltagare i nätverket valt att dela med sig av och endast ett 40-tal av Sveriges kommuner är med i detta nätverk.

Alltså får informationen från detta nätverk samma karaktär som mycket av informationen från Sveriges kommuner och landsting, alltså den av goda exempel ämnade som inspiration. Informationen om vilka kommuner som deltar i nätverket NUNI påminner också om informationen om vilka kommuner som deltar i SKL:s nätverk "Ungdomsdialog". Deltagande säger att kommunen satsar och vill profilera sig inom området ungdomspolitik, men kommuner kan ha denna ambitionen även utan att delta i detta nätverk, även om det är väletablerat. Dessutom kan ambitionen och resultaten vara dåliga även om en kommun är med i nätverket. Deltagande i NUNI och SKL:s Ungdomsdialog är alltså varken en tillräcklig eller en nödvändig indikator på goda förhållanden för barns och ungas inflytande.

7. Konkreta indikatorer

De krav som det här aktuella indexet ställer på regelbundenhet och lokal förankring av indikatorerna gör att mycket få indikatorer existerar i fullkomligt skick redan idag. Detta framgår mycket tydligt av föregående kapitel. Barns och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter har dock undersökts utifrån andra krav, med användande av en rad olika indikatorer. Dessa indikatorer är använda av olika aktörer, inklusive de fyra nämnda i föregående kapitel. De kommer här att presenteras utefter vilken arena de tillhör och huruvida de mäter input eller output. Även indikatorer som inte är användbara med existerande material kommer att presenteras som underlag för en diskussion om vilka indikatorer som är önskvärda om materialet tillåtit det.

Politik/inflytande

De studier som görs av barns och ungdomars politiska inflytande på lokal nivå har en mycket tydlig och enkel uppdelning i input och output. Inputundersökningarna riktar sig till kommunerna med frågor så som: Finns det inflytanderåd, finns det rutiner för att ta till vara barns och ungas åsikter, gör kommunen undersökningar av ungas åsikter och så vidare. Outputundersökningarna riktar sig direkt till de unga med frågor om deras politiska engagemang och deras upplevda och faktiska inflytande. Båda typerna av undersökningar görs av exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting, Ungdomsstyrelsen, Barnombudsmannen och olika statliga utredningar.

Ett av de mest använda redskapen för att undersöka barns och ungas inflytande är LUPP-undersökningarna. En enkelt mätbar inputvariabel är därför att se vilka kommuner som använder sig av detta redskap. Denna information finns redan tillgänglig hos Ungdomsstyrelsen

som redovisar alla kommunala undersökningar öppet på sin hemsida. Ett stort problem med LUPP-undersökningarna är dock att de inte är de enda undersökningarna i sitt slag. Kommuner kan genomföra egna undersökningar som kanske är mer eller mindre inspirerade av LUPP men som inte längre är redskapet som utvecklats av Ungdomsstyrelsen.

Exempelvis har den stora kommunen Malmö gått vidare och utvecklat helt egna undersökningar som genomförs årligen och som samlar in väldigt mycket data om barns och ungas förhållanden i staden. Det är svårt att se att denna undersökning skulle vara sämre än LUPP, men Malmö har formellt sett inte utfört en LUPP-undersökning.

Det paradoxala med detta problem är att Malmö var en av nio pilotkommuner vid skapandet av LUPP och att de inte utför LUPP beror närmast på att de sedan dess vidareutvecklat enkäten utifrån sina erfarenheter och skapat en egen enkät. Malmö är alltså snarare en ungdomspolitisk mönsterkommun än en kommun som utmärker sig negativt genom att inte använda LUPP. Trots detta saknas av denna anledning flera av Sveriges största städer, inklusive Stockholm, Göteborg och Malmö, i listan över städer som söker barn och ungas åsikter, se bilaga D. Barnombudsmannen genomför dock undersökningar för att samla in information om vilka kommuner som genomför någon sorts enkät riktad till ungdomar men inte med någon regelbundenhet.

I en enkät till Sveriges kommuner från 2008 frågar Barnombudsmannen om vilka metoder som kommunerna använder för att inhämta barns och ungas åsikter. Den vanligaste metoden visade sig vara enkäter till de unga, vilket var en metod som 58 procent av kommunerna använde sig av, medan endast nio procent helt saknade metoder för att få reda på barns och ungdomars åsikter.⁵⁶ Kommunerna fick även svara på i vilken utsträckning ungas åsikter hämtas in, vilket är en mer subjektiv bedömning av kommunens egna tjänstemän.

En annan typ av inputindikatorer är de som mäter kommunernas upplevda förmåga att höra barn. Barnombudsmannen frågar exempelvis kommunerna huruvida det finns tydliga direktiv från verksamhetschefer om att barns åsikter skall samlas in och vilken kompetens kommunens personal har för att samtala med barn eller på annat sätt höra deras åsikter. Denna typ av inputindikatorer mäter hur kommunen uppfattar sin roll i ungdomspolitiken men också vilken förmåga kommunen själv anser sig ha att inhämta åsikter.

Ungdomsstyrelsen undersökte år 2009 utbredningen av olika sorters inflytandeforum. Ett inflytandeforum är ett ungdomsråd, ungdomsting, ungdomsriksdag eller någon annan samlingspunkt där ungdomar kan utöva inflytande. Om en kommun har en sådan eller inte är en helt rimlig inputindikator. Ungdomsstyrelsen fann med hjälp av en enkät till alla Sveriges kommuner att 54 procent av kommunerna hade någon form av inflytandeforum år 2008, en siffra som varit ganska stabil sedan 2001.⁵⁷

Ungdomsstyrelsen använder även ett par andra kommunala initiativ som inputindikatorer, såsom förekomsten av barnchecklistor, enkätundersökningar och särskilda strategidokument för barns och ungdomars inflytande.^{58 59} Detta är inget de gör med någon regelbundenhet och det är inte heller uppgifter som registreras av Sveriges Kommuner och Landsting, som samlar in statistik om kommunerna åt Statistiska Centralbyrån. Däremot har Sveriges ungdomsråd en kontinuerlig översikt över vilka kommuner som har olika former av inflytandeforum och de har dessutom en del information om vilken funktion de fyller i olika kommuner.

⁵⁶ *Barnombudsmannen 2008*, s.26

⁵⁷ *Ungdomsstyrelsen 2009*, s.13

⁵⁸ *Ungdomsstyrelsen 2005:8*, s.13

⁵⁹ *Gunnarsson 2000*, s.7-8

Fördelarna med denna typ av indikatorer är att de är entydiga, antingen har en kommun ett inflytandeforum eller inte, och dessutom är det betydligt enklare att fråga Sveriges 290 kommuner denna sorts frågor än vad det exempelvis är att fråga ett tillräckligt antal ungdomar i alla kommuner ett antal outputindikerande frågor.

Ungdomsstyrelsens undersökningar studerar även vad inflytandeforumen används till. Ett ofta nämnt problem med ungdomarnas inflytandeforum är att de är både startpunkt och ändhållplats för de ungas åsikter. Barn och ungdomar kan diskutera saker och formulera åsikter men dessa lämnar aldrig det ungdomspolitiska rummet och kan därför inte omsättas i exempelvis ekonomisk eller social politik.⁶⁰ Hur inflytandeforumen används kan därför ses som en outputindikator.

Genom att studera på vilket sätt inflytanderådets verksamhet inkluderas i den kommunala verksamheten kan man mäta effekten av ungdomarnas inflytande, medan blotta existensen av inflytandeforum endast mäter förutsättningarna för ungas inflytande. Ungdomsstyrelsen begränsade i sin studie de olika alternativa funktioner för inflytandeforumen till fyra olika kategorier. De fyra olika funktionerna presenteras i tabellen nedan:

Tabell 6.1 Andel inflytandeforum i kommuner som uppger att de har någon eller några av följande funktioner 2002–2008. Procent

År	Formell remissinstans	Rådgivande funktion politiker	Lämnar synpunkter tjänstemän	Driver egna frågor
2008	31	77	80	72
2007	33	74	75	65
2006	42	71	76	77
2005	38	59	65	74
2004	34	69	77	69
2003	25	68	70	73
2002	31	65	63	67

Källa: Ungdomsstyrelsen 2009, s.14

Som framgår av siffrorna är de olika procentsatserna inte kumulativa, en del kommuner har alltså flera funktioner. Fördelningen mellan de olika funktionerna verkar vara relativt stabil under den undersökta perioden. Den tydligaste tendensen i siffrorna är, precis som antytts av bland annat Ungdomsstyrelsens utvärderingar av ungdomspolitiken, att inflytandeforumen har minst betydelse i etablerade kanaler för inflytande, som formella remissinstanser och mest i de mer informella rådgivande funktionerna samt i den helt fristående funktionen ”driva egna frågor”.

En del kommuner tillsätter särskilda tjänstemän med funktion att överbrygga avståndet mellan inflytandeforumet och ansvariga politiker. Dessa kallas ibland för ”byråkratilots” eller ”ungdomslots”.⁶¹ En annan kommunal åtgärd för att integrera ungdomars åsikter i den förda politiken i kommunen är att skapa olika typer av ”elektroniska mötesplatser”. I dessa kan ungdomar och politiker samtala över Internet på ett sätt som anses naturligt för ungdomarna, vilket ska sänka tröskeln för att komma i kontakt med politiker.⁶²

⁶⁰ Ungdomsstyrelsen 2003

⁶¹ Ungdomsstyrelsen 2005, s.13

⁶² Ungdomsstyrelsen 2005, s.21

Att inflytandeforumen är lokala verkar ha både för- och nackdelar. De lokala frågorna är ofta konkreta och viktiga för kommunens unga, vilket kan antas gynna engagemanget. Ett problem med den lokala förankringen är dock att det i de små politiska organisationerna inte finns någon kunskap eller kompetens för denna sorts verksamhet.

Sveriges Ungdomsråd är en organisation som verkar för att minska denna problematik. Sveriges Ungdomsråd är en samarbetsorganisation för alla Sveriges inflytandeforum där de kan utbyta erfarenheter och gemensamt arbeta fram strategier och metoder. En tanke med Sveriges Ungdomsråd är helt enkelt att alla kommuner skall kunna etablera inflytandeforum utan att först gå igenom alla de problem och hinder som väntar på vägen till ett fungerande inflytanderåd. Ett omfattande projekt med detta syfte var det så kallade ”Ungdomstorget”. Ungdomstorget är en kombination av Internetbaserade och fysiska mötesplatser där lokala och regionala erfarenheter kan utbytas. Projektet drevs med stöd från Allmänna arvsfonden och Ungdomsstyrelsen.

Direkta mätningar av ungas faktiska politiska engagemang kan göras med hjälp av flera olika typer av indikatorer. Den kanske mest uppenbara är att helt enkelt fråga de unga i enkäter hur ofta de engagerar sig politiskt. Ungdomsstyrelsen gör detta i sina attitydundersökningar och Barnombudsmannen ställer dessa frågor till sina kontaktklasser. Sättet på vilket Ungdomsstyrelsens frågor är formulerade gör att de även får en indikator på vilka former av politiskt engagemang som unga använder mest och minst. Ungdomsstyrelsen använder med andra ord inte frågor om ungas engagemang i allmänhet utan om hur ofta de utövar sitt engagemang i en lång rad olika former från en lista.

Attitydundersökningarna undersöker alltså omfånget av ungas politiska engagemang och på vilket sätt de väljer att praktisera det. Eftersom det är i första hand just en undersökning av ungas attityder mäter attitydundersökningarna även ungas intresse för och vilja till politiskt engagemang, vilket även Barnombudsmannens undersökningar av kontaktklasserna gör.

Genom att inkludera indikatorer om ungas inställning till politiskt engagemang kan man göra jämförelser med deras faktiska engagemang och på så sätt identifiera eventuella hinder för de ungas förmåga att vara politiskt aktiva. Ett exempel på en sådan jämförelse är den som visar att unga med utländsk bakgrund har ett större politiskt intresse men ett mindre faktiskt politiskt engagemang än den genomsnittliga ungdomen.⁶³

Ytterligare indikatorer erbjuds av samma attitydundersökning tack vare frågorna om ungas syn på politiken bortom sig själva. Sättet på vilket de betraktar politiker och andra makthavare indikerar ungas politiska inkludering på ett sätt som är friställt från deras personliga preferenser. Utifrån denna indikator går det att jämföra hur unga upplever sin egen möjlighet att bli hörd av makthavare och hur de uppfattar andra människors möjlighet att bli hörda. En sådan jämförelse kan visa om de unga känner sig särskilt förfördelade eller om de har en generell misstro mot makthavare.

Resultaten från denna jämförelse i Ungdomsstyrelsens attitydundersökningar pekar mot att det finns en stark samvariation mellan hur de unga ser på sina egna möjligheter att bli hörda och andra människors möjligheter att bli det.⁶⁴

Attitydundersökningen frågar vidare om ungdomars respekt för politiker, vilket också är en indikator som är intressant att jämföra med deras upplevda möjlighet att bli hörda. Föga

⁶³ *Ungdomsstyrelsen 2003C, s.169*

⁶⁴ *Ungdomsstyrelsen 2003C, s.213*

oväntat finns det en stark samvariation mellan ungdomars respekt för politiker och deras upplevelse av att bli hörda.⁶⁵

Barnombudsmannens undersökningar av kontaktklasserna tillåter liknande jämförelser. Av dessa framgår det bland annat att så mycket som 58 procent av de undersökta unga saknar intresse att uttrycka sin åsikt till ”de som bestämmer i kommunen” men att samtidigt 72 procent menar att de som bestämmer ”absolut” ska fråga unga vad de tycker i olika frågor.⁶⁶

Detta resultat skulle kunna tolkas som om unga upplever att det finns ett hinder för att själv ta sig fram till makten, och att de därför anser att det är politikernas ansvar att söka upp ungdomarna och deras åsikter.

Avslutningsvis erbjuder Sveriges kommuner och landstings statistik en enda indikator som kan anses vara av viss relevans för denna studies syfte. Denna indikator mäter antalet förstagångsväljare på kommunal nivå och den presenterades närmare i föregående kapitel. Fördelen med denna indikator är att den finns och att den är färdig att använda idag och in i framtiden. Nackdelen är att den inte mäter yngre barns politiska inflytande alls och att den endast indirekt säger något om ungas politiska engagemang under tiden innan de blir myndiga. Perioden efter det att de uppnått rösträttsåldern är inte direkt relevant i sig för denna studie.

Figur 6. 1. Sammanfattning av beskrivna indikatorer

Input/Output	Beskrivning	Mäter
Input	Förekomst av enkäter riktade till unga	Ungas möjlighet att bli hörda
Input	Förekomst av LUPP-enkät	Ungas möjlighet att bli hörda
Input	Frågor till kommuner om kunskap om och förmåga till inhämtande av ungas åsikter	Grundläggande förutsättningar för barn och ungas inflytande
Input	Förekomst av inflytandeforum	Ungas möjlighet att bli hörda
Input	Förekomst av officiella planer eller strategier för ungdomspolitiken	Kommunens prioritering av ungdomspolitiken
Output	Användningsområde för resultat från inflytandeforum	Hur ungdomspolitiken integreras i den övriga politiken
Output	Enkätundersökningar av ungas politiska engagemang	Formen för och omfattning av ungas politiska aktiviteter
Output	Enkätundersökningar av ungas politiska intresse	Ungas grad av inkludering i politiskt system
Output	Enkätundersökningar av ungas attityd till politik, politiska institutioner och politiker	Ungas tillit och grad av inkludering i politiskt system
Output	Kommunstatistik på antal förstagångsväljare från SKL	Vilja att rösta första gången möjligheten erbjuds

Familj

Barns och ungas politiska och medborgerliga rättigheter inom familjen är ett område där Sverige och de övriga nordiska länderna skiljer sig från stora delar av den övriga världen, vilket är viktigt att ha i åtanke då man undersöker indikatorer av just dessa rättigheter. Detta

⁶⁵ Ungdomsstyrelsen 2003C, s.213-214

⁶⁶ Barnombudsmannen 2006, s.12-14

är något som inte minst blir tydligt i de olika tolkningarna av Barnkonventionen som råder i olika undertecknande länder.

Barnkonventionen ses som ett skydd för barnen och som en uppsättning grundläggande rättigheter världen över. Det råder dock mycket olika syn på frågan om rättigheterna ska utövas av barnen själva eller av deras föräldrar. Uttryckt annorlunda handlar olikheterna alltså om barnen har rättigheter även gentemot sina föräldrar eller endast genom dem.⁶⁷

Detta är en grundläggande fråga som har att göra med hur man i olika länder värderar barnens sociala och politiska rättigheter i relation till föräldrarnas civila rättigheter. Det finns en parallell mellan Barnkonventionen och Europakonventionens paragrafer om rätt till skolgång. Även frågan om rätt till skolgång ställde barns och föräldrars rättigheter mot varandra och att olika länder hade olika grundsyn blev tydligt även i detta fall.

Konservativa länder värnade familjeenhetens autonomi och rätt till självbestämmande i frågan om skolgång men även liberala länder invände mot tanken på att staten ska kunna tvinga föräldrar att sätta sina barn i skolan.⁶⁸ Som ett exempel på den senare inställningen varnade Storbritanniens representant vid förhandlingarna om Europakonventionen för att en sådan personlig rättighet till utbildning kopplad till barnet skulle kunna leda till statsindoktrinering efter modell från Nazityskland och Sovjetunionen.⁶⁹

Både i fallet med Barnkonventionen och Europakonventionen tillhörde Sverige och de nordiska länderna de som ville gå längst i att tillskriva barnen personliga rättigheter. Som ett exempel på denna relativa särställning i världen kan nämnas att Sverige 1979 var först i världen med en lag mot aga. Ett mer samtida exempel är att regeringen 2005 i en proposition etablerade ett ”självständighetsperspektiv” för ungdomars delaktighet i samhället som innebär att de skall uppnå ”frigörelse från föräldrarna”. Självständighetsperspektivet innebär dessutom att ungdomar skall avhållas från andra beroenden så som missbruk.⁷⁰

Trots att barn i Sverige alltså har rättigheter gentemot sina föräldrar så finns det få undersökningar av hur dessa rättigheter efterlevs. Barnombudsmannen frågar i sina undersökningar huruvida barnen upplever att deras föräldrar lyssnar på dem och om deras föräldrar brukar fråga dem om vad de tycker om olika saker. Endast två procent av barn i årskurs fyra till sex uppger att deras föräldrar sällan eller aldrig lyssnar på dem och sju procent anger att föräldrarna sällan eller aldrig frågar dem om vad de tycker om saker.⁷¹

Frågan om barns rättigheter gentemot föräldrarna brukar studeras på en mer specifik nivå. En fråga som Ungdomsstyrelsen undersökt är huruvida unga upplever att de själva är fria att välja partner, utan intervention av föräldrarna.

Enligt en undersökning från 2008 finns det uppskattningsvis 70 000 ungdomar i Sverige idag som lever med begränsning i det fria valet av partner och 8500 upplever att dessa är sådana att de leder till ”oro”.⁷² Det verkar finnas en tydlig överrepresentation av unga med utländsk bakgrund bland dessa. Exempelvis är riksgenomsnittet för ungdomar som känner sig helt fria att välja partner 95 procent medan genomsnittet i invandratäta områden som Hjällbo, Araby, Rosengård och Husby är 73 procent.⁷³

⁶⁷ Quennerstedt 2009

⁶⁸ Wahlström 2009

⁶⁹ Wahlström 2009, s.152-154

⁷⁰ Regeringens prop. 2004/05:2

⁷¹ Barnombudsmannen 2006

⁷² Ungdomsstyrelsen 2008, s.308

⁷³ Ungdomsstyrelsen 2008, s.308

Barn och ungdomar med utländsk bakgrund gifter sig också mycket tidigare än riksgenomsnittet, av de 400 individer yngre än 18 år som är gifta har 336 utländsk bakgrund.⁷⁴ Huruvida de gifter sig av egen vilja går inte att säga, men eftersom de är omyndiga blir frågan om deras inflytande viktig att ställa. Frågan om giftermål var som redan nämnts en av de frågor som den ursprungliga skrivningen av artikel 12 i Barnkonventionen tog upp som ett område där barn ska få yttra sin åsikt.

En annan typ av undersökningar är de som jämför familjeförhållanden med politiskt engagemang för att se om det finns något samband mellan dessa. Ungdomsstyrelsen har gjort sådana jämförelser och funnit en stark koppling mellan dessa två variabler. I de familjer där barnen har mest ”tid med familjen” är 77 procent ”säkra” på att de tänker rösta när de blir 18 år medan genomsnittet endast är 47 procent som är ”säkra”.⁷⁵

Dessutom är barn till högutbildade föräldrar och föräldrar som är intresserade av samhällsfrågor och kultur mycket mer positiva till politiskt deltagande.⁷⁶ Denna typ av indikatorer säger dock inget om barns och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter i relation till föräldrarna utan handlar snarare om deras förmåga till politiskt engagemang utanför familjen tack vare föräldrarna.

Figur 6.3 Sammanfattning av beskrivna indikatorer

Input/Output	Beskrivning	Måter
Output	Frågor till unga om deras föräldrar lyssnar på dem och eller rådfrågar dem	Upplevd grad av inflytande i relationen med föräldrarna
Output	Undersökning av ungdomars möjlighet till eget val av partner	Upplevd grad av självbestämmande

Skola

Indikatorerna som mäter barns inflytande i skolan är strukturerade på samma sätt som dem som mäter politiskt inflytande. Där de politiska inputindikatorerna studerade kommunerna och outputindikatorerna de unga så mäter inputindikatorerna inom skolområdet skolans arbete med inflytande och outputindikatorerna mäter elevernas faktiska inflytande.

Den ansvariga myndigheten för all offentlig statistik om skolan är Skolverket. Denna myndighet utför utöver sina ordinarie uppgifter även enskilda regeringsuppdrag. Ett exempel på ett sådant uppdrag var att omsätta de ”politikområdesmål” för inflytande i välfärden som regeringens proposition 2004/05:2 angav.⁷⁷ Särskilt intressant med detta uppdrag är att Skolverket tog fram både redan möjliga, önskvärda och inte möjliga indikatorer för att undersöka bland annat elevers inflytande i skolan. Dessa avsåg att mäta output, alltså elevers och föräldrars upplevelse av inflytande. De indikatorer som Skolverket ansåg vara både önskvärda och praktiskt mätbara var:

1. Andel elever som anser att lärarna bryr sig om och tar tillvara deras erfarenheter och synpunkter
2. Andel elever som anser att deras inflytande i skolan bör öka

⁷⁴ Ungdomsstyrelsen 2008, s.307

⁷⁵ Ungdomsstyrelsen 2003, s.58

⁷⁶ Ungdomsstyrelsen 2003, s.59

⁷⁷ Skolverket 2005

3. Andel föräldrar som anser att deras barns lärare bryr sig om och respekterar deras synpunkter
4. Andel föräldrar som anser att deras inflytande i skolan bör öka

Alla dessa fyra indikatorer var och är fortfarande tillgängliga genom Skolverkets återkommande attitydundersökningar bland ett urval av Sveriges elever. Dessa indikatorer, särskilt de två första, är klart relevanta för detta projekt. För Skolverkets syften var de dock otillräckliga, myndigheten angav att det var önskvärt att indikatorerna kunde mäta inflytande för särskilt utsatta och ungdomar äldre än genomsnittlig gymnasieålder.

De åldrar som undersöks av attitydundersökningen är 10-12 åringar, elever i årskurs 7-9 och gymnasieelever i årskurserna 1-3. I Skolverkets egna utvärdering av dessa indikatorers funktionalitet framgår tydligt att de inte kan vara underlag för ”kommunala, regionala eller internationella” jämförelser.⁷⁸

Barnombudsmannens undersökningar av barns och ungas politiska och medborgerliga rättigheter berör till viss del även deras situation i skolan. Exempelvis har Barnombudsmannen i undersökningar riktade till barn i årskurserna 4-6 frågat om de upplever att deras lärare lyssnar på dem. Elevernas upplevelse av att lärarna lyssnar på dem är inte nödvändigtvis överensstämmande med den faktiska utsträckningen i vilken de gör det. Denna outputindikator mäter alltså i första hand känslan av att bli hörd, vilket förstås är nog så viktigt.

En tydlig tendens i svaren på denna fråga är att de yngsta barnen i störst utsträckning tyckte att lärarna lyssnar och de positiva svaren sedan blir mycket färre i årskurs fem och sex. Den mest negativa svarkategorin som anger att lärarna lyssnar ”sällan/nästan aldrig” är dock ganska konstant och låg, mellan 8 och 15 procent⁷⁹.

Barnombudsmannen undersöker även om elever i årskurserna fyra till sista året i gymnasiet upplever att elevrådet har något makt att påverka deras skola. Elevrådet är jämte lärarna elevens kanal för att göra sin röst hörd och även om indikatorn även i detta fall mäter upplevd och inte verklig makt så är det en relevant outputindikator. Resultaten för denna verkar inte följa elevernas ålder lika tydligt som frågan om huruvida lärare lyssnar, det finns ingen tydlig tendens i svaren för de olika årskullarna.⁸⁰

En knappt relevant men enkelt mätbar inputindikator är huruvida kommuner arrangerar skolval. Skolval är en form av undervisning i demokratiskt deltagande och inte något reellt politiskt deltagande i sig. En betydande majoritet (74 procent) av tillfrågade elever i en av Ungdomsstyrelsens enkäter anser att skolval ökar kunskapen och intresset för samhällsfrågor.⁸¹ I en jämförelse med resultaten från LUPP-undersökningar framgår att skolor som genomfört skolval också har elever med större intresse och kunskap om samhällsfrågor och politik än skolor som inte håller skolval.⁸² Vi vet att skolans betydelse för politiskt engagemang bland unga är stor.

Statistiska Centralbyråns senaste undersökning av valdeltagandet bland förstagångsväljare fördelat på ålder är från 1998. Denna visar dock att bland förstagångsväljarna är 18-åringarna de mest aktiva, bland dem röstar 78,5 procent. Sedan sjunker valdeltagandet för 19-åringar till 75,1 procent och minst röstar 20-åringar, endast 70,8 procent av dem röstar. Sedan stiger

⁷⁸ Skolverket 2005, s.59

⁷⁹ Barnombudsmannen 2006, s.22

⁸⁰ Barnombudsmannen 2006, s.25

⁸¹ Ungdomsstyrelsen 2007, s.16

⁸² Ungdomsstyrelsen 2007, s.12

röstdeltagandet något för 21 och 22-åringar.⁸³ Alltså röstar förstagångsväljare som fortfarande går i skolan i större utsträckning än andra förstagångsväljare, även om vi inte kan upprätta ett kausalt samband mellan skolan och valdeltagandet.

Skolval har hållits här och var sedan 1960-talet men då som resultat av mycket lokala initiativ och utan central samordning. 1998 hölls det första nationellt samordnade skolvalet och sedan dess har skolvalen växt för varje valår. I skolvalet 2006 deltog 405 000 elever från sjunde klass i grundskolan till tredje klass i gymnasiet.⁸⁴

Skolvalen genomförs i samarbete mellan Ungdomsstyrelsen och Sveriges Elevråd, SVEA. Den nationella samordningen gör att man kan spåra vilka skolor som deltar och det går att konstruera statistik över omfattningen av skolvalen i olika kommuner även om så inte görs idag. Detta skulle då utgöra en inputindikator på ungas grad av utbildning om politik och samhällsfrågor.

Figur 6.4 Sammanfattning av beskrivna indikatorer

Input/Output	Beskrivning	Mäter
Output	Andel elever som anser att lärarna lyssnar och bryr sig	Upplevt inflytande
Output	Andel elever som anser att deras inflytande bör öka	Upplevt inflytande
Output	Andel föräldrar som anser att lärare lyssnar och bryr sig	Upplevt inflytande enligt målsman
Output	Andel föräldrar som anser att deras inflytande bör öka	Upplevt inflytande enligt målsman
Output	Andel elever som anser att elevrådet har betydelse	Upplevt inflytande
Input	Omfattning av skolval	Förutsättningar för grundkunskaper i samhällsfrågor och politik

Rättsväsende/myndigheter

Lagstiftningen kring barns och ungas rättigheter är förstas nationell och inget man kan mäta som indikatorer på kommunal nivå. Den nationella lagstiftningen är dessutom baserad på ett internationellt avtal; FN:s konvention om barnets rättigheter. Även om det är samma konvention som ligger till grund för lagstiftningen i alla länder som ratificerat den, varierar tolkningarna betydligt mellan olika länder. En viktig skiljelinje i tolkningen av Barnkonventionen är om rättigheterna som beskrivs i den praktiseras genom föräldrarna eller om de gäller även i barnets relation till sina föräldrar. Sverige tillhör de länder som starkast tillskriver barnet juridiska rättigheter gentemot dess föräldrar.⁸⁵

Förenta Nationen övervakar enbart implementeringen av Barnkonventionen på nationell nivå, vilket gör att den inte heller erbjuder någon indikator. Två år efter implementeringen ska det undertecknande landet skriva en rapport om implementeringen, och därefter vart femte år. I processen ingår utfrågningar av politiker, ideella organisationer och ombudsmän.⁸⁶

⁸³ www.scb.se

⁸⁴ Ungdomsstyrelsen 2007, sid.16

⁸⁵ Payne 2009, s.149).

⁸⁶ Payne 2009, s.150

Barnombudsmannen utför dock undersökningar av implementeringen av Barnkonventionen i statliga myndigheter, landsting och kommuner. De undersöker om Barnkonventionen inarbetats i centrala styrdokument och på olika sätt även kunskapen om sakinnehållet i Barnkonventionen, såväl som om att den ska beaktas.⁸⁷ Resultaten från Barnombudsmannen är tydliga inputindikatorer som mäter de lokala förutsättningarna för barn och unga att utöva de rättigheter som Barnkonventionen tillskriver dem.

Det finns i den existerande forskningen en rad teorier om hur barnets juridiska rättigheter ska bedömas och utövas. Många av dessa är formulerade på en mikronivå, som olika tillvägagångssätt för att ta del av yngre barns egen vilja. Detta är förstås en central fråga då man försöker mäta barns och ungas position i relation till rättsväsende och myndigheter. Det ligger i själva definitionen av ett barn att det är någon som står under paternalistisk tillsyn eftersom han eller hon inte själv kan ta de beslut som bäst gynnar han eller hennes välfärd. Att låta barnet bestämma helt själv är alltså inget alternativ, men i Sverige, till skillnad från en del andra länder, finns det en grundförståelse att barnet bör höras så att dess åsikt kan vägas in i olika myndighetsbeslut.

Det finns också relativt mycket forskning om olika sätt att gå till väga för att väga in barnets åsikt och vilja, inte minst från de nordiska länderna. Ett exempel på detta är Archard och Skivenes som i en artikel från 2009 listar fjorton frågor som bör ställas vid myndighetsbeslut.⁸⁸ De inledande frågorna är av allmän karaktär såsom ”Hur bedöms det bästa för barnets välfärd och av vem?” och ”Vilken grundförståelse har de som gör bedömningen?”⁸⁹

Gradvis blir dock frågorna mer specifika, så som ”Hur söks barnets åsikt och hur är den representerad?” och ”Vilka medel används för att försäkra att barnets åsikter är dess egna?”⁹⁰

Frågeformuläret avslutas med mer analytiska frågor om varför barnets åsikter söks, vilket skall lyfta upp och åskådliggöra grundförståelsen hos den som gör bedömningen.⁹¹⁹² Även om denna lista är avsedd för det praktiska tillvägagångssättet vid myndighetsbeslut så kan punkterna i de flesta fall användas som indikatorer. Eftersom de i dagsläget inte rutinmässigt används på detta sätt finns det inte heller något existerande material baserat på dessa punkter. De bör därför ses som teoretiska outputindikatorer.

Archard och Skivenes lista är långt ifrån den enda i sitt slag. Nicklett och Perron utvärderar ett antal utvecklingsländer utifrån Barnkonventionen och till sin hjälp har de en lång rad indikatorer. De tar upp sådana punkter som de formella skälen för omhändertagande, den fortsatta kopplingen till familjen vid omhändertagande och barnets egna deltagande i olika myndighetsbeslut.⁹³⁹⁴

Nicklett och Perron har till skillnad från Archard och Skivenes ingen omfattande teoretisk diskussion kring sina indikatorer i sin artikel även om en sådan säkerligen existerar då de ligger till grund för en mycket stor internationell undersökning. Dessa två forskningspublikationer får agera exempel för forskningen om barns vilja vid myndighetsbeslut eftersom de

⁸⁷ *Barnombudsmannen 2008, 2008B, 2008C, 2008D*

⁸⁸ *Samtliga citat från denna artikel är i författarens översättning från engelska*

⁸⁹ *Archard och Skivenes 2009, s.20*

⁹⁰ *Archard och Skivenes 2009, s.20-21*

⁹¹ *Archard och Skivenes 2009, s.21*

⁹² *För hela listan, se bilaga A*

⁹³ *Nicklett och Perron 2009, s.5*

⁹⁴ *För hela listan, se bilaga B*

presenterar konkreta listor på indikatorer, men naturligtvis finns det en stor mängd teori och empiri på området som inte kan presenteras här av utrymmesskäl.

Barnkonventionen ligger till grund för mycket av Barnombudsmannens arbete och en indikator för tillämpningen av Barnkonventionen i Sverige är i vilken utsträckning barnen själva känner till denna och de rättigheter som den ger. I Barnombudsmannens undersökning om barns och ungas kännedom om sina rättigheter från år 2009 framgår det att barns kännedom om Barnkonventionen är dålig. På frågan om de hört talas om Barnkonventionen svarade endast 22 procent ”ja” medan 42 procent svarade ”nej”. 20 procent svarade ”kanske” och 16 procent ”vet ej”.⁹⁵

Svaren på frågan om barnen känner till vad Barnkonventionen handlar om blir följaktligen inte heller speciellt positiva. Endast 17 procent anger att de vet vad konventionen handlar om medan 36 procent säger att de inte gör det. 24 procent svarar ”kanske” och 23 procent svarar ”vet ej”. Med tanke på att en stor del av barn- och ungdomspolitiken utgår från Barnkonventionen så är det en relevant indikator på både barnens kunskap om sina rättigheter och hur de omsätts i vardagen.

Figur 6.5 Sammanfattning av beskrivna indikatorer

Input/Output	Beskrivning	Måter
Input	Barnkonventionen integrerad i centrala dokument i kommunen	Lokala förutsättningar för grundläggande rättigheter
Input	Kunskap om barnkonventionen bland kommunala politiker och tjänstemän	Lokala förutsättningar för grundläggande rättigheter
Output	Forskningsbaserade indikatorer	Barns delaktighet i myndighetsbeslut
Output	Enkätundersökningar av ungas kännedom om barnkonventionen	Ungas förutsättningar att hävda sina rättigheter

Sammanfattning

Som framgår av detta kapitel har barns och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter mätts på en lång rad olika sätt i Sverige under de senaste tio åren. Metoder, omfattning, utförare och mycket annat skiljer sig mellan de olika mätningarna och de undersöker både det som här kallas input och output. Ett annat sätt på vilket de olika mätningarna skiljer sig är deras användbarhet för det här aktuella indexet. De varierar i både reliabilitet och validitet eller mer konkret i hur mätbara de är i dagsläget och hur relevanta de är för den aktuella frågan.

Vissa indikatorer finns tillgängliga redan idag men utan att vara ideala för vad indexet avser mäta. Andra indikatorer framstår som ideala för syftet men de kräver stora resurser och undersöks inte av någon. I inget fall är en indikator ideal i båda dessa avseenden. Frågan om resurser är förstås viktig för bedömningen av dessa indikatorer. Utan några ekonomiska ramar är det möjligt att studera barn och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter med stor precision. Verkligheten är dock att alla sätt att genomföra sådana studier måste vara rimliga även ur ett resursperspektiv. Därför är denna studies rekommendationer för ett index uppdelade i ett flertal olika alternativ baserat på en ungefärlig uppskattning av hur mycket resurser de skulle kräva. Dessa presenteras i det följande kapitlet.

⁹⁵ Barnombudsmannen 2009, s.23

8. Rekommendationer

Nedanstående rekommendationer tar indikatorerna från föregående kapitel och ställer dem i relation till genomförbarhet och relevans. För att öka konkretionen i denna analys av indikatorerna så ”paketeras” de i kompletta uppsättningar av indikatorer för tre tänkta versioner av ett index. Dessa tre versioner är kumulativa, så att version B även inkluderar indikatorer version A, och version C inkluderar indikatorer från både A och B. Denna beskrivning tar inte ställning till viktningen av de olika indikatorerna men det är rimligt att föreställa sig att olika indikatorer ska ges olika vikt i sammanställningen av ett index.

Version A: Index utifrån existerande material

Det finns material som uppfyller de högt satta kraven och som är tillgängliga redan idag. Dessa material har en hög reliabilitet då de mäter tydligt urskiljbara resultat på ett par indikatorer. Däremot har de en dålig validitet då det inte kan klargöras om indikatorerna verkligen mäter barns och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter eller något annat. I samtliga fall finns det en grundläggande validitet men kopplingen till verkligt inflytande för barn och ungdomar är inte fullt ut tillfredsställande, utan en kompromiss baserad på hänsyn till framför allt ekonomiska begränsningar. Särskilt allvarligt är kanske att de indikatorer som redan idag kan mätas i tillgängliga data uteslutande rör äldre barn och ungdomar och inte direkt någon yngre än 13-14 år gammal. En annan aspekt av existerande data är att den endast mäter inputvariabler vilket gör att denna studies ambition att ha en balans mellan input och output omöjliggörs. De redan idag mätbara indikatorerna är:

- Vilka kommuner gör LUPP-undersökningar?
- Vilka kommuner har inflytandeforum?
- Vilka kommuner anordnar skolval eller vilka kommuner har skolval i samtliga skolor?
- Hur stort är valdeltagandet för förstagångsväljare i kommunerna?

Dessa frågor kan vi besvara idag och tillsammans skulle de kunna utgöra ett index. (I Bilaga D har vi gjort en enkel sammanställning som preliminärt åskådliggör variationen mellan Sveriges kommuner vad det gäller LUPP-undersökningar och inflytandeforum.) Problemen med dessa fyra indikatorer är kända och presenterade tidigare i detta dokument. Givet att de redan mäts och är fritt tillgängliga så kan de ändå tillsammans utgöra ett mycket resurssnålt alternativ som trots alla brister är bättre än inget index alls.

Version B: Index utifrån existerande material och ny data

LUPP-undersökningarna är ett etablerat redskap för att undersöka ungdomars upplevelser av inflytande och rättigheter. De har genomförts i ett stort antal kommuner under närmare tio år och de är det mest spridda, standardiserade outputmättet som vi har i Sverige inom detta område.

Den främsta fördelen med LUPP är dock att den inkluderar frågor som rör samtliga här presenterade områden. Ett problem med LUPP är förstas att inte alla kommuner gör undersökningen och ett annat problem är att en del kommuner gör andra likvärdiga undersökningar som ändå inte är identiska och som inte omedelbart kommer Ungdomsstyrelsen till kännedom.

LUPP är dock ett koncept som har utvecklats och förfinats under tio års tid och det är rimligt och mest resurseffektivt om denna redan etablerade undersökning sprids till fler kommuner snarare än att någon försökte undersöka alla Sveriges kommuner med en helt ny undersökning. LUPP är en outputundersökning som tillsammans med de existerande indika-

torerna presenterade i version A skulle kunna ligga till grund för ett index med ett relativt gott grepp om barns och ungdomars situation i Sveriges olika kommuner.

Indexeringen skulle kunna göras av de kommuner som utfört LUPP under de senaste fem åren. Detta skulle minimera behovet av arbete och andra resurser. Alternativt skulle LUPP-undersökningar göras i fler kommuner i en riktad insamlingsåtgärd även om detta är långt mer resurskrävande. Ett stort problem med denna version B är att barn under 13-14 år fortfarande missas helt i undersökningen.

Version C: Index utifrån existerande material, ny data som också tar hänsyn till särskilt utsatta grupper

Ett optimalt index över barns och ungdomars politiska och medborgerliga rättigheter skulle inte bara täcka barn och ungdomar i alla åldrar utan också inkludera barn och ungdomar i särskilt utsatta situationer. Exempel på sådana barn och ungdomar skulle kunna vara ensamkommande flyktingbarn, barn och ungdom i missbruksproblematik, diskriminerade barn och ungdomar och så vidare. Både ålder och olika former av marginalisering eller extraordinaära omständigheter utgör dock stora hinder för indikatorer och index på kommunal nivå.

Frågan om man alls kan höra små barn om deras åsikter är föremål för en gammal och pågående vetenskaplig diskussion som endast indirekt berörs i denna text. Outputundersökningar av små barns inflytande är dock även i bästa fall komplicerade och resurskrävande. Inputindikatorer som till exempel olika kommuners användande av barnperspektiv och Barnkonventionen är betydligt lättare att undersöka.

Barnombudsmannen har tidigare utfört undersökningar av kommuners kunskap om och praktiserande av barnperspektiv och Barnkonvention, vilket gör att det finns tidigare studier att beakta inför en sådan undersökning. De marginaliserade grupperna av barn och ungdomar täcks också enklast in genom generella inputindikatorer.

Kommuners beredskap och resurser för att hantera barn som är utsatta för särskilt besvärliga omständigheter framstår som den enda realistiska indikatorn för dessa barns politiska och medborgerliga rättigheter. Det finns jämte dessa inputindikatorer en rad andra av typen förekomst/icke förekomst av olika kommunala arrangemang som enkelt kan undersökas. Exempel på detta kan vara förekomst av ungdomslotsar, barnchecklista, ungdomar i strategidokument, internetforum och barn- och ungdomsbokslut. Dessa indikatorer adderade med de om kommuners insatser för små och marginaliserade barns inflytande samt de föreslagna i version B borde tillsammans kunna utgöra ett omfångsrikt men ändå praktiskt genomförbart index.

En avslutande fundering, inspirerad av de många samtal vi haft under arbetets gång med representanter för de olika organisationer arbete med frågor som rör barn och ungdomar och deras rättigheter och välbefinnande, gäller det väldigt konkreta frågan om hur man bäst går tillväga för att konstruera ett index. Det har för oss blivit uppenbart att det finns ett stort intresse för ett sådant index.

Som vi tidigare har noterat har FN i sina kommentarer om hur väl Sverige har implementerat Barnkonventionen gjort gällande behovet av en uppföljning av hur väl konventionen efterlevs på kommunal nivå. Men även inom Sverige finns det flera mer eller mindre tunga aktörer som efterlyser denna typ av information. En möjlig strategi vore att skapa ett konsortium som delade på kostnaderna för ett index som dessutom byggde på redan existerande ansatser som lanserats av medlemmar i ett sådant konsortium.

Möjliga medlemmar i ett konsortium vore, förutom Rädda Barnen och en grupp forskare, bland andra följande myndigheter och organisationer: Barnombudsmannen som har ett övergripande mandat att säkra barns rättigheter och välbefinnande och som nyligen fått i

uppdrag av regeringen att i samarbete med SCB utveckla ett uppföljningssystem för barns levnadsvillkor; SKL som har avdelningar som arbetar med benchmarking, kvalitetsgranskning, och ”öppna jämförelser” gällande måluppfyllnad av demokrati och rättighetsmål; Ungdomsstyrelsen som skapat LUPP och har ett brett mandat att följa upp ungdomspolitiken; Skolverket som gör attitydundersökningar bland elever och sammanställer statistik om barn och skolor; Folkhälsoinstitutet som har bidragit med mycket information om barns välbefinnande, inte bara gällande hälsa utan även inflytande och Sveriges Ungdomsråd och NUNI som har arbetat med att sammanställa information på kommunal nivå om inflytandeforum och mer allmänt de åtgärder som kommuner genomfört för att stärka barns och ungdomars inflytande.

Källor

Archard, David och Skivenes, Marit 2008. "Hearing the child" i *Child and Family Social Work*, nr.14, s. 391-399

Archard, David och Skivenes, Marit 2009. "Balancing a Child's Best Interests and a Child's Views" i *International Journal of Children's rights*, nr 19, s.1-21

Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier och B. Nolan, 2001. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, a report commissioned by the Belgian Presidency of the Council of the EU.

Barnombudsmannen 2006. *Röster som räknas*. Stockholm: Barnombudsmannen

Barnombudsmannen 2007. *Upp till 18*. Stockholm: Barnombudsmannen

Barnombudsmannen 2008. *Barnombudsmannen rapporterar 2008:4 Från beslut till praktik – barnkonventionen i kommunala verksamheter*. Stockholm: Barnombudsmannen

Barnombudsmannen 2008B. *Barnombudsmannen rapporterar 2008:03 Styrning och uppföljning nyckeln till framgång – barnperspektivets genomslag i statliga myndigheter*. Stockholm: Barnombudsmannen

Barnombudsmannen 2008C. *Barnombudsmannen rapporterar 2008:02 Vilja och uthållighet – barnkonventionen i länsstyrelserna*. Stockholm: Barnombudsmannen

Barnombudsmannen 2008D. *Barnombudsmannen rapporterar 2008:01 På lång sikt – barnkonventionen i landstingen*. Stockholm: Barnombudsmannen

Barnombudsmannen 2009. *Kom närmare – om att överbrygga avståndet mellan barn och vuxna*. Stockholm: Barnombudsmannen

Bergström, Ylva 2010. "The Universal Right to Education: Freedom, Equality and Fraternity" i *Studies in Philosophy and Education*, nr 29, s.167-182

Committee on the Rights of the Child 2009. *Concluding observations: Sweden (CRC/CSWE/CO4)*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Engwall, Kristina 1991. *Gör barn till medborgare: om barn och demokrati under 1900-talet*. SOU: 1998:97.

Förenta Nationerna 1989. *Barnkonventionen*. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Förenta Nationerna 1994. *Overview of the reporting procedures*. Geneve: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Gunnarsson, Fredrik 2000. *Ungdomspolitiska mål och strategidokument*. Stockholm: Svenska kommunförbundet

Lager, Anton och Bremberg, Sven 2008. *Spridning av nya metoder för föräldrastöd i förskole och skolåldern fram till år 2008*. Östersund: Folkhälsoinstitutet

Nicklett, Emily J och Perron, Brian E 2009. "Laws and policies to support the wellbeing of children: an international comparative analysis" i *International Journal of Social Welfare*, nr.19, s.3-7

Payne, Lisa 2009. "Twenty Years on: The Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child in the United Kingdom" i *Children och Society*, vol 23, s.149-155

Quennerstedt, Ann 2009. "Balancing the rights of the child and the rights of the parent in the convention on the rights of children" i *Journal of Human Rights*, vol.8, nr, 2, s.162-176

Regeringens departementsserie *Ds: 2003:46 Var-dags-inflytande*. Stockholm: Fritzes förlag

Regeringens proposition *Prop. 2004/05:2 Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Stockholm: Fritzes förlag

Regeringens proposition *Prop. 2009/10:232 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*. Stockholm: Fritzes förlag

Salonen, Tapio & Michael O'Brien 2010. "Child Poverty and Child Rights Meet Active Citizenship: A New Zealand and Sweden Case Study". Unpublished paper.

Sandin, Bengt 2003. "Barndomens omvandling – från särart till likart" i Bengt Sandin och Gunilla Halldén (red.), *Barnets Bästa: en antologi om barndomens innebörder och välfärdens organisering*. Stockholm: Symposium.

Schiratzki, Johanna 2010. *Barnrättens grunder* (4:e upplagan). Lund: Studentlitteratur.

Schiratzki, Johanna 2000. *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige: en rättsvetenskaplig undersökning*. Juridiska fakulteten, skriftserien nr 63.

Schiratzki, Johanna 2010b. "Best Interest of the Child in EU Law – a tool for autonomous citizenship or patriarchy reborn?" Opublicerat manuskript

Skolverket 2005. *Redovisning av uppdrag om förslag till indikatorer enligt politikområdesmål angivna i propositionen "Makt att bestämma – rätt till välfärd" (prop. 2004/05:2)*. Stockholm: Skolverket

Skolverket 2006. *Attityder till skolan 2006*. Stockholm: Skolverket

Socialdepartementet 2007. Ett uppföljningssystem för barnpolitiken. Ds 2007:9. Stockholm: Fritzes.

Sveriges Elevråd 2010. *Fokusedokument*. Stockholm: Sveriges Elevråd

Sveriges Elevråd 2008. *Skolpolitiskt program*. Stockholm: Sveriges Elevråd

Ungdomsstyrelsen 2003. *Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:5 Den goda viljan*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2003B. *Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:2 Unga Medborgare: Ungdomsstyrelsens slutrapport från projektet Ung i demokratin*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2003C. De kallar oss unga – attityd och värderingsstudie 2003. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2005. *Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:8 Delaktighet och information för ungdomar*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2007. *Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:11 Unga med attityd – ungdomsstyrelsens attityd och värderingsstudie 2007*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2007. *Skolval 2006 Ungdomsstyrelsens slutrapport*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2008. *Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9 Gift mot sin vilja*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2009. *Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:4 Lika olika som lika*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen 2010. *Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:4 LUPP på allas läpp – utvärdering av projektet LUPP*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen

Wahlström, Ninni 2009 "The struggle for the right to education in the European Convention on Human Rights" i *Journal of Human Rights*, vol.8, nr.2, s.150-161

Wennerholm-Juslin, Pia och Bremberg, Sven 2004. *När barn och unga får bestämma mer påverkas hälsan*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet

Wennerholm-Juslin, Pia och Bremberg, Sven 2006. *Greater parental influence enhances educational achievement*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet

Westerhäll, Lotta 1994. *Patienträttigheter*. Stockholm: Nerensius & Santérus.

Åhman, Karin 2009. Rättssutlåtande om inkorporation av Barnkonventionen. Stockholm: Rädda Barnen.

Internet

Committee on the Rights of the Child 2010-04-29

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/workingmethods.htm>

Statistiska Centralbyråns hemsida 2010-09-10

http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_38486.aspx

Bilaga A

Ur: Archard, David och Skivenes, Marit 2009. ”Balancing a Child’s Best Interests and a Child’s Views” i *International Journal of Children’s rights* , nr 19, s.1-21

Archars och Skivenes 2009 sid 20-21: Författarna gör en checklista på 14 frågor som de menar bör konsulteras då man väger barns egna åsikter mot deras välfärd:

1. How is the judgement of best interests or welfare made and by whom?
2. What assumptions are made by those who make these judgements?
3. What opportunities are there for clearly, openly and fully contesting the judgements and the assumptions on which they may rest?
4. Is a perspicuous distinction made between empirical matters of fact and normative questions of what is best or better?
5. How are the views of the child sought? And how are they represented within the relevant tribunals?
6. What steps are taken to ensure that the child’s views are his or her own views and are genuinely held by the child?
7. How and by whom is the age and maturity of the child determined? Is such a determination always evidently made in a way that does not follow from a prior judgement of the prudence or imprudence of the child’s views?
8. Do the same people who judge what is best for the child also make a judgement of the child’s maturity?
9. Is the maturity of the child simply thought of as falling above or below a particular threshold of competency? Or is there a calculation of maturity along a continuous scale?
10. Is the child required to display a maturity which it would also be reasonable to expect of most competent adults? Is the principle of equity- *a child should not be judged against a standard of competence by which even most adults would fail* – observed?
11. How is the judgement of best interests balanced against the child’s own views when they do not coincide?
12. How are the child’s own views weighted when they do coincide with the judgement of best interests?
13. Why are the views of the child sought? Is it in order to demonstrate the child’s possible competence to decide for herself? Do they play a consultative role in helping adult decision-makers judge what is in the overall best interests of the child? Or, is the expression of the child’s views seen as having an independent value as an essential element in the decision-making process?
14. In consequence and in sum, how exactly are the commitments – to hear the child and to act in the child’s best interests – honoured

Bilaga B

Ur: Nicklett, Emily J och Perron, Brian E 2009. "Laws and policies to support the wellbeing of children: an international comparative analysis" i *International Journal of Social Welfare*, nr.19, s.3-7

Comparison of laws and policies for family assistance and prevention of separation.

Temporary removal

Abuse considered grounds for removal

Neglect considered grounds for removal

Born out of wedlock not considered grounds for removal

Single parenthood not considered grounds for placement

Removal requires approval of authority

Placement requires approval of authority Judicial decision required for family-based placement

Judicial decision required for institutionalization

Family reunification or adoption specified as an ongoing goal in institutional placements

Family reunification or adoption specified as an ongoing goal in family-based placements

Family contact permitted in family-based placement

Family contact permitted in institutional placement

Provisions for family-based care

Prioritization of family-based care over institutionalization

Provisions for adoption

Provisions for foster care

Provisions for guardianship

Allocations to family care providers

Institutional care provided as a last resort

Institutional care provided as a temporary measure

Monitoring of family-based placements

Required child participation in family-based care placement

Required child participation in institutional care decisions

Permitted child participation in family-based care placement decisions Permitted child participation in institutional care placement decisions

Bilaga C

I och 2. Unicef och Bradshaw

Unicef (Innocenti Research Centre) – Report Card 7, An Overview of Child well-being in rich countries (OECD) samt Bradshaw o.a. ”An Index of Child Well-being in the European Union”. (Dessa presenteras tillsammans då de är lika varandra och delvis skapade av samma personer.)

INNOCENTI CATEGORIES IN BLACK
BRADSHAW CATEGORIES IN BLUE

Dimension:

Material Well-being
Material Situation

Component:

Relative income poverty

Indicator:

Percentage of children living in homes with equivalent incomes below 50% of the national median

At risk of poverty rate (60% of median equivalized income after social transfers): less than 16 years, 2003 or most recent data (Eurostat 2005)

Relative poverty gap (60% of median equivalized income): less than 16 years, 2003 or most recent data (Eurostat 2005)

Component:

Household without jobs

Indicator:

Percentage of children in families without an employed adult

Component:

Reported deprivation

Indicators:

Percentage of children reporting low family affluence

Percentage of children reporting few educational resources

Percentage of children reporting fewer than 10 books in the home

Dimension:

Housing and Environment

Component:

Overcrowding

Indicator:

Rooms per person in households with children, 2003

Component:

Quality of the local environment

Indicators:

Percentage of households with children that think it is unsafe or very unsafe to walk around in their area at night, 2003.
Percentage of households with children under 15 scoring 6 or more on a scale of physical environment problems, 2003.

Component:

Housing problems

Indicator:

Percentage of households with children under 15 reporting at least two housing problems.

Dimension:

Health and Safety **Child Health**

Component:

Health at age 0-1

Indicators:

Number of infants dying before age 1 per 1000 births

Percentage of infants born with low birth rate (less than 2,500 grams)

Component:

Preventive Health Services

Indicators:

Percentage of children age 12-23 months immunized against measles, DPT, and polio

Component:

Safety (this category under "Risk and Safety" in Bradshaw)

Indicator:

Death from accidents and injuries per 100,000 age 0-19

Component:

Health behaviors

Indicators:

Percentage of children who brush their teeth more than once a day

Percentage of children who eat breakfast

Percentage who eat fruit daily

Percentage physically active

Percentage overweight

Dimension:

Educational Well-being

Component:

School achievement at age 15

Indicators:

Average achievement in reading literacy

Average achievement in mathematical literacy

Average achievement in science literacy

Component:

Beyond basics

Educational participation

Indicator:

Children aged 0-2 in registered childcare

Percentage aged 15-19 remaining in education

Component:

The transition to employment

Indicators:

Percentage aged 15-19 not in education, training, or employment

Percentage of 15-year-olds expecting to find low-skilled work

Dimension:

Relationships

Component:

Family structure

Indicators:

Percentage of children living in single-parent families

Percentage of children living in step families

Component:

Family relations

Indicators:

Percentage of children who report eating the main meal of the day with parents more than once a week

Percentage of children who report that parents spent time “just talking” to them

Component:

Peer relationships

Indicator:

Percentage of 11, 13, and 15-year olds who report finding their peers “kind and helpful.”

Dimension:

Behaviors and Risks [Risk and Safety](#)

Component:

Health behaviors ([this category under “Child Health” in Bradshaw](#))

Indicators:

Percentage of children who eat breakfast

Percentage who eat fruit daily

Percentage physically active

Percentage overweight

Component:

Risk behaviors

Indicators:

Percentage of 15-year olds who smoke

Percentage who have been drunk more than twice

Percentage who use cannabis

[Percentage who use inhalants](#)

Percentage having sex by age 15

Percentage who use condoms

Teenage fertility rates

Component:

Experience of violence

Indicators:

Percentage of 11, 13, and 15-year olds involved in fighting in the last 12 months

Percentage reporting being bullied in last two months

Component

Child Mortality

Accidental and non-accidental deaths under 19 per 100,000

Dimension:

Subjective well-being

Component:

Health

Indicator:

Percentage of young people rating their own health no more than “fair” or “poor”

Component:

School life

Indicator:

Percentage of young people “liking school a lot”

Young people feeling pressured by school work

Component:

Personal well-being

Indicators

Percentage of children rating themselves above the mid-point of a “life satisfaction scale”

Percentage of children reporting negatively about personal well-being

Young people feeling like an outsider or left out of things

Young people feeling awkward or out of place

Young people feeling lonely

Dimension:

Civic Participation

Component:

Participation in civic activities

Indicator:

Young people’s participation in two or more civic activities, 1999

Component:

Political Interest

Indicator:

Young people reporting political interest above the median score, 1999.

3. Child and Youth Well-Being Index (CWI)

Twenty-Eight Key National Indicators of Child Well-Being in the United States

A: Family Economic Well-Being Domain:

1. Poverty Rate-All Families with Children
2. Secure Parental Employment Rate
3. Median Annual Income-All Families with Children

B: Family Economic Well-Being and Health Domains

4. Rate of Children with Health Insurance Coverage

C: Family Economic and Social Relationships* Domains:

Social Relationships Domain

1. Rate of Children in Families Headed by a Single Parent
2. Rate of Children Who Have Moved Within the Last Year

D. Health Domain

1. Infant Mortality Rate
2. Low Birth Weight Rate
3. Mortality Rate, Ages 1-19
4. Rate of Children with Very Good or Excellent Health (as reported by their parents)
5. Rate of Children with Activity Limitations (as Reported by their Parents)
6. Rate of Overweight Children and Adolescents, Ages 6-19

E. Health and Behavioral Concerns Domains:

1. Teenage Birth Rate, Ages 10-17

F. Safety/Behavioral Concerns Domain:

1. Rate of Violent Crime Victimization, Ages 12-17
2. Rate of Violent Crime Offenders, Ages 12-17
3. Rate of Cigarette Smoking, Grade 12
4. Rate of Alcoholic Drinking, Grade 12
5. Rate of Illicit Drug Use, Grade 12

G. Educational Attainments Domain

1. Reading Test Scores, Average of Ages 9, 13, 17
2. Mathematics Test Scores, Average of Ages 9, 13, 17

H. Place in Community and Educational Attainments Domains

1. Rate of Preschool Enrollment, Ages 3-4
2. Rate of Persons Who Have Received a High School Diploma, Ages 18-24
3. Rate of Youths Not Working and Not in School, Ages 18-20
4. Rate of Persons Who Have Received a Bachelor's Degree, Ages 25-29
5. Rate of Voting in Presidential Election, Ages 18-24

F. Emotional/Spiritual Well-Being Domain:

1. Suicide Rate, Ages 10-19
2. Rate of Weekly Religious Attendance, Grade 12
3. Percent Who Report Religion as Being Very Important, Grade 12

4. Kids Count Data Set (US State level index)

Detta är ett index som mäter child well-being på delstatsnivå i USA. Det bygger på följande tio indikatorer:

Low-birthweight babies
Infant mortality
Child deaths
Teen deaths from all causes
Teen births, by Age Group
Teens who are high school dropouts
Teens not attending school and not working
Children living in families where no parent has full-time, year-round employment
Children in poverty (100%)
Children in single-parent families

5. Save the Children Sweden:

Lennart Köhler, *Health Indicators for Swedish Children: A Contribution to a Municipal Index* (2006);
Jan-Eric Gustafsson, *Barns utbildningssituation: bidrag till ett kommunalt barnindex* (2006); och
Tapio Salonen, *Barns ekonomiska utsatthet under 1990-talet: bidrag till ett kommunalt barnindex*
(2002).

Så långt finns det alltså tre index inom följande områden:

1. Hälsa
2. Utbildning
3. Ekonomisk utsatthet

A. Hälsa

Detta index bygger på sex indikatorer (detta index är skrivet på engelska, de andra två på svenska):

1. Injuries (Children hospitalized for injuries by external causes)
2. Low birthweight (proportion below 2500 g, per 100 newborn)
3. Breastfeeding (prop breastfed at 4 months old, per 100)
4. Tobacco (prop exp to tobacco in the womb, per 100 infants)
5. Vaccination (prop at age 2 vacc for measles, mumps, rubella, per 10)
6. Teenage abortions (prop of abortions per 1000 women under 18)

However, the report also refers to the four Domains adopted by the EU project Child Health Indicators for Life and Development (CHILD), which are (sort of) used in this report as well. They are:

- A. Demographics and socioeconomics
- B. Health status and wellbeing
- C. Determinants (risk and protective factors)
- D. Service, support and health policy

The report then goes on to present a “wish list” of indicators that fall within each of the those four domains. I will not list them right now, but add them later. They are useful to think about both wellbeing outcomes and input policies. There is also a discussion of why certain (most) indicators are excluded. Here are a few notes:

Domain A: All indicators are excluded since they are the focus of a different report (to be discussed below.)

Domain B: One indicator used (Injuries), among those excluded are children w diabetes. Children without caries, suicide attempts, asthma, obesity, placed in municipal care.

Domain C: Five used (Tobacco, low birthweight, breastfed, vaccinated, abortions). Excluded are tobacco smoking among children and teenagers, alcohol consumption among teenagers.

Domain D: All indicators are excluded (safe municipality, allergy-adapted community, program against bullying).

B: Education

För detta index analyserades en mängd möjliga indikatorer, varav indikatorer inom endast två domäner befanns vara användbara:

Domäner:

1. Skolsegregation med avseende på social bakgrund, utländsk bakgrund och prestation.
2. Lärarresurser (Lärartäthet och lärarbehörighet).

Indikatorer:

- A. Segregation. Three indicators used: 1) Child or child's parents born abroad, 2) Parents university educated or not, 3) school grades.
- B. Teaching resources. Two indicators used: 1) number of fulltime teachers per 100 students, 2) measure of education/degrees/credentials of teachers.

C: Standard of material living standards (utsatthet)

För detta index användes två domäner:

1. Low income standard.
2. Receiving welfare

Indicators used:

- A. Low income standard. Two indicators are used: 1) Actual disposable income for a family unit (consumer unit), which is divided by 2) data capturing a set norm for consumption and housing expenses.
- B. Receiving welfare. As far as I can gather, the report simply measures if or if not a child lives in a household that receives social welfare.

There is also data on how these two measures look when one takes into account whether or not the children are “foreign” or not.

Rapporten är skriven av Tapio Salonen, och innehåller även ett kapitel som mer allmänt diskuterar hur man konstruerar ett index och vilka problemen är ur teori och metod synvinkel.

6. Unicef (Innocenti Research Centre) – Report Card 8, The Child Care Transition (in economically advanced countries, i.e. OECD)

This report focuses on early childhood services. It is different in that it primarily concerns input measures rather than output measures. It seeks to establish 10 benchmarks – base-line, minimum standards – and it then rates 25 OECD countries according to whether or not they meet these standards.

The benchmarks are as follow:

1. Parental leave of 1 year at 50% salary.
2. National plan with priority for disadvantaged children
3. Subsidized and regulated child care services for 25% of children under 3
4. Subsidized and accredited early education services for 80% of 4 year olds
5. 80% of all child care staff trained
6. 50 % of staff in accredited early education services tertiary educated with relevant qualification
7. Minimum staff-to-children ratio of 1:15 in pre-school education
8. 1.0% of GDP spent on early childhood services
9. Child poverty rate less than 10%
10. Near universal outreach of essential child health services

Bilaga D

Kommuner som enligt ungdomsrådet har någon form av inflytandeforum och kommuner som har genomfört LUPP-undersökningar mellan åren 2005-2009

1. Inflytandeforum	2. LUPP	3. LUPP + Ungdomsråd	4. Varken inflytandeforum eller LUPP
Ale	Ale	Ale	Alingsås
Alvesta	Arjeplog	Bengtstors	Arvika
Arboga	Arvidsjaur	Boden	Askersund
Askim	Bengtstors	Borås	Boxholm
Avesta	Berg	Bromölla	Burlöv
Bengtstors	Boden	Dals-Ed	Båstad
Bjuv	Bollnäs	Eksjö	Danderyd
Boden	Borgholm	Eskilstuna	Dorotea
Bollebygd	Borås	Eslöv	Eda
Borås	Bromölla	Fagersta	Ekerö
Borlänge	Bräcke	Falkenberg	Filipstad
Botkyrka	Dals-Ed	Finspång	Flen
Bromölla	Degerfors	Forshaga	Gagnef
Dals-Ed	Eksjö	Gällivare	Gnesta
Eksjö	Emmaboda	Haparanda	Gnosjö
Enköping	Eskilstuna	Järfälla	Grums
Eskilstuna	Eslöv	Karlstad	Grästorp
Eslöv	Fagersta	Kiruna	Gullspång
Essunga	Falkenberg	Kristinehamn	Hallsberg
Fagersta	Finspång	Krokom	Hallstahammar
Falkenberg	Forshaga	Kungsbacka	Heby
Falköping	Gislaved	Ljungby	Helsingborg
Falun	Gällivare	Ljusdal	Herrljunga
Finspång	Hagfors	Malung	Hjo
Forshaga	Halmstad	Mora	Hofors
Färgelanda	Haparanda	Mönsterås	Huddinge
Gotland	Hedemora	Oskarshamn	Hylte
Gustavsberg	Hudiksvall	Rättvik	Hällefors
Gällivare	Hultsfred	Ronneby	Höör
Gävle	Härjedalen	Sigtuna	Kalix
Göteborg	Härnösand	Smedjebacken	Karlsborg
Götene	Högsby	Sollefteå	Kil
Habo	Hörby	Staffanstorps	Klippan
Hammarö	Jokkmokk	Sundsvall	Knivsta
Haninge	Järfälla	Sunne	Kristianstad
Haparanda	Kalmar	Södertälje	Kumla
Helsingborg	Karlskoga	Timrå	Kungsör
Hudiksvall	Karlskrona	Ulricehamn	Lekeberg
Hällefors	Karlstad	Vänernsborg	Leksand
Härreda	Katrineholm	Värmdö	Lessebo

Hässleholm	Kiruna	Vimmerby	Lidingö
Höganäs	Kramfors	Åmål	Lilla Edet
Järfälla	Kristinehamn	Åre	Linköping
Jönköping	Krokom	Älvdalen	Ljusnarsberg
Karlshamn	Kungsbacka	Ängelholm	Lomma
Karlstad	Landskrona	Östersund	Malå
Kinda	Lidköping		Mjölby
Kiruna	Lindesberg		Mullsjö
Kristinehamn	Ljungby		Munkedal
Krokom	Ljusdal		Munkfors
Kungälv	Ludvika		Mölnadal
Kungsbacka	Luleå		Nacka
Kävlinge	Lund		Nordmaling
Köping	Lycksele		Norrtälje
Laholm	Lysekil		Nykvarn
Laxå	Malung-Sälen		Ockelbo
Lerum	Mark		Olofström
Ljungby	Markaryd		Osby
Ljusdal	Mora		Ovanåker
Ludvika	Motala		Oxelösund
Lund	Mönsterås		Pajala
Malmö	Mörbylånga		Partille
Malung-Sälen	Nora		Perstorp
Mariestad	Norrköping		Piteå
Mellerud	Norsjö		Sala
Mora	Nässjö		Sandviken
Mönsterås	Oskarshamn		Skellefteå
Norberg	Ragunda		Skinnskatteberg
Nordanstig	Ronneby		Sorsele
Nybro	Rättvik		Sotenäs
Nyköping	Sigtuna		Strömstad
Nynäshamn	Skellefteå		Sundbyberg
Orsa	Skövde		Surahammar
Orust	Smedjebacken		Svenljunga
Oskarshamn	Sollefteå		Säftele
Robertsfors	Staffanstorp		Tanum
Ronneby	Stenungsund		Tibro
Rättvik	Storuman		Tomelilla
Salem	Strömsund		Tranemo
Sigtuna	Sundsvall		Trollhättan
Simrishamn	Sunne		Trosa
Sjöbo	Säter		Tyresö
Skara	Söderhamn		Täby
Skurup	Söderköping		UpplandsVäsby
Smedjebacken	Södertälje		Upplands-Bro
Sollefteå	Sölvesborg		Uppvidinge
Sollentuna	Ulricehamn		Vadstena
Solna	Tidaholm		Vaggeryd
Staffanstorp	Tierp		Valdermarsvik
Stockholm	Timrå		Vallentuna
Storfors			Vansbro
Strängnäs			Vaxholm

Sundsvall Sunne Svalöv Svedala Södertälje Timrå Tingsryd Tjörn Torsby Torslanda Tranås Trelleborg Uddevalla Ulricehamn Umeå Uppsala Vänersborg Vara Vimmerby Vingåker Värmdö Västervik Ystad Åmål Åre Åsele Åtvidaberg Älvdalen Ängelholm Ödeshög Österåker Östersund Övertorneå	Torsås Töreboda Varberg Vilhelmina Vimmerby Vänersborg Värmdö Växjö Åmål Ånge Åre Älvdalen Älvsbyn Ängelholm Örn- sköldsvik Östersund Östhammar	46 stycken	Vellinge Vetlanda Vindeln Vårgårda Vännäs Värnamo Västerås Ydre Årjäng Åstorp Älmhult Älvkarleby Öckerö Örebro Örkelljunga Östra Göinge Överkalix
125 stycken	107 stycken	46 stycken	109 stycken

Denna enkla tabell listar de kommuner som enligt existerande uppgifter har inflytandeforum respektive genomförda LUPP-undersökningar i kolumnerna 1 och 2. I kolumn 3 har de kommuner som är representerade i både kolumnerna 1 och 2 listats. På liknande sätt kan man addera tillgänglig information om tillgänglighet av olika här identifierade instrument i barn och ungdomspolitiken i fler kolumner. Notera dock de metodologiska problem som anförts tidigare, samt de betydande validitetsproblemen. Kolumn 4 listar de kommuner som har varken inflytandeforum eller LUPP och detta omvända tillvägagångssätt är förstås också en möjlighet.

*Rädda Barnen kämpar för barns rättigheter.
Vi väcker opinion och stöder barn i utsatta
situationer - i Sverige och i världen.*

Rädda Barnen
107 88 Stockholm
Telefon: 08 698 90 00
info@rb.se, www.rb.se



Rädda Barnen
Save the Children Sweden