

Till statsrådet

Regeringen bemyndigade den 7 december 1995 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att se över vissa ungdomspolitiska frågor. Kommittén har antagit namnet Ungdomspolitiska kommittén. Den 19 december 1996 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till kommittén. Direktiven (dir. 1995:154 och 1996:124) har i sin helhet bifogats betänkandet (bil. 1). Med stöd av bemyndigandet förordnades den 18 januari 1996 dåvarande förbundsordföranden Sture Nord som ordförande och riksdagsledamoten Nalin Baksi (s) att vara vice ordförande i kommittén. Nordh entledigades den 31 mars 1996 och Baksi den 15 april 1996. Till ny ordförande förordnades den 6 maj 1996 riksdagsledamoten Åke Gustavsson (s).

Den 5 mars förordnades följande ledamöter i kommittén: skolstyrelseordförande Mikael Berglund (Kommunförbundet), ungdomssekreterare Elisabeth Brandt (LO), stabschef Lotta Byqvist (kd), ingenjör Fredrik Elmgren (v), dåvarande förbundsordförande Kristina Hansson (c), förbundsordförande Britt-Marie Häggström, (SACO), förbundsordförande Thomas Idergard (m), projektledare Ingrid Jerneck (SAF), studerande Staffan Kuylenstierna (mp), riksdagsledamot Annika Nilsson (s), studerande Jesper Strömbäck (fp), dåvarande generaldirektör Kerstin Wigzell (Ungdomsstyrelsen) och studerandeombudsman Mathias Åström (TCO).

Som sakkunniga förordnades samma dag departementsrådet Lars Bryntesson, projektledare Stig-Arne Bäckman och politiskt sakkunnig Gunilla Thorgren. Den 10 juni 1996 förordnades departementssekreterare Ulrika Lindström som sakkunnig.

Samma dag förordnades som experter departementssekreterare Staffan Eklund, departementssekreterare Mari Grahn, enhetschefen vid Boverket Eva Hedman, kanslirådet Sonja Hjorth, kanslirådet Sören Kindlund, departementssekreterare Eva Lindhé och länsrådet vid Länsstyrelsen i Kopparbergs län Leif Svensson.

Den 16 april entledigades Gunilla Thorgren. Den 5 juni entledigades Lotta Byqvist (kd). I hennes ställe förordnades förbundsordföranden Amanda Grönlund.

Den 1 september entledigades Ingrid Jernek (SAF). I hennes ställe förordnades projektledaren Carolina Engman.

Den 2 december 1996 entledigades överdirektör Kerstin Wigzell. I hennes ställe förordnades generaldirektören Leif Linde, Ungdomsstyrelsen.

Den 10 februari 1997 förordnades ordförande Lage Andréasson, PRO, att vara ledamot i kommittén.

Samma dag entledigades Fredrik Elmgren. I hans ställe förordnades politiska sekreteraren Veronica Ekström (v).

Kommitténs sekretariat har bestått av Birger Sjöström, huvudsekreterare, Anna Aspegren och Adrienne Sörbom, biträdande sekreterare.

Den 15 januari 1997 förordnades Björn Öckert som expert vid sekretariatet till och med den 28 februari. Kommitténs assistent har varit Anita Olsson.

Ledamöterna Grönlund, Engman, Hansson Häggström Strömbäck, Kuylenstrierna och Idergard har lämnat reservationer.

Särskilt yttrande har lämnats av ledamöterna Ekström, Engman, Hansson och Kuylenstierna. Dessutom av sakkunnig Lindström och experten Svensson.

Ungdomspolitiska kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande, *Politik för unga* SOU 1997:71, tillsammans med två bilagor.

Kommitténs arbete är därmed slutfört.

Stockholm i april 1997.

ÅKE GUSTAVSSON

Lage Andreasson

Britt-Marie Häggström

Mikael Berglund

Thomas Idergard

Elisabeth Brandt

Staffan Kuylenstierna

Carolina Engman

Leif Linde

Veronica Ekström

Annika Nilsson

Amanda Grönlund

Jesper Strömbäck

Kristina Hansson

Mathias Åström

/Birger Sjöström

Anna Aspegren

Adrienne Sörbom

Sammanfattning	9
1 Ungdomspolitik för vem?	19
1.1 Vem är vuxen - enligt unga?	19
1.2 Ungdomsforskningen och ungdomsbegreppet	21
1.3 Ungdomspolitiken och ungdomsbegreppet.....	23
1.4 Vad är ungdomspolitik?.....	24
1.5 Överväganden	25
2 Övergripande mål	27
2.1 Ungas syn på mål för politiken för unga	28
2.2 Nationella övergripande mål	29
2.3 Förslag till mål.....	29
2.3.1 Självständighet	29
2.3.2 Inflytande och delaktighet.....	36
2.3.3 Unga som resurs.....	40
2.4 Former för styrning, utvärdering och uppföljning	42
3 Makt	45
3.1 Vad är makt?.....	45
3.1.1 Maktbegreppet	45
3.1.2 Begreppen delaktighet och inflytande	48
3.1.3 Vanmaktsbegreppet.....	50
3.2 Makt och jämställdhet.....	53
3.3 Politikens möjligheter och begränsningar	54
4 Unga om makt	57
4.1 SCB-enkäten	57
4.1.1 Inflytande i dag	59
4.1.2 Hur kan man öka intresset för politik och ungas möjlig- heter till makt och inflytande?.....	63
4.2 Rådslag och rapporten	68
4.2.1 Unga in i politiken	69
4.2.2 Politikerna och politiken ska ut till de unga.....	69
4.2.3 Unga ska ha mer att säga till om i sin vardag	69
4.2.4 Ekonomiskt oberoende.....	70
5 Makt och politik	73

5.1 Unga och politiken	73
5.1.1 Valdeltagande i riksdagsval	73
5.1.2 Representation	76
5.1.3 Ungas politiska engagemang.....	77
5.1.4 Unga och lokalpolitiken.....	79
5.2 Modeller för medborgarinflytande.....	80
5.2.1 Har unga något medborgarinflytande?	82
5.3 Fler unga i politiken	83
5.3.1 Sänkt rösträttsålder	83
5.3.2 Kvotera in unga.....	86
5.3.3 Forum för makt och inflytande.....	86
5.3.4 Lokala demokratiprojekt	89
5.4 Goda exempel.....	90
5.4.1 Jönköping	90
5.4.2 Gällivare	91
5.4.3 Porsgrunn	93
5.5 Överväganden	94
5.5.1 En allmän ökning av intresset för lokalpolitik.....	95
5.5.2 Kvotering eller partiernas ansvar	96
5.5.3 Sänkt rösträttsålder	98
5.5.4 Rösträtt ska gälla från kalenderåret.....	101
5.5.5 Samråd med unga kommunmedborgare	101
5.5.6 Ungdomspolitiska handlingsprogram	102
5.5.7 Forum för ungdomsinflytande.....	103
5.6 Förslag	104
6 Makt i skolan.....	107
6.1 Formellt elevinflytande.....	107
6.1.1 Skollagen	107
6.1.2 Grundskole- och gymnasieförordningarna.....	108
6.1.3 Läroplanerna	109
6.1.4 Kommunernas skolplaner	110
6.1.5 Skolornas arbetsplaner	111
6.2 Utredningar om elevinflytande	111
6.2.1 Översyn av elev- och föräldrainflytande	112
6.2.2 Skolkommittén.....	112
6.3 Skolverket.....	115
6.4 Ungdomsstyrelsen	116
6.5 Ungas syn på elevinflytande	117
6.6 Kommittén för gymnasieskolans utveckling.....	120

6.7 Aktivt arbete med inflytandefrågor.....	121
6.8 Inflytande på hö gskola och universitet	122
6.8.1 Kårobligatoriet	122
6.8.2 Formellt studentinflytande	122
6.8.3 Informella inflytandenaspekter.....	123
6.9 Lärarutbildningen	124
6.10 Lokala styrelser med elevmajoritet.....	125
6.11 Regeringens utvecklingsplan	125
6.12 Överväganden.....	126
6.12.1 Lagreglering eller goda exempel?.....	127
6.12.2 Utredning om elever, studenter och arbetstagarbe- greppet	128
6.12.3 Skollagens portalparagraf.....	129
6.12.4 Former för samverkan	129
6.12.5 Fö ja utvecklingen av elevernas inflytande.....	130
6.12.6 Elevaktivt arbete	130
6.12.7 Lärarutbildningen	130
6.12.8 Studenters inflytande	131
6.13 Förslag	131
7 Ungas makt över kultur och fritid	135
7.1 Ungas syn på fritidsutbudet.....	135
7.2 Makt över fritiden.....	138
7.2.1 Om kritiskt tänkande och skapande	139
7.2.2 Fritidspolitik.....	139
7.2.3 Kulturpolitik för unga.....	140
7.2.4 Vem bestämmer ö ver fritidsverksamheterna?.....	142
7.2.5 Ungdomsstyrelsens träffpunktsstöd	143
7.2.6 Andra röster om mötesplatser.....	145
7.2.7 Självförvaltningsorgan.....	145
7.3 Överväganden	147
7.3.1 Mötesplatser	147
7.3.2 Fråga de unga.....	147
7.3.3 Brukarstyrda verksamheter.....	148
7.3.4 En fri pott	149
7.4 Förslag	149
8 Ungas ekonomi.....	151
8.1 Inkomstutvecklingen under senare år	151
8.2 Transfereringar till unga.....	154

8.2.1 Fattigdom och socialbidragstagande bland unga.....	158
8.3 Ungas utgifter och konsumtion	159
8.4 Överväganden	161
8.4.1 Arbetslöshetsersättning i stället för bidrag.....	161
8.4.2 Studerandes ekonomi	164
8.5 Särskild skrivelse.....	165
8.6 Förslag	166
9 Unga och den egna bostaden	167
9.1 Vad vet vi om ungas boende	167
9.1.1 När flyttar unga hemifrån?.....	167
9.1.2 Hur bor unga?.....	170
9.1.3 Vad kostar det att bo?	172
9.2 Hur vill unga bo.....	175
9.2.1 Särskilda åtgärder för unga.....	175
9.2.2 Alternativt boende för unga	176
9.2.3 Att flytta hemifrån	177
9.2.4 Information om bostadsmarknaden	179
9.2.5 Hyresgästernas Riksförbunds och HSB:s undersökning.....	180
9.3 Ungdomsbosparande	181
9.3.1 Bosparandet på marknaden.....	181
9.4 Segregerat boende.....	183
9.4.1 Investeringsbidrag för studentbostäder	185
9.5 Boverkets uppdrag om ungdomsboende.....	185
9.6 Överväganden	187
9.6.1 Utbud och efterfrågan	188
9.6.2 Segregerat boende.....	190
9.6.3 Bosparandet.....	191
9.6.4 Behovet av information	191
9.7 Förslag	192
Reservationer.....	197
Särskilda yttranden.....	231
Bilagor	245

Sammanfattning

En målstyrd politik för unga

Ungdomspolitiska kommitténs utgångspunkt i arbetet med politiken för unga är alla människors lika värde och okränkbarhet. Varje människa är unik och måste också få tillfälle att utvecklas på sitt eget vis. I arbetet med att formulera de övergripande målen för ungdomspolitiken har vi utgått från denna grundsyn på så sätt att alla medborgare ska ha samma rättigheter och skyldigheter och ska behandlas likvärdigt av de offentliga organen.

En politik för unga syftar till att alla unga ska ha rätt till goda levnadsvillkor. Dessa kan skilja sig mellan olika unga människor utifrån deras individuella livssituation och egna val. Det finns dock vissa områden som enligt vår mening har stor betydelse för alla unga. Ungdomspolitiska kommittén föreslår därför att de nationella målen för en politik för unga ska vara:

- Samhället ska underlätta för unga att leva ett självständigt liv.
- Unga ska ha verklig möjlighet till makt, inflytande och delaktighet.
- Den resurs ungas engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande utgör ska tas tillvara.

De övergripande målen ska brytas ner i konkreta mål för att kunna bli mätbara samt gå att följa upp och utvärdera. De konkreta målen är våra förslag till hur de övergripande målen ska uppfyllas.

Här nedan följer de konkreta mål Ungdomspolitiska kommittén föreslår:

Självständighet

- Alla unga ska kunna försörja sig på sitt arbete.
- Andelen arbetslösa unga ska i genomsnitt under året inte vara högre än för övriga befolkningen
- Arbetssökande under 25 år ska senast inom fyra veckor från att de anmält sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen ha rätt att

tillsammans med en arbetsförmedlare upprätta en handlings- och utvecklingsplan.

- Varje person mellan 15 och 18 år ska ges möjlighet till feriearbete under minst tre veckor under sommaren. Målet avser kalenderår.
- Alla mellan 18 och 25 år som söker egen bostad ska inom sex månader ha möjlighet att skaffa sig en bostad inom ramen för sina ekonomiska förutsättningar.
- Alla universitets- och högskolestuderande ska under den första terminen de studerar ha möjlighet att skaffa sig en bostad på eller i anslutning till studieorten.
- Alla unga ska kunna få information om de villkor och förutsättningar som gäller för eget boende samt information om bostadsmarknaden i kommunen.
- Ingen ung person ska hänvisas till att uppbära socialbidrag av enbart den orsaken att hon eller han inte har arbete eller inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringssystemet.
- Ingen ung arbetslös ska på grund av låga nivåer i olika ersättningsystem behöva komplettera med socialbidrag för att kunna klara sin försörjning.
- Ingen ung person ska diskrimineras i något bidragssystem på grund av ålder.
- Alla unga ska leva under sådana ekonomiska förhållanden att de har råd att finansiera en bostad.

Makt, inflytande och delaktighet

- Alla kommuner bör i samarbete med kommunens unga upprätta ett ungdomspolitiskt handlingsprogram.
- Elever ska som grupp kunna påverka viktiga beslut som gäller den egna skolan
- Varje elev ska ha verkligt inflytande över sitt val av skola och skoltyp samt över sitt dagliga skolarbete och sin arbetsmiljö.
- Varje student ska ha verkligt inflytande på sin utbildning och sin arbetsmiljö.
- Alla unga ska kunna påverka kommunala beslut.
- Alla unga ska ha möjlighet att delta i verksamhet inom föreningslivet.
- Varje ung person ska ha tillgång till en mötesplats där hon eller han fritt kan uttrycka sina åsikter.

Unga som resurs

- Av ledamöterna i centrala och regionala myndigheters styrelser bör minst 5 procent vara under 30 år.
- Av ledamöterna i statliga kommittéer bör minst 10 procent vara under 30 år.
- I samtliga kommunala styrelser och nämnder med minst fem ledamöter bör det finnas minst en ledamot under 30 år.
- Ungas engagemang och idéer ska särskilt tas tillvara när det gäller:
 - arbetet med en långsiktigt hållbar ekologisk utveckling
 - inträdet i informationssamhället
 - arbetet mot främlingsfientlighet och rasism
 - företagande

De konkreta målen ska beaktas av regeringen inom de olika sektorsområden som berör unga. Myndigheterna bör få i uppgift att presentera statistik och en redovisning av den förda politiken i förhållande till de konkreta målen. Detta arbete anser vi bör samordnas av Ungdomsstyrelsen.

Målen för politiken för unga bör vara vägledande för kommunal verksamhet. Det bör finnas ett gemensamt intresse hos staten och kommunerna att följa upp och utvärdera kommunernas arbete med målen. Kommittén föreslår att initiativ tas till överläggning om ett sådant samarbete mellan staten och kommunerna i denna fråga.

Makt, inflytande och delaktighet för unga

Kommittén diskuterar begreppen makt, inflytande och vanmakt. Vi poängterar att det är viktigt att unga får *verklig* makt och inte dras in i en skendemokratisk process som gör att de istället vänder sig från politiken.

En stor del av betänkandet är uppbyggt kring ungas möjligheter att utöva makt över sin vardag. Kommittén menar att unga måste öka sin delaktighet i beslutsprocesserna. För att detta ska bli möjligt föreslår vi vissa ändringar i olika regelverk som hindrar unga att ta del av makten. Förslagen avser såväl riks- som kommunalpolitik. Andra förslag syftar till att försöka ändra vuxnas attityder till unga för att på så

sätt få dem att inse att ungas delaktighet utgör en resurs för samhället. Förslagen är i korthet:

- En försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år för val till kommunfullmäktige ska genomföras. Försöksverksamheten ska omfatta ett tiotal kommuner och ska inledas i och med valet 1998. Verksamheten ska utvärderas av en särskild utredning.
- Rösträtten ska följa kalenderår.
- Regeringen ska vara uppmärksam på ålderssammansättningen i centrala myndigheter och i statliga kommittéer. Regeringen ska också begära av de partier, organisationer med mera som föreslår ledamöter till kommittéerna att de om möjligt föreslår två kandidater till varje uppdrag, varav minst en är under 30 år.
- Varje kommun bör i samarbete med unga utforma och anta ett ungdomspolitiskt handlingsprogram.
- Kommunerna bör tillsammans med de unga skapa fora för kommunikation mellan politiker och kommunens unga.
- Varje skola bör erbjuda eleverna regelbunden information från de politiska partierna och deras ungdomsförbund.
- Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med kommunförbundet till år 2002 följa och kartlägga kommunernas arbete med att göra unga delaktiga i den kommunala beslutsprocessen.

Kommittén lämnar också förslag som rör ungas vardag, nämligen skola, fritid och kultur. Vi anser att det är viktigt att unga får möjlighet att ha inflytande på dessa områden, dels för att ungas delaktighet gör att besluten blir bättre, dels för att det har visat sig leda till ökat intresse för ett fortsatt engagemang i samhällsfrågor. Våra förslag på dessa områden är i korthet:

Gymnasieskola, universitet och högskola

- En försöksverksamhet på gymnasieskolor i ett antal kommuner bör införas med en skyldighet för skolledningen att förhandla med elever inför att viktigare beslut fattas. Försöksverksamheten bör införas snarast och avslutas samt utvärderas samtidigt som försöksverksamheten med lokala styrelser.
- Ett skoldemokratiprojekt bör inledas i ett antal kommuner. Projektet ska fungera som en stimulans till de skolor som vill satsa extra på att arbeta med inflytandefrågor framför allt vad gäller att utveckla skolans arbetsformer men också när det gäller elevers möjligheter att påverka skolans miljö.

- Skolverket bör få i uppdrag att kontinuerligt sammanställa och kommentera kommunernas utvecklingsarbete när det gäller elevinflytande.
- Den översyn som regeringen har för avsikt att göra av bestämmelserna om samverkansformer och samverkansorgan bör inriktas på att samverkan i någon form måste vara obligatorisk och att frågor såsom undervisningens innehåll, hur den bedrivs och hur eleverna kan medverka aktivt måste tas upp i en sådan samverkan. Formen för samverkan bör dock inte vara reglerad i detalj. Möjligheten att utvärdera lärare är dock en viktig funktion för ett samverkansorgan. Likaså bör frågor om under vilka former och på vilket sätt undervisningen bedrivs vara självklara ämnen att behandla.
- Skolverket ska verka för att de elever som varit frånvarande från lektioner för att delta i elevdemokratiskt arbete ska få denna tid redovisad separat från annan frånvaro, om inte eleven själv motsätter sig detta.
- Studenter ska finnas representerade i högskolans samtliga beredande och beslutande organ. Sammansättningen i högskolans beslutande organ ska utformas så att ingen intressegrupp får egen majoritet. I högskolestyrelsen bör studenter, lärare och allmänföreträdare dela på platserna. Studenter och lärare bör utse sina egna representanter. På beslutsnivåer under högskolestyrelsen ska studenter och lärare utgöra minst en tredjedel vardera i alla beredande och beslutande organ.
- En utredning bör tillsättas med uppgift att belysa effekterna av att ge lika rättigheter och skyldigheter till elever och studenter som tillkommer arbetstagare. Möjligheterna att jämställa elevfackliga organisationer med fackföreningar bör också utredas.
- Högskoleverket bör få i uppdrag att utreda i vilken utsträckning studenterna har inflytande över sina studier exempelvis när det gäller planering av kurser, undervisnings- och examinationsformer samt föreslå förbättringar.

Fritid och kultur

- Det är av största vikt att kommuner undanröjer de eventuella hinder som finns för unga som vill skapa egna mötesplatser. Det är

också viktigt att de unga som har idéer bemöts positivt. Det innebär att politiker och tjänstemän måste vara beredda att tänka i nya banor och inte säga nej till förslag som kanske utmanar traditionella former. Kommuner kan också ta egna initiativ till att starta mötesplatser men utformningen måste ske på de ungas egna villkor.

- Unga bör genom regelbundna fritids- och kulturvaneundersökningar få möjlighet att påverka kommunens fritids- och kulturutbudet.
- Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att löpande följa, kartlägga och redovisa kommunernas arbete för att öka ungas makt och inflytande över fritids- och kulturverksamheterna.
- Vi uppmanar kommunerna att införa en så kallad fri pott för ungas egna initiativ genom att avsätta en summa pengar av kultur- och fritidsbudgetarna för detta ändamål.
- Vi uppmanar också kommunerna att arbeta tillsammans med unga för att öka antalet brukarstyrda fritidsverksamheter.

Ungas ekonomi

En av de viktigaste förutsättningarna för att unga ska kunna leva ett självständigt liv är att de kan bli ekonomiskt oberoende. Kommittén konstaterar att många unga har stora ekonomiska svårigheter, speciellt de som är arbetslösa och inte uppbär a-kassa eller KAS. Dessa är hänvisade till socialbidrag. År 1996 mottog omkring 35 procent av de arbetslösa i åldersgruppen 20-24 år socialbidrag någon gång under året. Även de med KAS eller låg a-kassa ingår i samma grupp. Vi anser att det är alarmerande att så många unga behöver socialhjälp för att klara sitt uppehälle. Den period unga behöver sådant stöd har visat sig bli allt längre. Uppgifterna om nyfattigdomen bland unga och ett begynnande socialbidragsberoende pekar på problemens omfattning. De huvudsakliga anledningarna till utvecklingen torde vara den försämrade arbetsmarknadssituationen samt arbetslöshetsersättningens utformning.

Kommittén diskuterar också studerandes ekonomi, framför allt under den tid så studiemedel inte utgår. Förändringar som innebär att studenterna i högre utsträckning än för närvarande kan studera under sommaren och därmed uppbära studiemedel bör utredas

Vi föreslår när det gäller ungas ekonomi i korthet att:

- Ungdomsstyrelsen ska kontinuerligt följa upp ungas ekonomiska situation och därvid särskilt beakta skillnaden mellan kvinnor och män.
- De ekonomiska konsekvenserna av tre terminer och förlängda terminer vid högskolor och universitet bör utredas.

Regeringen har uppdragit åt Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen att i samverkan utarbeta förslag till åtgärder som syftar till att öka arbetslösa ungdomars förutsättningar att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildningssystemet. Förslaget skall utformas så att det ger den enskilde möjlighet till kompetensutveckling och åtgärderna skall utgå från ungdomars egna behov och förutsättningar. Kommunerna ska genom förslaget ges möjlighet att erbjuda de unga en meningsfull sysselsättning i stället för socialbidrag. I anledning av detta har kommittén överlämnat ett antal förslag till utformning av ett sådant system. Dessa är bland annat:

- Ungdomspolitiska kommittén framhåller att stödet bör vara åldersneutralt.
- Ersättningen ska vara sådan att den inte behöver kompletteras med socialbidrag och ska ge den arbetslöse möjlighet att bli delaktig i befintliga trygghetssystem.
- Vidare menar kommittén att ersättningen ska vara knuten till en motprestation från den arbetslöses sida. Motprestationen ska utformas tillsammans med den arbetslöse, med utgångspunkt i dennes intressen och önskemål, och vara ett led i en handlings- och utvecklingsplan som den arbetslöse upprättat tillsammans med tjänsteman på arbetsförmedlingen. Den arbetslöse skall ha möjlighet att avvisa motprestationen om den inte ingår i ovan angivna handlings- och utvecklingsplan eller om motprestationen inte är av tillräckligt god kvalitet.

Unga och den egna bostaden

Att flytta hemifrån är för många unga ett steg mot att kunna leva ett självständigt liv. Kommittén konstaterar att det på det hela taget inte föreligger några större problem för unga att skaffa sig en egen bostad, förutom i storstäderna och på vissa universitets- och högskoleorter. Det har dock varit svårt att få en fullständig bild av ungas boende. Det största hindret för att få en bostad torde vara att många unga inte har arbete och därmed inte heller någon självständig ekonomi. Kommittén anser trots detta att vissa åtgärder vad gäller ungas boende ändå är nödvändiga. Därför föreslår vi att:

- I syfte att utveckla en systematiskt täckande och regelbundet uppdaterad statistik om ungas boende ska Statistiska centralbyrån i samråd med Boverket, Ungdomsstyrelsen och Högskoleverket ges i uppdrag att tillse att en sådan statistik utvecklas och regelbundet insamlas.
- Länsstyrelserna bör få i uppdrag att kartlägga bostadssituationen för unga i kommunerna. Uppdraget skall redovisas till Boverket.
- Det nu existerande ungdomsbosparandet ska upphöra.
- Regeringen bör i beredningen av propositionen om den framtida bostadspolitiken beakta de ungas situation såsom varande längst ut i "flyttkedjan". Bostadsstöden bör utformas så att det stimulerar "flyttkedjor".
- I anslutning till att kommunerna tillsammans med unga tar fram särskilda ungdomspolitiska program bör också behovet av bostadsinformation och bostadsplanering för unga behandlas.
- Vid tilldelning av utbildningsplatser inom högskoleväsendet ska regeringen beakta studieortens möjligheter att inom en termin kunna tillhandahålla bostäder.

Ungas åsikter och förslag

Genom hela betänkandet presenterar vi ungas åsikter från de utåtriktade aktiviteter kommittén har genomfört. Vi har i huvudsak haft kontakt med unga på tre olika sätt. För det första har en enkätundersökning genomförts i samarbete med SCB. För det andra har kommittén initierat ett 50-tal rådslag där unga har samlats och diskuterat ungdomspolitik. Från varje rådslag har ett slutdokument med förslag och tips skickats in till kommittén. Dessa har sedan använts både som

kompass och som inspirationskälla i kommitténs arbete. För det tredje har kommittén skickat ut sin rapport *Vad tycker du?* på remiss till cirka 2 500 ungdomsgrupper. Även från dessa har svar kommit in vilka kommittén använt i sitt arbete.

Vi har tagit del av alla förslag som kommit in till kommittén och vi har försökt att presentera dem i samma sammanhang som vi presenterar våra egna.

Vi har också tagit del av andra undersökningar och utredningar för att skapa oss en så heltäckande bild som möjligt av vad unga anser i olika frågor. Även dessa har beaktats i kommitténs arbete.

Det fortsatta betänkandet

I *kapitel ett* redogör vi för vår syn på vem ungdomspolitiken riktar sig till. Vi inleder genom att presentera ungas egen syn på vem som är barn, ungdom och vuxen. Därefter följer en kortfattad beskrivning av hur man använder begreppet ungdom i forskning och ungdomspolitik. Kapitlet avslutas med kommitténs överväganden.

I *kapitel två* föreslår vi övergripande och konkreta mål för politiken för unga. Vi presenterar också ett förslag till former för styrning, utvärdering och uppföljning.

I *kapitel tre* diskuterar vi makt-, inflytande och vanmaktsbegreppen. De slutsatser vi kommer fram till är styrande för förslagen i kapitlen fem till sju.

I *kapitel fyra* presenteras resultaten från kommitténs utåtriktade arbete som rör makt och inflytande. Det är dels resultaten från vår SCB-enkät, dels från rådsslagens slutdokument och dels från de svar som inkommit på vår rapport *Vad tycker du?*

I *kapitel fem* beskriver vi ungas intresse för politik, valdeltagande och medlemsantal i partier och föreningar. Här jämför vi med andra åldersgrupper. Vi diskuterar också aktuella förslag till hur ungas makt och inflytande ska öka samt lägger fram våra förslag.

I *kapitel sex* beskrivs i korthet de formella möjligheter till elevinflytande i skolan och hur inflytandet fungerar. Även studenters inflytan-

de på högskolor och universitet behandlas. Vi presenterar också ett antal förslag för att förbättra inflytandet för elever och studenter.

I *kapitel sju* beskriver vi kort ungdomspolitiken på fritids- och kulturområdet samt ger exempel på hur man kan arbeta med makt och inflytande när det gäller dessa verksamheter. Kapitlet avslutas med kommitténs förslag.

I *kapitel åtta* redogör vi för ungas inkomstutveckling och välfärdens fördelning. Vi belyser ungas konsumtionsmönster och transfereringssystemens betydelse. Vi lämnar också bland annat förslag som gäller hur en ny åtgärd för unga som syftar till att öka arbetslösa ungdomars förutsättningar att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden bör utformas.

I *kapitel nio* beskriver vi de uppgifter som finns om hur unga bor och hur de vill bo. Vid diskuterar också bosparande och segregerat boende, liksom Boverkets regeringsuppdrag att samla, utvärdera och aktivt sprida erfarenheter och nya idéer kring billiga och bra ungdomsbostäder. Vi lämnar också förslag till hur ungas situation på bostadsmarkanden ska kunna förbättras.

1 Ungdomspolitik för vem?

Det kan vara svårt att besvara frågan vem ungdomspolitiken riktar sig till. Vem är ungdom och vem är vuxen? De som är unga idag blir vuxna både tidigare och senare än äldre generationer. Till exempel gör flera års mycket hög arbetslöshet att många unga människor har svårt att klara sig ekonomiskt och i den aspekten bli självständiga. Man talar då om den förlängda ungdomstiden. Samtidigt har unga i det sena 1900-talet på ett mycket tidigt stadium tillgång till kunskaper på snart sagt alla livets områden. Framförallt på grund av mediernas utökade närvaro i våra liv är ämnen som till exempel krig, svält, äktenskapsproblem och sexualitet vardagsmat redan i tidiga år. På så sätt kan man säga att unga blir vuxna tidigare än äldre generationer.

I det här kapitlet ska vi leta oss fram till vår syn på vem ungdomspolitiken riktar sig till. Vi inleder genom att presentera ungas egen syn på vem som är barn, ungdom och vuxen. Därefter följer en kortfattad beskrivning av hur man använder begreppet ungdom i forskning och ungdomspolitik. Kapitlet avslutas med kommitténs överväganden.

1.1 Vem är vuxen - enligt unga?

Arbetslivsinstitutet har i en studie kring ungas värderingar och förhållningssätt till arbete ställt några frågor som avsåg att beskriva hur unga människor mellan 20 och 26 år uppfattar ungdomsperioden i några avseenden¹. En fråga handlade om att ange en ålder för när man är vuxen. I genomsnitt ansåg de svarande att man blir vuxen vid 22-23 års ålder. Framförallt var det existentiella och sociala karaktäristiska snarare än juridiska faktorer som avgjorde när ungdomstiden ansågs vara avslutad. Att bli vuxen handlar mer om att finna sin identitet och veta vad man vill än att bli myndig eller att ta körkort. Även företeelser som att bilda familj och att försörja sig själv ansågs vara viktiga.

¹ Gamberale, Sconfienza och Hagström, *Värderingar och förhållningssätt till arbete bland ungdomar i Sverige - en kartläggning av ett representativt urval*, Arbetslivsinstitutet, 1996.

Inställningen att det främst rör sig om personlig utveckling och i lägre grad om juridiska faktorer återkommer även i de svar som inkommit på Ungdomspolitiska kommitténs rapport *Vad tycker du?*². I denna ställde vi några frågor om vuxenblivande och självständighet. Av de cirka 15 svar vi fått på denna fråga framstår det personliga ansvarstagandet som det centrala. Att kunna ta ansvar för sig själv, att inte behöva leva på föräldrarna och att kunna vara delaktig och ta ansvar i samhället.

Frågorna i vår rapport tog inte upp myndighetsålder eller andra åldersgränser varför inga uttalanden finns om i vilken ålder man blir vuxen. Detta är däremot centralt i svaren från Åldersgränsutredningens uppsatsprojekt³. I detta deltog elva klasser i årskurs tre från tio gymnasieskolor. Temat för uppsatserna var "Åldersgränser i samhället". Närmare 300 uppsatser samlades in och har därefter bearbetats av studenter på C- och D-nivå vid Lunds och Umeå universitet.

I två av de bearbetningar som gjorts presenteras de svarandes syn på frågan om när man bör anses som vuxen⁴. Resultaten visar att de flesta menar att man borde räknas som vuxen från det man är myndig. Många känner sig besvikna över att det betyder så lite att bli myndig. Många hade hoppats på att man efter myndighetsdagen i större utsträckning skulle bli behandlad som vuxen. Ett fåtal menar till och med att det vore lika bra att höja myndighetsåldern till 20 år eftersom man ändå inte får samma rättigheter som en vuxen. Man anklagar samhället i allmänhet och politikerna i synnerhet för att skicka ut motstridiga signaler. Tonåringar kan anses vara mogna att ta ansvar i ett sammanhang men inte i ett annat. Ofta sägs också att om samhället ser unga som vuxna eller ungdomar när det passar samhället kommer de unga att svara med samma mynt, det vill säga agera "vuxet" och ta ansvar när det passar dem.

² En utförligare presentation av rapporten samt Ungdomspolitiska kommitténs övriga utåtriktade arbete finns i kapitel 3.2 samt återges i sin helhet i betänkandets två bilagor, *Så här tycker vi*.

³ Se *Bevakad övergång - åldersgränser för unga upp till 30 år*, SOU 1996 :111.

⁴ Hjortsjö, *Tonåringar tycker till om tonåringar*, D-uppsats Institutionen för socialt arbete Lund, 1996, samt Edeblom, *Ungdom om ungdomstiden*, C-uppsats Institutionen för socialt arbete i Umeå, 1995.

1.2 Ungdomsforskningen och ungdomsbegreppet

Ungdomen och ungdomstiden blev under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet ett prioriterat studieobjekt inom framväxande discipliner som psykologi och pedagogik. Samtidigt växte även institutioner fram vilka skulle förbereda unga människor för framtida arbetsuppgifter i en utsträckning som inte skådats tidigare i historien. Föräldrar och professionella, som delade uppfattningen att ungdomar måste kontrolleras och övervakas, tog på sig uppgiften.

En av ungdomsbegreppets tidigaste och mest inflytelserika uttolkare var den amerikanske psykologen och pedagogen G. Stanley Hall som 1904 skrev verket *Adolescence*. Historikern Henrik Berggren menar att Halls genomslagskraft består i att han beskrev två tendenser vilka genomsyrade all dåtida forskning om ungdomen⁵. För det första beskrev han "...ungdomstiden som en självständig livsfas vars främsta kännetecken var att den på ett radikalt sätt stod i motsättning till den etablerade vuxentillvaron."⁶ För det andra ställde Hall sig klart ambivalent till denna, som han ansåg, så annorlunda karaktär. Hall beskriver ungdomstiden i mycket uppskattande ordalag men är trots detta starkt beskyddande och paternalistisk. Ungdomen var en tid av obalans mellan potential och kontroll. Ungdomarna måste beskyddas för att inte gå under av sina egna begär.

Trots att Hall redan på 20-talet framstod som en viktoriansk romantiker menar Berggren att Hall fångat något bestående och än i dag levande i amerikanskt och europeiskt idégods om unga människor: "Ungdomstiden är ett mystiskt tillstånd av autenticitet och livskänsla som vuxenvärlden måste skaffa sig kunskap om, dels för att hämta inspiration av dess vitalitet, dels för att skydda sig mot dess destruktivitet."⁷

I dagens ungdomsforskning finns inte någon allmänt vedertagen avgränsning av begreppen barn, ungdom eller vuxen. Två utgångspunkter är vanliga: ungdomstiden är en livsfas där ungdomarna är de som genomgår denna livsfas; ungdomar tillhör en social kategori som möter gemensamma strukturer. En tredje väg som är vanlig i empi-

⁵ Berggren, *Seklets ungdom*, 1995.

⁶ Berggren, a.a, s.35.

⁷ Berggren, a.a, s.40

riska studier är att utgå från en åldersindelning där ungdomar till exempel är de mellan 15 och 25 år.

Ungdomsforskarna Erling Bjurström och Johan Fornäs ger i *Ungdomskultur i Sverige* en god presentation av ungdomsbegreppet så som det används i svensk ungdomsforskning⁸. Bjurström och Fornäs beskriver ungdomsbegreppet som i grunden relationellt och bestående av flera dimensioner.

Att ungdomsbegreppet är relationellt bestämt innebär att det får betydelse först i förhållande till barndom och vuxenhet. Att vara en ungdom är att inte vara barn men ännu inte vuxen. Dessa tre begrepp är i ständig förändring. Till exempel skriver Bjurström och Fornäs: "Under en lång period har man tenderat att se vuxenhet som att vara färdig eller mogen, att ha funnit sin identitet, och alltså vara ganska fast i en given social roll. Denna syn på vuxenhet tenderar idag att upplösas. Sökandet efter identitet, öppenhet och den flexibla föränderligheten är inte längre reserverad enbart för ungdomsfasen utan börjar allt mer genomsyra även (synen på) det vuxna livet. Detta rubbar givetvis återigen ungdom som begrepp."⁹

Att ungdomsbegreppet har flera dimensioner innebär enligt Bjurström och Fornäs att vi både kan se det som en livsfas och som en social kategori. Begreppet har dessutom flera olika aspekter vilka inte alltid överensstämmer sinsemellan. Fysiologiskt går man över från att vara barn till att vara ungdom i och med könsmognaden. Däremot finns ingen fast gräns för när man är fysiskt fullvuxen. Det psykiska vuxenblivandet sker i den fas som kallas för adolescensen. Denna fas har än mer oklara gränser för början och slut. Klart är att sociala gränser mellan barndom, ungdom och vuxenliv är viktiga för den egna självbilden och adolescensens början och slut. Det handlar då om ålders- och indirekt också mognadsmarkeringar som konfirmation, rätt att köra moped, rösta, ta körkort och handla på systembolaget. Det handlar även om övergångar som att avsluta sin utbildning, flytta hemifrån, bilda egen familj eller få fast arbete.

⁸ Bjurström och Fornäs, *Ungdomskultur i Sverige*, ur antologin *Sverige - vardag och struktur*, red. Himmelstrand och Svensson, 1988.

⁹ Bjurström och Fornäs, a.a s. 434.

1.3 Ungdomspolitiken och ungdomsbegreppet

Inom ungdomspolitiken är med nödvändighet ungdomsbegreppet ofta liktydigt med en åldersindelning. Den politiska utövningen styrs av lagbundna åldersgränser för ungdomars rättigheter och skyldigheter.

Emellertid används livsfasbegreppet som en utgångspunkt också inom ungdomspolitiken. I direktiven till Ungdomskommittén skrevs till exempel att "Ungdomstiden är den period i livet då människor utvecklas och formas intensivt. Då väljer man utbildning och yrke och får nya intressen. Då testar man vuxenvärldens idéer och moraluppfattningar och skaffar sig åsikter. Då funderar man över den roll och plats man själv har."¹⁰ I linje med detta synsätt valde Ungdomskommittén att definiera ungdomsbegreppet på följande sätt: "Vad som är ungt och vad som är gammalt beror på omständigheterna i tid och rum samt det valda perspektivet."¹¹

Synen på ungdomstiden som en livsfas har, såväl inom forskning som inom ungdomspolitiken, kommit att fokusera allt mer på att denna fas sträcks allt längre i tiden. Ett exempel finns i direktiven till Generationsutredningen där man utifrån synen på ungdomen som en livsfas beskriver hur ungdomstiden har kommit att bli allt längre eftersom inträdet i vuxenlivet under senare delen av 1900-talet har förskjutits. Som en konsekvens av detta är det inte längre möjligt att konsekvent avgränsa ungdomstiden till ett begränsat åldersintervall.¹²

På ett liknande sätt definieras i Åldersgränsutredningens betänkande ungdomstiden¹³. Till skillnad mot i övriga ungdomspolitiska sammanhang där man utgått ifrån synsättet ungdom som livsfas sätter emellertid Åldersgränsutredningen en gräns för ungdomstiden. Den som är 18 år räknas som ung vuxen.

Utredningen utgår från sociologen Peter Waaras beskrivning av ungdomstiden som en serie nyckelövergångar vilka kan ha olika form och innehåll. Nyckelövergångarna handlar till exempel om att sluta skolan, att skaffa arbete, bostad och att bilda familj. Alla dessa förändringar kan ha olika innehåll exempelvis beroende på vilken typ av

¹⁰ Direktiven till Ungdomskommittén, Dir 1989:48.

¹¹ *Ungdom och Makt*, SOU 1991:12.

¹² Kommittédirektiv till Generationsutredningen, Dir 1992:107.

¹³ a.a

arbete individen får, var man väljer att bo och om/hur man väljer att leva i ett parförhållande. Parallellt med denna utveckling finns en individuell, psykisk och fysisk övergång i vilket identitetsarbetet är en viktig del. Trots de variationer som kännetecknar den fysiska, psykiska och sociala mognaden ser utredningen inte någon anledning till den ingående differentiering som kännetecknar de regler som idag finns på många områden. Utredningens förslag är att åldersgränser för unga människor bör knytas till åldrarna 12, 15, 18 och 21 år. I förslaget beskrivs 12- och 15-åringarna som barn och de myndiga, såväl 18-åringar som 21-åringar, som unga vuxna.

Tanken är att göra regelsystemet tydligare och mer konsekvent. Åldersgränsutredningen menar att reglerna därigenom kan fungera som ett stöd och en hjälp för barn och ungdom att med stigande ålder och mognad kunna axla rollen som vuxen.

1.4 Vad är ungdomspolitik?

Ungdomsstyrelsen beskriver i inledningskapitlet till *Krokig väg till vuxen* begreppet ungdomspolitik som en samlande benämning på de samhälleliga åtgärder som påverkar unga människors villkor. Idag handlar ungdomspolitik till exempel om åtgärder för arbetslösa unga, utbildning, fritidsfrågor och insatser från den kommunala socialtjänsten för unga. Sammanfattande kan man säga att ungdomspolitik handlar om såväl socialisering och utbildning som ekonomi och arbetsmarknadspolitik för unga.

Ungdomspolitik som ett avgränsat och självständigt politikområde är dock en relativt ung företeelse. Visserligen har insatser inom framförallt utbildning och på fritidens område vuxit fram sedan mitten på 1800-talet. Det gällde då främst utbyggnaden av ungdomsskolan. Det omfattande reformarbetet på utbildningsområdet har efter hand resulterat i en allt längre obligatorisk och formaliserad skolgång. På liknande sätt har staten och kommunerna under 1900-talet genomfört ökade insatser vad gäller ungas fritid.

Dessa politiska insatser bedrevs emellertid fram till början av 80-talet av olika sektorsorgan oberoende av varandra. Under senare år har emellertid en större samordning mellan de områden inom vilka de olika insatserna för unga bedrivs vuxit fram. Samverkan har setts som nödvändig framförallt för att man menat att om insatserna inom olika områden ska bli effektiva, såväl kvalitetsmässigt som resursmässigt,

måste de utgå från en gemensam syn på vad som ska uppnås. 1986 utsågs för första gången ett statsråd för att specifikt ansvara för dessa frågor. Därefter har varje regering haft en så kallad ungdomsminister. Riksdagen beslutade 1994 om riktlinjer för ungdomspolitik. Riktlinjerna syftade till bättre samverkan, bättre resursutnyttjande samt möjligheter att följa upp och utvärdera insatser för ungdomar.

Ungdomspolitikerna är alltså inte relaterad till en särskild sektor i samhället utan till en särskild målgrupp och dess behov. Den bygger på att varje myndighet inom sitt område har samma ansvar för unga som för övriga befolkningen. Ungdomspolitikerna arbetar inte i första hand genom att konstruera specifika åtgärder för unga utan snarare genom att anlägga ett ungdomsperspektiv på allmänna åtgärder inom olika sektorer.

1.5 Överväganden

Ungdomspolitiska kommittén anser att det i användandet av begreppet ungdom finns en olycklig tendens att samla alla unga under en beteckning, utan större hänsyn till skillnader mellan individer och grupper. Kommittén hävdar tvärtom att det inte finns någon homogen ungdomsgrupp, utan unga människor vilka på sin höjd kan sägas tillhöra olika sociala grupperingar inom ett åldersintervall.

Likväl är det överlag så att unga människor i större utsträckning än äldre blir arbetslösa, att de är i ett inledningsskede till en boendekarriär samt har svårare än äldre att göra sina röster hörda i politiken. En politik som riktar sig till just unga som har problem på exempelvis dessa områden är därmed rimlig.

En politik som riktar sig till unga är nödvändig också därför att tendenser finns att unga på olika områden i samhället missgynnas. Många av de unga som deltagit i Ungdomspolitiska kommitténs utåtriktade aktiviteter känner att de på olika sätt är satta på undantag och att de inte riktigt räknas med. Detta trots att det i dagens samhälle är positivt att vara ung. Ungdomlighet eftersträvas av många. En allt längre utbildning gör också att dagens unga på många områden är mer välutbildade och kunniga än äldre.

Att unga i vissa avseenden missgynnas beror till stor del på en okunskap om många unga människors livssituationer. Till viss del kan det också bero på felaktiga föreställningar om unga. Till exempel visar vi i vårt delbetänkande *Unga och arbete* (SOU 1997:40) att före-

ställningen om att de som är unga skulle vara mindre intresserade av att arbeta är felaktig. Att anlägga ett jämförande perspektiv mellan generationer kan därför vara nödvändigt.

Den politik som vi önskar se i framtiden riktar sig således till unga människor som på olika sätt har behov av insatser, inte till ungdomar i allmänhet. Genom att jämföra den generella politiken mellan generationer ska framtidens politik för unga motverka en marginalisering av unga människor. En politik för unga ger beredskap för att när så krävs vidta särskilda åtgärder för unga i olika situationer och med olika behov.

Angående ungdomsbegreppet menar Ungdomspolitiska kommittén att samtidigt som ungdomstiden är högt värderad i vårt samhälle har ungdom som begrepp kommit att kopplas till beroende och vuxenbegreppet till självständighet. Det innebär att den kallas för ungdom som till exempel inte har fast anställning och ordnat boende. Vi menar att denna föreställning om ungdom och vuxenliv bygger på en statisk syn på människans livsfaser samtidigt som det förutsätter att vuxen är det mest åtråvärda att vara, som om ungdomstiden inte hade ett värde i sig. Den diskussion, som bland annat Ungdomsstyrelsen tar upp i rapporten *Krokig väg till vuxen*, om den förlängda ungdomstiden bygger delvis på denna föreställning och spär på föreställningar om att vuxen är något man blir när man får sin första fasta anställning.

Ungdomspolitiska kommittén anser att den så kallade förlängda ungdomstiden inte ger orsak till att kalla exempelvis en 25-åring för ungdom. Det är tvärtom av största vikt att hon av samhällets institutioner ses som vuxen och inte behandlas som en undantagsvarelse trots att hon saknar arbete och egen lägenhet. Kommittén vill därför påpeka att även om ingen absolut gräns kan dras för när den enskilde individen är vuxen är den som är 18 år myndig och bör därmed ses som vuxen. Detta är viktigt därför att man inte sätter vuxna människor på undantag med den lätthet som man gör med ungdomar.

Sammanfattningsvis innebär detta att vi i Ungdomspolitiska kommittén menar att i framtidens politik för unga, som liksom idag kommer att röra områden som skola, fritid, bostäder, arbete, ekonomi, makt och inflytande, kommer barn såväl som vuxna att kunna beröras. Det de har gemensamt är att de är unga människor med olika behov.

2 Övergripande mål

En politik för unga syftar till att alla unga ska ha rätt till goda levnadsvillkor. Dessa kan skilja sig mellan olika unga människor utifrån deras individuella livssituation och egna val. Det finns dock vissa områden som enligt vår mening har stor betydelse för alla unga. Ungdomspolitiska kommittén föreslår därför att de nationella målen för en politik för unga ska vara:

- Samhället ska underlätta för unga att leva ett självständigt liv.*
- Unga ska ha verklig möjlighet till makt, inflytande och delaktighet.*
- Den resurs ungas engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande utgör ska tas tillvara.*

Ungdomspolitiska kommitténs utgångspunkt i arbetet med politiken för unga är alla människors lika värde och okränkbarhet. Varje människa är unik och måste också få tillfälle att utvecklas på sitt eget vis. I arbetet med att formulera de övergripande målen för ungdomspolitiken har vi utgått från denna grundsyn på så sätt att alla medborgare ska ha samma rättigheter och skyldigheter och ska behandlas likvärdigt av de offentliga organen.

Vidare anser vi att unga människors engagemang, lust och vilja att delta inom olika samhällsområden är av största betydelse. Det samhälle som inte med respekt och intresse möter de unga får svårigheter att utvecklas.

Det är alltför lätt för en etablerad vuxengeneration att slå sig till ro och bortse från de ungas situation. Ett samhälle där alla oavsett ålder aktivt deltar ger de bästa lösningarna. En sammanhållen politik för unga kan underlätta unga människors möjlighet till inflytande och engagemang samt att ungas behov och livssituation beaktas inför de beslut som fattas på olika nivåer i samhället.

Politiken för unga bygger framför allt på en långsiktig politik och inte på enstaka särlösningar. Beroende på individernas olika förhållanden varierar behovet av samhällets insatser, både vad gäller vilken sorts insatser som kan behövas och omfattningen av dessa.

I detta kapitel lämnar vi förslag till övergripande mål för politiken för unga. De mål som föreslås handlar om möjligheter att leva ett självständigt liv; möjligheter till makt, inflytande och delaktighet; att ta tillvara unga som resurs. Målen har karaktär av mål att sträva mot, så kallade inriktningsmål. Förslagen grundar sig på den kunskap som finns om unga människor och deras levnadsvillkor. De mål vi föreslår ska vara styrande för statliga åtgärder men även vara vägledande för kommunala åtgärder.

Målen är främst inriktade på att undanröja de hinder som kan föreligga för att unga människor ska kunna ha makt över och ta ansvar för sina egna liv. Några av de största hindren för unga människor idag kan emellertid inte åtgärdas enbart med politiska beslut utan handlar om bemötande, attityder och värderingar från de äldre. Politikens uppgift är då att stödja vid de tillfällen och i de sammanhang där människors personliga ansvar och frivilliga samverkan inte är tillräcklig.

2.1 Ungas syn på mål för politiken för unga

I kommitténs rapport *Vad tycker du?* efterfrågade vi ungas synpunkter dels på hurvida en politik för unga behövs, dels på de förslag till mål kommittén presenterade. Målen i rapporten var: Alla unga ska ha rätt till goda levnadsförhållanden; Samhället ska underlätta för de unga att leva ett självständigt liv; De unga ska ha ökad möjlighet att utöva sin rätt till inflytande och delaktighet; Ungas engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande ska erkännas och aktivt tas tillvara; De ungas internationella engagemang och mångkulturella kontakter ska främjas.

Rapporten skickades till omkring 2500 ungdomsgrupper, omkring 750 gymnasiskolor samt till elevkårerna direkt, till riksungdomsorganisationer och deras omkring 1000 distriktsorganisationer, vissa av de skolor som drivs av Statens institutionsstyrelse, riksidrottsförbundets ungdomssektioner på distriktsnivå samt hyresgästföreningens distriktsorganisationer.

Omkring 60 svar på rapporten har inkommit till kommittén. Över hälften av rapportsvaren accepterar målen och de kommenterar också

i hög utsträckning målens innehåll och lägger där till egna förslag till vad målen kan och bör innebära för den framtida politiken.

En femtedel av rapportsvaren kommenterar inte målen utan diskuterar ungdomspolitik utifrån andra utgångspunkter.

En femtedel av rapportsvaren slutligen anser att målen är dåliga och många av dessa anser också att det inte behövs någon politik för unga och att kommittén bör läggas ner.

2.2 Nationella övergripande mål

I kommitténs direktiv slår regeringen fast att de nuvarande riktlinjerna för ungdomspolitik bör ersättas av mer konkreta mål. Anledningen till detta är att nuvarande riktlinjer är för vaga till form och innehåll för att möjliggöra en reell och effektiv uppföljning och utvärdering av samhällets insatser. Riktlinjerna är inte heller utvecklade utifrån en tydlig målstyrningsmodell. En viktig utgångspunkt är enligt regeringen att de framtida målen ska fungera som effektiva styrmedel för en sektorsövergripande ungdomspolitik. Vidare framgår av direktiven att de mål som kommittén föreslår inte får stå i strid med de mål som redan finns för olika sektorer.

Kommittén ser fördelar med en målstyrningsmodell. Målstyrningsmodellen bygger på att i första skedet utforma övergripande mål, vilka ska ange en inriktning, för att därefter utveckla mer konkreta mål gentemot vilka olika verksamheter och åtgärder ska utvärderas.

Nedan föreslår vi övergripande inriktningsmål som ska gälla för den framtida politiken för unga. Efter varje inriktningsmål presenteras ett antal konkreta mål. De konkreta målen är kommitténs förslag till hur de övergripande målen ska uppfyllas. I de följande kapitlen lämnar vi förslag på åtgärder som bör vidtas för att målen ska kunna uppfyllas.

2.3 Förslag till mål

2.3.1 Självständighet

Övergripande mål

Samhället ska underlätta för unga att leva ett självständigt liv.

En ung människas liv kännetecknas av att man i olika avseenden befinner sig i en etableringsfas - det första arbetet, den första egna lägenheten och en självständig ekonomi. Eftersom unga människor utbildar sig under allt längre tid och det då dröjer innan de etablerar en stadigvarande plats på arbetsmarknaden brukar man i ungdoms- politiska sammanhang tala om en förlängd ungdomstid. Detta synsätt innebär att vuxenblivandet fördröjs. Ungdomspolitiska kommittén vänder sig mot detta resonemang. Att inte ha ett arbete, egen bostad eller en självständig ekonomi är inget hinder mot att bli vuxen. Däremot gör det det svårare att leva ett självständigt liv och att bli sedd som vuxen.

Med självständighet menar vi möjligheterna att göra egna val och fatta egna beslut när det gäller exempelvis utbildning, arbete, bostad och familjebildning. Här kan politiska beslut i viss mån underlätta för unga människor genom exempelvis den ekonomiska politiken samt arbetsmarknads- och bostadspolitikerna.

I resonemanget om vad som är självständighet anser kommittén att det är viktigt att också diskutera ungas levnadsförhållanden i stort. Flertalet utredningar visar att de materiella och sociala resurserna långt ifrån är jämlikt fördelade bland alla unga. Familjebakgrund spelar fortfarande en stor roll för en individs levnadsförhållanden. Unga från tjänstemannahem påbörjar i större utsträckning en högskoleutbildning än unga från arbetarhem då de ofta lever i mer studievana och studiemotiverande miljöer. Flickor missgynnas fortfarande på många områden, exempelvis i skolan genom att de får mindre uppmärksamhet än pojkar och på fritiden genom att de får mindre andel av kommunernas resurser. Invandrade unga människor har en högre arbetslöshet än de födda i Sverige. Även frågor av den här karaktären är viktiga för en politik för unga.

För att man överhuvudtaget ska kunna tala om att leva ett självständigt liv och ha goda levnadsförhållanden, måste enligt kommitténs uppfattning dessutom varje ung människa bli respekterad och accepterad som en självständig individ. Det är svårt att förändra des-

sa förhållanden med politiska beslut mer än till en viss gräns men kommittén kommer att lämna förslag i avsikt att även ändra attityder.

Konkreta mål

Självständighetsmålet består av flera områden. Nedan följer förslag på verksamhetsmål för arbete, bostad och ekonomi.

Arbete

Alla unga ska kunna försörja sig på sitt arbete.

Löne-, skatte- och kostnadsnivåer ska vara sådana att en ung människa med arbete ska kunna försörja sig på sin lön utan att behöva komplettera med bidrag. De skillnader i löner och andra anställningsvillkor som finns mellan unga kvinnor och unga män som utför lika eller likvärdigt arbete ska utjämnas och förhindras.

Andelen arbetslösa unga ska i genomsnitt under året inte vara högre än för övriga befolkningen.

Arbetslösheten för unga har under en lång tid varit i stort sett dubbelt så hög som arbetslösheten i den övriga befolkningen. När det gäller ungas arbetslöshet har det dock vid de senaste konjunktursvängningarna visat sig att arbetslösheten inte minskar i en högkonjunktur i samma utsträckning som för andra åldersgrupper.

Samtidigt är unga en mycket viktig grupp på arbetsmarknaden. Att låta unga med lång tid på arbetsmarknaden framför sig gå utan arbete kan vara förödande för den enskilde och ett slöseri för samhället som helhet. Vi anser att det är en rimlig målsättning att arbetslösheten inte ska vara högre för unga än för andra åldersgrupper. Det faktum att unga blir mer och mer välutbildade bör kunna kompensera den bristande arbetslivserfarenhet som de flesta unga har. Vi har i vårt delbetänkande *Unga och arbete* bland annat föreslagit en rad åtgärder för att underlätta övergången mellan skolan och arbetslivet. Ett genomförande av dessa förslag bör bidra till att arbetslösheten för unga minskar.

Arbets sökande under 25 år ska senast inom fyra veckor från att de anmält sig som arbets sökande på arbets förmedlingen ha rätt att tillsammans med en arbets förmedlare upprätta en handlings- och utvecklingsplan.

Ett av Arbetsmarknadsverkets verksamhetsmål är att utnyttja de lediga platserna och åtgärderna på ett sätt som ska leda till att antalet långtidsarbetslösa ska vara mindre än 75 000 personer i genomsnitt per månad unger budgetåret 1997. Med långtidsarbetslösa avses personer som har en oavbruten arbetslöshetstid om mer än sex månader och som är 25 år eller äldre. För personer som är under 25 år är motsvarande tid 100 dagar.

Arbetsmarknadsverket har som verksamhetsmål att individuella handlingsplaner med skriftliga överenskommelser med de sökande ska finnas för varje sökande som är eller riskerar att bli långtidsarbetslös. Kommittén föreslår att det vid offentliga arbetsförmedlingar alltid ska upprättas en handlings- eller utvecklingsplan för arbets sökande under 25 år. Detta ska leda till att den arbets sökande tidigt ska ha rätt att få diskutera och planera framtiden tillsammans med en arbetsförmedlare för att därmed göra tiden i arbetslöshet så kort som möjligt och på så sätt också minska antalet unga långtidsarbetslösa. Med handlingsplan menar vi en kombinerad utbildnings- och arbets sökarstrategi för den arbets sökande. Den ska utvisa vad den arbets sökande och arbetsförmedlaren har överenskommit som en realistisk väg för att hon eller han ska kunna få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. En individuell handlingsplan innebär att den enskildes möjligheter stärks att på egen hand ordna ny sysselsättning utan att arbetsförmedlingen eller någon annan myndighet behöver bli närmare inblandad. Det är alltså inte fråga om att den arbets sökande ska erbjudas en "åtgärd" inom fyra veckor. Gränsen vid 25 år föreslås eftersom denna sammanfaller med den rådande definitionen av begreppet "ungdomsarbetslöshet".

Varje person mellan 15 och 18 år ska ges möjlighet till feriearbete under minst tre veckor under sommaren. Målet avser kalenderår.

Unga har stora svårigheter att få en plats på den reguljära arbetsmarknaden. En väg dit kan vara att unga genom feriearbete får en

möjlighet att få kontakter för framtiden och en viss arbetslivserfarenhet som kan användas i det kommande arbetslivet. Förutom att unga på så sätt kan få lättare att erhålla arbete efter att de avslutat skolan är det också viktigt att peka på den resurs de unga är för företagen då det gäller ungas kunskap, idéer och åsikter. Vi är medveta om att målet kan leda till att den angivna åldersgruppen kan komma att konkurrera om feriearbete med studenter. Vi anser trots detta att det är viktigt att gruppen 15-18 år får en möjlighet att åtminstone under tre veckor per år ha kontakt med arbetsmarknaden.

Bostad

Alla mellan 18 och 25 år som söker egen bostad ska inom sex månader ha möjlighet att skaffa sig en bostad inom ramen för sina ekonomiska förutsättningar.

Att kunna skaffa en egen bostad är ett viktigt steg i strävan mot självständighet. Vi anser därför att ungas behov av bostad bör uppmärksammas på så sätt att de inom sex månader bör kunna skaffa sig en bostad som så långt som möjligt överensstämmer med deras ekonomiska förutsättningar.

Målet är begränsat till den åldersgrupp av unga som befinner sig i etableringsfasen av eget boende. Efter 25 års ålder är det få som fortfarande bor kvar i föräldrahemmet.

Alla universitets- och högskolestuderande ska under den första terminen de studerar ha möjlighet att skaffa sig en bostad på eller i anslutning till studieorten.

Enligt Sveriges Förenade Studentkårers enkäter hade under hösten 1995 nio av högskoleorterna kötider till studentbostäderna som var längre än en termin. På två orter var kötiderna för en studentbostad flera år. Genom ett beslut i riksdagen 1996 har antalet högskoleplatser ökat med 30 000. Det är viktigt att denna utbildningssatsning inte hindras av brist på bostäder för studerande. Vi anser därför att högskole- och universitetsstuderandes bostadssituation speciellt ska underlättas.

Alla unga ska kunna få information om de villkor och förutsättningar som gäller för eget boende samt information om bostadsmarknaden i kommunen.

Många unga har inte tillräcklig kunskap om de villkor och förutsättningar som gäller för ett eget boende. Det är viktigt att känna till allt från betydelsen av att betala in hyran i tid till reglerna om besittningsrätt. Ökad kunskap om bostadsmarknaden kan också förebygga ekonomiska svårigheter och förkorta sökandet efter den rätta bostaden.

Ekonomi

Ingen ung person ska hänvisas till att uppbära socialbidrag av enbart den orsaken att hon eller han inte har arbete eller inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringssystemet.

Utvecklingen har under en följd av år fört med sig att socialbidraget i allt större utsträckning omfattar bidragstagare som det generella trygghetssystemet i form av arbetslöshetsförsäkring egentligen var ämnat att omfatta. För många unga utgör istället socialbidraget den enda försörjningskällan.

Vi anser att det är oacceptabelt att så många unga är beroende av socialbidrag för sin försörjning. En ung människa som är på väg att

etablera sitt självständiga liv ska inte behöva erhålla socialbidrag för sin försörjning. Det är inte heller acceptabelt att en ung människa ska behöva flytta tillbaka till sitt föräldrahem enbart av ekonomiska orsaker.

Ingen ung arbetslös ska på grund av låga nivåer i olika ersättnings-system behöva komplettera med socialbidrag för att kunna klara sin försörjning.

Vi anser att det är orimligt att en ung person som erhåller ersättning från ett bidragssystem är tvungen att komplettera med socialbidrag för att klara sin försörjning. Självklart bör varje system vara utformat så att det uppgår till åtminstone socialbidragsnormen.

Ingen ung person ska diskrimineras i något bidragssystem på grund av ålder.

I olika sammanhang har förts fram förslag om att bidragssystem och bidragsnivåer ska relateras till ålder. Vi anser att en sådan diskriminering är oacceptabel. Bidrag ska vara relaterade till behov eller utgå med samma belopp för alla och på samma premisser, oavsett ålder.

Alla unga ska leva under sådana ekonomiska förhållanden att de har råd att finansiera en bostad.

Många unga har trots att de har en arbetsinkomst eller uppbär arbetslöshetsersättning inte ekonomiska möjligheter att finansiera en egen bostad ens om de kompletterar med bostadsbidrag.

2.3.2 Inflytande och delaktighet

Övergripande mål

Unga ska ha verklig möjlighet till makt, inflytande och delaktighet.

Makt, inflytande och delaktighet är viktigt ur tre aspekter. För det första är det nödvändigt att ungas inflytande och delaktighet ökar för att undvika att de får en känsla av att stå utanför samhället. För att undvika denna känsla måste politikerna lyssna på unga människor även om dessa har valt att inte delta i den traditionella politiska processen. Kommittén menar att alla unga, även de som inte uppnått rösträttsålder, har rätt att vara med, att ha uppgifter, att ta och få ansvar.

För det andra vet vi genom flertalet kartläggningar att unga människors sociala representation är svag i förhållande till andelen av befolkningen.

För det tredje är det värdefullt för samhället som helhet att ta tillvara unga människors kunskap och engagemang. Denna tredje aspekt anser kommittén vara så betydelsefull att den även kommer till uttryck i ett eget övergripande mål för politiken för unga, det så kallade resursmålet.

Utifrån dessa aspekter menar Ungdomspolitiska kommittén att ett mål för politiken för unga ska vara att öka ungas möjligheter till makt, inflytande och delaktighet i såväl den egna vardagen som i frågor som rör det allmänna. Kommitténs definitioner av makt och inflytande utvecklas i kapitel 3.

Kommittén vill också peka på att de skillnader som finns generellt mellan mäns och kvinnors möjligheter att utöva verklig makt och inflytande också finns mellan unga män och unga kvinnor. Vi har strävat efter att uppmärksamma dessa skillnader i de sammanhang då dessa är relevanta.

Konkreta mål

Alla kommuner bör i samarbete med kommunens unga upprätta ett ungdomspolitiskt handlingsprogram.

Ett ungdomspolitiskt handlingsprogram kan innehålla en redovisning av hur ett ökat inflytande för unga skall uppnås och hur kommunens samlade insatser för att förbättra ungas levnadsförhållanden planeras att användas. Ett sådant handlingsprogram måste utarbetas tillsammans med unga för att kunna få acceptans och genomslag. Ett ungdomspolitiskt handlingsprogram bör också användas för att utvärdera hur resurserna fördelats mellan generationerna och könen. Därmed kan utvärderingen ligga till grund för hur handlingsprogrammet utvecklas.

Elever ska som grupp kunna påverka viktiga beslut som gäller den egna skolan.

Elevernas representation i olika beslutande organ bör öka. Eleverna som grupp måste i högre grad kunna påverka viktiga beslut som exempelvis rör skolans organisation och ekonomiska prioriteringar.

Varje elev ska ha verkligt inflytande över sitt val av skola och skoltyp samt över sitt dagliga skolarbete och sin arbetsmiljö.

Trots att skollagen och läroplanerna säkerställer inflytande för eleverna visar undersökningar att eleverna anser att de har för lite eller inget inflytande alls över sitt skolarbete och sin arbetsmiljö. Eleverna måste kunna vara med och bestämma om läromedel, undervisningsätt med mera. Skolan har också en viktig roll att spela som förmedlare av demokratiska värden. Vi anser därför att det är nödvändigt att ytterligare understryka vikten av att eleverna får en verklig möjlighet till inflytande på sin utbildning och över skolmiljön. Med verkligt inflytande menar vi att eleverna inte bara deltar i en skendemokratisk process utan har möjlighet att påverka besluten. Det bör också vara

givet att eleverna själva är med och utvärderar om den enskilda skolan nått upp till de mål som fastställts i verksamhetsplanen.

Varje student ska ha verkligt inflytande på sin utbildning och sin arbetsmiljö.

Det är viktigt att studenterna har inflytande på undervisning, litteratur och arbetsmiljön på universiteten och högskolorna. Eftersom studenterna är den primära avnämaren av utbildningen kan inte kvalitetssarbete existera utan studentmedverkan. Detta kan ske genom att utvärdera kurser både under och efter kursen. Resultaten ska också följas upp tillsammans med studenter. Det är också viktigt att hela institutioner och fakulteter utvärderas.

Alla unga ska kunna påverka kommunala beslut.

Kommittén vill understryka att vi inte anser att det går att dela upp olika politikområden i en grupp som rör unga och en grupp som inte gör det. Vi anser dock att vissa områden kan vara mer lämpliga än andra för att starta ett politiskt engagemang eftersom de påtagligt berör de ungas vardag. Exempel på där det kan vara lämpligt att ge unga utökade möjligheter är att ge rätt:

- att påverka kommunens fritidsutbud.
- att påverka den kulturverksamhet som riktas till unga.
- att påverka kommunens bostads- och samhällsplanering.

Det kommunala fritidsutbudet riktar sig i hög grad till de unga och det är också ett område som många kommer i kontakt med tidigt. Vi anser därför att ungas inflytande när det gäller vilken verksamhet kommunen ska satsa resurser på är viktigt. Det är också känt att kommunerna i allmänhet satsar mer resurser på pojkars och unga mäns fritid än på flickors och unga kvinnors. Det är därför viktigt även ur den aspekten att alla unga ska kunna påverka det fritidsutbud som kommunen erbjuder.

När det gäller exemplet kulturverksamhet är unga även här ofta en prioriterad målgrupp. Ändå är det svårt att verka för ökat utrymme för ungas eget skapande och åt kultur på ungas villkor. Ofta handlar

det inte om brist på pengar utan snarare om hinder i form av attityder. Ungas initiativ kan ofta ha svårt att vinna gehör därför att de inte passar in i vuxenvärldens mallar. Ungdomspolitiska kommittén anser att de unga själva ska få ett betydande inflytande över hur de medel som avsatts för kulturverksamhet till unga används. Här kan också finnas ett intresse av att kartlägga hur kommunens satsningar på kultur fördelar sig mellan könen.

Frågor som bostads- och samhällsplanering är också av stor betydelse för unga kommuninvånare. Exempelvis är frågan om bostadsförsörjning en viktig fråga då många kommuner diskuterar speciella bostadslösningar för unga. När det gäller den övriga samhällsplaneringen har unga ett tydligt intresse av exempelvis vägbyggen, parkanläggningar och lokalisering av nya skolor. Vi anser därför att alla unga bör kunna påverka kommunens beslut på dessa områden.

Alla unga ska ha möjlighet att delta i verksamhet inom föreningslivet.

Ett föreningsliv där unga själva har inflytande över och styr verksamheten är en viktig del i ungas demokratiska fostran och ett betydelsefullt sätt att ta tillvara det ideella engagemanget bland unga. Villkoren för föreningslivet har dock försämrats under en rad år bland annat som en konsekvens av den ansträngda ekonomi som föreligger i de flesta kommuner. Vi anser att det för att främja ungas engagemang i samhällslivet i stort är viktigt att föreningslivet kan verka under goda villkor.

Kommittén anser att det är en självklarhet att de ungdomsorganisationer som uppbär statsbidrag ska vara demokratiskt uppbyggda och ge alla medlemmar lika rätt till inflytande.

Varje ung person ska ha tillgång till en mötesplats där hon eller han fritt kan uttrycka sina åsikter.

Medborgarinflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen förutsätter mänskliga möten. En viktig del av den demokratiska infrastrukturen är därför att erbjuda mötesplatser. Att underlätta mänskliga möten kring politik, gemensamma intressen, lokala frågor,

kultur och gemensamt ansvar är viktigt för fortsatt demokrati och välfärd.

En mötesplats för människor kan vara ett torg, ett kafé, en diskussionsgrupp på Internet eller någon annan form av träffpunkt. En mötesplats kan delas med den etablerade vuxengenerationen men kan också vara enbart för unga.

2.3.3 Unga som resurs

Övergripande mål

Ungas engagemang, skapande förmåga och kritiska tänkande ska tas tillvara som resurs.

Med den allt snabbare omvärldsförändring som sker är ett samhälles förändringsbenägenhet avgörande för dess sociala och ekonomiska utveckling. Kommittén anser att ungas engagemang, nytänkande och ifrågasättande av det etablerade bidrar till dynamiken i samhället. Unga människor måste ges plats i samhället och ses som en resurs för att påverka samhällsutvecklingen. I detta sammanhang måste flickors och pojkars olika sätt att engagera och organisera sig uppmärksammas. Alla måste ha möjlighet att uttrycka sig på de sätt de själva väljer.

Det är vidare angeläget att unga människor ges en möjlighet att utveckla sitt kritiska tänkande och förstärka sitt engagemang. Detta kräver att unga har tillgång till ett språk, till kunskaper och information. Det är också viktigt att det finns en mångfald av mötesplatser som är tillgängliga för alla.

Kommittén ser en utveckling där de nationella gränserna minskar i betydelse och där människor i olika länder blir allt mer beroende av varandra. Detta kan innebära såväl att skillnaderna mellan olika länder minskar som att mångfalden inom varje land ökar. Många erfarenheter visar att om mångfalden utnyttjas på rätt sätt kan den bidra till kreativitet och nytänkande som kommer både individer och samhälle till nytta. Det är viktigt att, såväl nationellt som internationellt, skapa goda förutsättningar för många konstruktiva möten mellan människor med olika bakgrund.

Konkreta mål

Av ledamöterna i centrala och regionala myndigheters styrelser bör minst 5 procent vara under 30 år.

Inrikesdepartementets kartläggning av ålderssammansättningarna i centrala myndighetsstyrelser visar att medelåldern i dessa är 54,1 år för 1995/96. Åldersspridningen är också dålig, gruppen 18 till 29 år utgör 0,5 procent av styrelserna. Gruppens andel av befolkningen är 16,2 procent. På samma sätt som det är självklart att ta tillvara erfarenheter från både kvinnor och män bör representation från olika åldersgrupper bidra till att stärka den samlade kompetensen i olika organ.

Av ledamöterna i statliga kommittéer bör minst 10 procent vara under 30 år.

Inrikesdepartementets kartläggning av ålderssammansättningarna i statliga kommittéer visar att medelåldern i dessa är 51,6 år för 1995/96. Åldersspridningen är också dålig, gruppen 18 till 29 utgör 2,9 procent av kommittéerna. Gruppens andel av befolkningen är 16,2 procent. Resonemang som förs under målet för centrala myndigheters styrelser är giltigt även för statliga kommittéer.

I samtliga kommunala styrelser och nämnder med minst fem ledamöter bör det finnas minst en ledamot under 30 år.

Vi anser att det är viktigt att kommuerna i så hög utsträckning som möjlighet i sitt beslutsunderlag har möjlighet att väga in synpunkter från personer med olika åldrar. Besluten kommer att bli bättre underbyggda och därmed av högre kvalitet. Rekommendationen avser de sammanhang dit det inte är direktval.

Ungas engagemang och idéer ska särskilt tas tillvara när det gäller:

- *arbetet med en långsiktigt hållbar ekologisk utveckling*
- *inträdet i informationssamhället*
- *arbetet mot främlingsfientlighet och rasism*
- *företagande*

I flertalet sammanhang har unga människor framgångsikt tagit initiativ till och drivit viktiga politiska frågor. Exempel på detta är miljöfrågor, frågor om informationsteknik samt arbetet med att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Trots dessa goda erfarenheter av ungas arbete och engagemang visar flertalet utredningar att unga människor tas tillvara i liten utsträckning i det politiska arbetet. Vi anser att det inom vissa områden är extra angeläget att ungas erfarenheter och initiativkraft tas tillvara eftersom deras kunskaper på dessa områden ofta är mycket större än de äldres.

Vidare vill vi peka på resultatet av den enkät som kommittén genomfört tillsammans med Statistiska centralbyrån när det gäller frågan om hurvida man kan tänka sig att starta ett eget företag. Fyra av tio unga svarade att de kan tänka sig att starta eget och knappt en tredjedel att de kanske kan tänka sig det.

2.4 Former för styrning, utvärdering och uppföljning

För att en sektorsövergripande och målstyrd politik skall vara verkningsfull krävs en modell för styrning, uppföljning och utvärdering av målen och deras uppfyllelse. Ungdomspolitiska kommittén föreslår nedan en organisation och ansvarsfördelning för en målstyrningsmodell för ungdomspolitiken.

Efter att riksdagen beslutat om de övergripande målen ska dessa brytas ner till konkreta mål av regeringen. De konkreta målen är ett sätt att mäta måluppfyllelsen av de övergripande målen. De konkreta målen ska beaktas av regeringen inom de olika sektorsområden som berör unga. Myndigheterna bör också få i uppgift att presentera statistik och en redovisning av den förda politiken i förhållande till de konkreta målen. Detta arbete bör samordnas av Ungdomsstyrelsen. En del i en sådan redovisning till regeringen bör vara en för myndig-

heterna gemensam och sektorsövergripande årlig redovisning. En särskild analys av måluppfyllelsen ska redovisas av Ungdomsstyrelsen vart fjärde år. Där bör utvecklingen av ungas levnadsvillkor i förhållande till målen och förslag till eventuell revidering av de övergripande målen och ungdomspolitikens inriktning presenteras.

Ungdomsstyrelsens övergripande mål är idag att främja goda uppväxtvillkor för ungdomar samt verka för att unga människor görs delaktiga i samhällsutvecklingen. Ungdomsstyrelsen ska arbeta sektorsövergripande och ha en kontinuerlig kontakt med kommunerna när det gäller att följa ungdomars villkor i samhället. Ett tillägg till Ungdomsstyrelsens verksamhetsmål bör övervägas där det framgår att myndigheten i all sin verksamhet, till exempel bidragsgivning, arbete med EU:s program och projektsatsningar bör beakta målen för ungdomspolitiken. Vidare bör Ungdomsstyrelsen få ett samordningsansvar för information till kommuner och föreningsliv om målen för politiken för unga.

För att stimulera en utveckling av insatser som bidrar till måluppfyllelse bör ett begränsat utvecklingsstöd införas. Medel bör avsättas för att stödja utvecklingen av kommunernas insatser för unga och det ideella föreningslivets ungdomsverksamhet i enlighet med de övergripande målen.

Målen för politiken för unga bör vara vägledande för kommunal verksamhet. Som nämnts ovan bör Ungdomsstyrelsen ha en stödjande roll när det gäller att informera kommunerna om målen som rör unga. Enligt Ungdomspolitiska kommitténs uppfattning bör det finnas ett gemensamt intresse hos staten och kommunerna att följa upp och utvärdera kommunernas arbete med målen. Kommittén föreslår att initiativ tas till överläggning om ett sådant samarbete mellan staten och kommunerna i denna fråga. En uppföljning och utvärdering bör kunna kopplas till de ungdomsforskningscentra som finns i landet.

När det gäller Ungdomsstyrelsens roll i den presenterade målstyrningsmodellen kan sammanfattningsvis sägas att myndigheten redan idag arbetar sektorsövergripande och har en kontinuerlig kontakt med kommunerna i flera sammanhang. En viss förstärkning av myndigheten torde dock behövas för den uppföljningsroll som myndigheten tilldelas tillsammans med kommunerna. Hur stor resursförstärkning det kan komma att bli frågan om är avhängigt resultatet av förhandlingarna mellan staten och kommunerna samt regeringens ambitionsnivå när det gäller utvärderingsverksamheten.

Slutligen ska kommittén enligt sina direktiv uppmärksamma den regionala nivån när det gäller styrning, uppföljning och utvärdering av målens genomförande. Kommittén har funnit att såväl på lokal som regional nivå är insatser för att nå goda förhållanden för de unga av största betydelse för regionens överlevnad och utveckling och ingår därför som en viktig del i det regionalpolitiska utvecklingsarbetet. Samspelet mellan nationell, regional och lokal nivå är här viktigt. Kommittén anser därmed att ansvaret för styrning och uppföljning av målen för ungdomspolitiken bör ligga på den nivå där besluten fattas. Ansvaret för utvärdering bör ligga utanför den egentliga verksamheten. Ungdomsstyrelsen bör få ett ansvar att samordna, sammanställa och presentera resultaten av utvärderingarna. Ungdomsstyrelsen bör också kunna ta initiativ till riktade undersökningar av hur målen uppfylls.

3 Makt

En del i kommitténs uppdrag är att sammanställa och analysera erfarenhet som finns när det gäller området ungdomars inflytande och utifrån detta föreslå åtgärder för att stärka ungdomars inflytande och delaktighet i samhället på olika nivåer och inom olika sektorer. Vi menar att unga bör ha inflytande, inte bara på de sektorer som traditionellt betraktas som "ungdomsfrågor", utan de ska också kunna påverka besluten i exempelvis tekniska nämnden i en kommun.

I detta kapitel diskuterar vi makt-, inflytande- och vanmaktsbegreppen. Våra slutsatser i kapitlet kommer att vara styrande för de förslag som vi lämnar i kapitlen fem till sju.

I kapitel 4 följer ett avsnitt om ungas syn på makt. I kapitel 5 tar vi upp ungas makt i politiken varvid bland annat frågor om rösträtt, representativitet och samråd inför kommunala beslut diskuteras som medel för att uppnå ökad makt. I kapitel 6 behandlas ungas makt i skolan och hur elevernas inflytande ska kunna öka. Även studenters inflytande behandlas. Kapitel 7 handlar om ungas makt över fritiden och kulturen och om hur de unga i kommunen ska kunna få ett större inflytande över dessa frågor.

3.1 Vad är makt?

Vi kommer nedan att presentera några försök till förklaringar av begreppen makt, inflytande och vanmakt.

3.1.1 Maktbegreppet

Maktutredningen

I Maktutredningens huvudrapport *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44) understryker utredaren att makt är ett omtvistat begrepp med många definitioner. En viss gemensam kärna för dessa är att makt är möjlighet att påverka. Många gånger tas för givet att makt innebär att någon annan tvingas att handla på ett sätt som vederbörande annars inte skulle ha gjort. Makt kommer därmed att förknippas med tvång, konflikt och dominans. Men denna samman-

koppling är inte nödvändig. Makt kan också ses som en ömsesidig bytesrelation. Utbyte och samarbete kan ge två parter makt över varandra.

Ett sätt att kartlägga makten är enligt maktutredningen att studera politiska beslutsprocesser. Vem vinner och vem förlorar? Denna undersökningsmetod har emellertid kritiserats för att den endast beaktar de synliga politiska konflikterna, maktens "första ansikte". Man bortser då från de frågor och krav som inte kommer upp på den politiska dagordningen. Icke-beslut och bortdefiniering, vad som kommit att kallas maktens "andra ansikte", kan gynna de redan mäktiga. Det har i debatten dessutom gjorts gällande att man även borde uppmärksamma de processer som styr medvetande och ideologisk hegemoni. Denna aspekt har benämnts maktens tredje dimension - maktens "tredje ansikte". Vad som därmed ställs i fokus är makten över medborgarnas tankar.

En första förutsättning för framgångsrik maktutövning är förmågan att formulera krav, att kunna ge uttryck för sina önskningar. Maktlöshetens tystnad är uttryck för de undertrycktas oförmåga att själva artikulera sina intressen. Maktstrukturer kan permanentas till följd av att de maktlösa sänker sin anspråksnivå och anpassar sig till rådande förhållanden. Det är detta slag av maktprocesser som fångats under namnet maktens tredje dimension.

Den ökade internationaliseringen av politiken är en utveckling som på senare år kommit att uppmärksammas som ett problem för lokal maktutövning. Maktutredningen menar att när traditionella nationella frågor blir en del av utrikespolitiken riskerar de att hamna utanför en bred demokratisk kontroll med hänvisning till sekretessen och det nationella intresset. Det ökande inslaget av multilaterala förbindelser förstärker denna process. Riksdagens ledamöter delges sällan information om pågående förhandlingar. Åtskilliga avtal läggs inte på riksdagens bord, andra är i praktiken omöjliga att omförhandla inför en ratificering. Internationaliseringens konsekvenser för medborgarna innebär enligt utredningen att medborgarna allt oftare och inom allt fler områden berörs av beslut som fattats i internationella sammanhang. Medborgarnas möjligheter att påverka dessa beslut har emellertid inte ökat i samma takt. Det demokratiska styrelsesättet grundas på offentlig debatt och möjlighet till ansvarsutkrävande. Båda dessa förutsättningar har, åtminstone på kort sikt, blivit svårare att uppfylla i den internationaliserade demokratin. Internationaliseringen har delvis förändrat den politiska debattens karaktär. Internationella

beslutsprocesser kännetecknas av elitisering, anonymisering och informalisering.

Maktutredningen framhåller dock att den lokala nivån samtidigt kan få en ökad betydelse i den internationaliserade demokratin. Kommuner och regioner kan i ökad utsträckning samarbeta med centrala och lokala maktcentra och lokala maktcentra i andra länder. Kraven på rörlighet och politikens reaktionssnabbhet leder till en regionalisering över statsgränserna. Den lokala utrikespolitikens betydelse ökar.

Ungdomskommittén

I delbetänkandet *Ungdom och makt* (SOU 1991:12) utvecklar Ungdomskommittén resonemanget om maktens tre ansikten. Ungdomskommittén understryker att det tredje ansiktet är dolt bakom de båda första. Det handlar inte om den formella maktens utövande, inte heller om förmågan och rätten att ställa frågorna utan om de bakomliggande processerna som formar vårt medvetande, vår verklighetsbild. Ungdomskommittén frågar sig vem som äger förmågan att forma ungas medvetande och konstaterar att det handlar om de grundläggande värderingar som ges i skolan, på fritiden, på arbetet och i hemmet. Det handlar om hur man som konsument påverkas att tillägna sig en livsstil. De unga utgör en stor marknad. De måste därför, utifrån affärsmännens perspektiv, fås att uppfatta tillvaron så att de köper varor och tjänster. En del av medvetandet formas på marknaderna i rollen som konsument. TV-reklam, film, video, musik samverkar i syfte att skapa goda konsumenter. Ungdomskommittén understryker dock att det också finns helt andra krafter. Unga människor smälter samman sina intryck till nya uppfattningar som präglas av bland annat global information, datorer och multi-kulturella erfarenheter.

De fem härskarteknikerna

En konkret aspekt av makt är de härskarteorier Berit Ås presenterar i boken *Handbok i frigörelse*. De fem härskartekniker som kan nyttjas inför alla slag av förtryckta grupper. I boken presenteras teknikerna som ett sätt för män att förtrycka kvinnor. De flesta maktgrupper har dock tillgång till teknikerna och kan således till exempel användas av äldre för att förtrycka unga eller av lärare för att förtrycka elever. Genom att presentera dessa fem tekniker vill vi visa hur genomgri-

pande och ofta omedvetna attityder mot unga kan vara och också därmed hur svårt det kan vara att ändra dem.

Den första tekniken, osynliggörandet, innebär att ugna i exempelvis föreningsstyrelser förbises eller "glöms". Vid val till förtroendeposter i kommittéer och styrelser kan unga försvinna totalt ur den etablerade vuxengenerationens minne och medvetande. Ofta klagar vuxna på att det inte går att hitta några unga som vill kandidera till styrelseposter, men har de verkligen försökt?

Den andra tekniken, förlöjligandet, innebär att genom att göra sig lustig på andras bekostnad får talaren skrattarna på sin sida. Förlöjligandet gör att värdet av det som den förlöjligade säger eller gör blir mindre värt. Många unga möts av en "lilla-vän"-attityd när de försöker göra sin röst hörd.

Den tredje härskartekniken, undanhållande av information, är ett sätt att behålla makt för egen del genom att försämra förutsättningarna för andra att utöva sitt inflytande. Många unga berättar om att de inför exempelvis skolkonferensen erhåller handlingarna kort tid innan mötet vilket omöjliggör att kunna ha synpunkter.

Den fjärde tekniken är dubbelbestrafningen. I sin mest utpräglade form leder dubbelbestrafningen till att en grupp utsätts för fördömande både för ett bestämt uppförande och för motsatsen. Engagerar unga sig i en fråga uppfattas det som fel och gör de det inte är det också fel.

Den femte tekniken är påförande av skuld och skam. Skam påförs genom förlöjligande. Unga blir skamsna när de får höra om sin bristande kompetens även om det skett genom att man har undanhållits information eller vägrat dem tillträde till områden som hittills uteslutande har behärskats av vuxna.

3.1.2 Begreppen delaktighet och inflytande

Om delaktighet

Delaktighet är en grundsten för demokratin. Medborgarna måste känna sig delaktiga i samhället och vilja ta aktiv del i det politiska livet för att demokratin ska fortleva. Under senare år har diskussionen om demokratins kris ofta fokuserat på ungas utanförskap. Även om det kan ifrågasättas huruvida demokratin verkligen är i kris står det klart att unga har svårt att göra sina röster hörda i demokratin och att många unga känner att de har små möjligheter att påverka.

Att arbeta för att göra unga mer delaktiga i samhällslivet måste därför anses vara nödvändigt.

Sociologen Benny Henriksson menar i rapporten *Att skapa sin Ungdom* (Slutrapport från projektet *Ung på 90-talet i Västerås*, 1991) att begreppen att vara delaktig och att ha inflytande har stor betydelse för en persons utveckling. När unga är aktiva och därmed delaktiga utvecklas de. Delaktigheten ger dem bättre kunskaper och kompetens. De unga lär sig utveckla demokratiska arbetsformer och de måste lära sig fakta för att fatta beslut. Att vara delaktig ger enligt Henriksson ett större självförtroende och en större känsla av att man som människa är värd något, att ens synpunkter är viktiga, att man har något att tillföra och att man verkligen kan påverka och förändra något. Att vara delaktig ger också en känsla av att bli tagen i anspråk och av att vara respekterad. Detta är inte minst viktigt i ungdomsåren. Delaktighet ger en större mening med livet och en roll i samhället.

Om inflytande

Den amerikanska forskaren Sherry Arnstein har konstruerat en analysmodell för att förklara vad inflytande är.¹⁴ Enligt Arnstein finns det en rad olika grader av inflytande. Hon illustrerar detta genom att tala om en stega. Högst upp på stegen finns självstyre. Sedan följer delegerad makt, medinflytande, eftergifter, konsultation, information, terapi och sist manipulation. Självstyre, delegerad makt och medinflytande är olika grader av medborgarmakt och ansvar. Eftergifter, konsultation och information utgör olika grader av välvilja, medan terapi och manipulation inte innebär något inflytande alls. Trots detta brukar även dessa två sistnämnda grupper av ”stegpinnar” benämnas inflytande. I korthet innebär de olika stadierna följande.

Manipulation innebär att medborgarna samlas till information som ger en fragmentarisk eller skev bild av ett problem.

Terapi innebär att man samlar medborgarna till grupper som sägs ge dem inflytande, men som i själva verket försöker bota och avleda dem från deras vilja att påverka. Man skapar en ersättning för verkligt inflytande.

Information innebär att man informerar människor om deras rättigheter, skyldigheter och vad som är på gång. Kännetecknas ofta av envägskommunikation som föredrag och informationsblad. Informationen kommer oftast så sent att det är försent att påverka.

¹⁴ Framställningen bygger på D. Pettersson, *Demokratiprojektet - en utvärdering*, 1989.

Konsultation innebär att man frågar folk vad de tycker eller önskar sig. Men det finns inget som garanterar att man kommer att bry sig om och verkställa det de vill ha.

Eftergifter innebär att makthavarna går med på att ge ett visst inflytande genom en eller ett par representanter i styrande organ. Man får vara rådgivande men makthavarna har fortfarande rätten att besluta eftersom de är i majoritet. Man går med på ett visst inflytande för att lugna eller få det att se bra ut. En annan form är att man inrättar rådgivande organ med oklart definierade befogenheter och funktioner.

Medinflytande innebär att makthavare går med på att dela med sig av planering och beslutsfattande. En organisation upprättas som inte kan ändras av bara den ena parten. "Folket" har en möjlighet att förhandla. De har representanter i en styrelse eller kommité men är ej i majoritet. Deras ställning kan bli stark om de har en stark opinion och basorganisation bakom sig som kan trycka på.

Delegerad makt innebär att makthavarna delegerat styrningen av vissa delar eller enheter till en intressegrupp. Makten har delegerats så att intressegruppen har egna tydliga beslutsorgan. Man har en budget att besluta över. Det beslutade organet har så stark ställning att de har möjlighet att förhandla med "makthavarna".

Självstyrelse innebär att intressegruppen själva styr en institution eller ett projekt eller dylikt. Det är de själva som ingår i styrelsen och de bestämmer själva över verksamhet, ekonomi et cetera. De har också rätt att förhandla om de eventuella villkor som gör att någon utifrån (till exempel kommunen) kan ändra deras förutsättningar att verka.

3.1.3 Vanmaktsbegreppet

Maktutredningen

Ett av maktanalysens stora problem är att tolka tystnad. Tystnad kan vara ett tecken på passivitet och vanmakt. Men det finns också tysta sätt att utöva makt. All effektiv påverkan behöver inte ta sig öppet, verbalt uttryck. Den amerikanska ekonomen Albert Hirshman har infört benämningarna "exit" och "voice" för dessa två strategier att utöva makt. Är man missnöjd med exempelvis en organisation eller en vara är en möjlighet att överge, att lämna, att byta till ett annat alternativ. Den andra strategin är att göra sin röst hörd, att klaga, att protestera. Den ena metoden behöver inte utesluta den andra, men

åtskillnaden fäster uppmärksamheten på att övergivandet i vissa lägen kan vara den mest effektiva metoden att påverka. Särskilt i situationer då öppen protest förefaller lönlöst är det bättre att fly än att illa fäkta. Möjligheten att effektivt kunna påverka genom att överge beror givetvis på om det finns några reella valalternativ.

Genom en ökad välfärd uppstår nya krav. Valmöjligheterna ökar, antalet deltagare stiger, önskemålen blir fler och varierande, komplexiteten tilltar och belastningen ökar. Institutioner och tankemodeller visar sig plötsligt vara föråldrade.

Maktutredningen menar att denna utveckling, som från demokratisynpunkt måste bedömas som gynnsam, i sin tur skapar nya problem. Det finns nämligen en växande klyfta mellan vad man skulle kunna kalla det möjliga och det förverkligade medborgarskapet. Medborgarnas förväntningar på personligt inflytande stiger snabbare än det faktiska handlingsutrymmet. Samhällsutvecklingen kännetecknas därför också av medborgerlig vanmakt. Fenomenet är märkbart inom samhällslivets olika områden. De områden maktutredningen tar upp är bland annat den offentliga sektorn, den representativa demokratin, organisationerna och opinionsutbildningen.

Den offentliga sektorn är till stora delar uppbyggd enligt de standardiserade enhetslösningarnas princip. Den medborgarundersökning som utredningen genomfört visar att många som kommer i kontakt med den offentliga sektorn känner tyst vanmakt. Områden som skola och sjukvård kännetecknas av brist på valalternativ.

Den representativa demokratin tilldelar de politiska partierna och de allmänna valen en avgörande roll. Det finns emellertid flera tecken på en ökad klyfta mellan väljare och valda. Samhörigheten med de etablerade partierna försvagas, valdeltagandet sjunker, blankrösterna blir fler, andelen partibytare växer och osäkerheten i valmanskåren stiger.

Organisationerna, särskilt de idéburna folkrörelserna, har svårt att få unga att åta sig förtroendeuppdrag. Aktiviteten stagnerar. De ungas samhällsengagemang tar sig andra former än det traditionella föreningslivets.

Opinionsbildningen domineras i dag av massmedia. Tidningarnas, televisionens och radions stora räckvidd har medfört att medborgarna är jämförelsevis välinformerade. Men kraven på allsidig upplysning växer. Mediekonsumenterna söker nya, inte minst internationella, informationskällor. De traditionella massmedieinstitutioner och verk-

lighetstolkningar som länge dominerat Sveriges offentliga liv utmanas.

Förändringstendenserna inom de ovan beskrivna områdena följer i ett viktigt avseende samma mönster. Medborgarna utövar makt genom att överge. Att lämna ett gammalt alternativ och om möjligt välja ett nytt framstår som mer effektivt än att stanna kvar och försöka förändra. Den aktuella samhällsutvecklingen präglas av att "fly" snarare än att "fäktas", av "exit" snarare än "voice". Det politiska engagemanget söker sig nya vägar. Sociala rörelser av en ny typ blir alternativ till de etablerade organisationerna. Massmedieutvecklingen öppnar nya möjligheter. Denna typ av reaktion innebär att medborgarna genom att rösta med fötterna förändrar förutsättningar för de etablerade organisationerna. Gamla institutioner kan emellertid fortsätta att leva kvar under lång tid. Det finns flera faktorer som förklarar sådan institutionell tröghet. Nostalgi och eftersläpande självförståelse legitimerar gamla organisationer. Statussubventioner, anställningstrygghet och stenpalats fryser och permanentar sociala rörelser.

Storstadskommittén

Storstadskommittén för ett resonemang i sitt första delbetänkande *Att röja hinder* (SOU 1995:142) kring begreppen vanmakt och egenmakt med Maktutredningens betänkande som grund. Storstadskommittén anser att ökad vanmakt lämpligast ska mötas med egenmakt. Medborgarnas egenmakt kan komma till uttryck i två skilda dimensioner, dels makten över sin egen vardag, dels i den makt hon kan utöva tillsammans med andra i den gemensamma vardagen, till exempel i bostadsområdet, i arbetet och i skolan.

Storstadskommittén menar i sitt andra delbetänkande *Egenmakt* (SOU 1996:177) att vanmakt är en individuell upplevelse och innehåller många dimensioner. Ett sätt att beskriva ramen för begreppet skulle kunna vara att säga att det är när individen känner att hennes önskan om att ta befälet över sin situation förhindras av maktstrukturer - osynliga eller synliga - som ligger utanför möjligheten att förändra. Vanmakt skulle därmed kunna tolkas som frånvaron av möjligheter att påverka den egna tillvaron. Men att endast relatera begreppet vanmakt till påtvingad maktlöshet innebär att en viktig dimension går förlorad. Begreppet alienation fångar något mer. Alienation handlar enligt Storstadskommittén inte bara om en känsla av maktlöshet utan också, och kanske än viktigare, en känsla av att stå utanför. Ett främlingskap eller individuellt upplevt utanförskap inför

samhällslivet. Detta försvårar också mobiliseringssträvanden. En alie-nerad människa kommer åtminstone inledningsvis att ha svårt att ut-öva egenmakt då det kräver aktivitet och engagemang. Genom att bygga demokratiska nätverk och skapa rörelse och aktivitet i närmil-jön går det dock enligt Storstadskommittén att inleda processer som involverar allt fler i ett gemensamt ansvarstagande.

3.2 Makt och jämställdhet

När det gäller makt är det viktigt att komma ihåg att definitionerna och historieskrivningen i stort sett utesluter kvinnor. Detta innebär inte att "problemet" med kvinnor och samhälle uteslutits som ett forskningsområde. Men kvinnors strukturellt lägre sociala status kopplas inte ihop med bekymmer kring demokrati och styrning utan med bekymmer kring resurssvaga medborgare. I *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44) skriver Yvonne Hirdman att maktfrågan mellan könen förvandlas till att bli ett socialt problem. Det är fördel-ningen av resurser som påverkar medborgarnas möjligheter att hävda sina rättigheter i olika sammanhang, individuellt och kollektivt, som bör studeras och det är dessa mindre resurser som gör att kvinnor har en sämre ställning på arbetsmarknaden, i det politiska livet, i de stora organisationerna och i näringslivet. Bakom detta resurstänkande finns emellertid enligt Hirdman inte någon tydlig eller redovisad idé eller teori om varför det förhåller sig på detta sätt, vilket innebär att resur-sidéen som "förklaring" till kvinnors sämre sociala, ekonomiska och politiska läge kan verka fördröjande. Kvinnors bristande resurser kan uppfattas som en fråga om något otillräckligt, ett tillkortakommande, men inte "systemets" utan snarare kvinnornas.

Ungdomspolitiska kommittén är medveten om att stora skillnader föreligger mellan män och kvinnor när det gäller i vilken mån man har möjlighet att utöva makt och hurvida man ges förutsättningar att vara med och styra samhället. Självklart finns det också skillnader mellan unga kvinnors och unga mäns möjligheter att utöva makt och många paralleller kan göras mellan jämställdhetssträvanden och ungas strä-van att få större del av makten och inflytandet.

I de följande kapitlen har vi där vi har kunnat se specifika skillna-der mellan flickor och pojkar och mellan unga kvinnor och unga män resonerat kring dessa och vi strävar i våra förslag efter att förhållan-dena mellan könen ska bli jämställda. För att ändra de grundläggande

orättvisor som föreligger mellan kvinnor och män behövs dock betydligt kraftfullare åtgärder. Det ligger dock utanför vårt uppdrag att gå närmare in på dessa och de behandlas också i andra sammanhang.

3.3 Politikens möjligheter och begränsningar

Det faktum att allt fler beslut som rör oss fattas inom Europeiska unionen eller i andra internationella sammanhang istället för i Sveriges riksdag gör att unga - så väl som äldre - kan få en känsla av att det inte går att påverka politiska beslut. Det kan å andra sidan hävdas att möjligheten att påverka internationella beslut ökar vår möjlighet att styra utvecklingen på ett helt annat sätt än om vi stod utanför internationellt samarbete.

I detta betänkande kommer vi inte vidare att diskutera makten ur ett internationellt perspektiv. De förslag vi presenterar i kapitel fem till sju avser i hög grad ungas möjligheter att påverka sin egen vardag, främst inom de områden där kommunerna har beslutanderätten.

Vi har i tidigare kapitel tagit upp frågan om den etablerade vuxengenerationens attityder till de unga vad gäller makt och inflytande. Sammanfattningsvis kan sägas att unga hindras genom den etablerade vuxengenerationens attityder - medvetna eller omedvetna - att kunna utöva inflytande. De äldre är ofta inte villiga att dela makten med de yngre. Vi vill i det sammanhanget erinra om de härskartekniker som diskuterats ovan. När teknikerna används kan det leda till att unga för en lång tid framåt tappar intresset för att delta i något politiskt arbete.

Generellt kan sägas att det är svårt att med lagstiftning ändra sådana attityder. Det finns dock exempel på att politikerna kan "gå före" och ändra människors attityder just genom lagstiftning. Lagen om förbud mot barnaga är ett sådant exempel. Genom att uttala sin vilja kan politikerna bana väg för nya tankegångar. Lagstiftning för att ändra attityder ska dock användas med försiktighet och kan bara vara motiverad på områden där den utveckling som anses som nödvändig går alltför långsamt.

Vi vill också i detta sammanhang återknyta till svårigheterna att definiera makt och att konstatera "var den finns". Maktens första ansikte kan exemplifieras med deltagande i val och i andra politiska beslut. Man är aktiv i det fackliga arbetet eller i en föreningsstyrelse. Hit har unga ofta formellt tillträde men förnekas ofta detta i praktiken genom att den etablerade vuxengenerationen inte släpper in dem, ofta

grundat på bristande erfarenhet av vad unga kan bidra med. Det andra ansiktet, som handlar om att formulera dagordningen och därigenom vara med och bestämma vad som ska diskuteras, är svårare att få tillträde till som ung. I många sammanhang är det den etablerade vuxengenerationen som bestämmer vad som ska diskuteras, exempelvis rektor på skolkonferensen och läraren på klassråden. De förslag vi lämnar i kapitel fem till sju ska öka de ungas möjlighet att omfattas av dessa båda ansikten. Den tredje dimensionen av makt - det tredje ansiktet - är svåråtkomligt för så väl unga som vuxna. Här är det fråga om de bakomliggande processerna som formar vårt medvetande. Vi hyser endast en svag förhoppning om att vi med våra förslag kan förbättra ungas tillträde till denna dimension.

Vi vill också erinra om den inflytandestege som refererats ovan där vi sett att graden av inflytande kan gå från manipulation till självstyre. När det gäller ungas verkliga möjlighet till makt, inflytande och delaktighet menar vi att det är oerhört viktigt att tydligt definiera vad de unga i till exempel ett kommunalt samråd eller ett ungdomsråd ska få vara med och påverka och i vilken utsträckning de vuxna förbinder sig att ta hänsyn till de åsikter som de unga framför. Erfarenheter visar tydligt att engagemanget upphör då unga anser att de dragits in i en skendemokratisk struktur eller har förespeglats en möjlighet att även påverka de stora frågorna, och inte bara "cykelställsfrågor", och detta sedan inte har infriats. Det är högst tänkbart att den unga har tappat förtroendet för politiker och för politik som en möjlighet att påverka. Har unga således utlovats självstyre, eller kanske delegerad makt eller medinflytande, men finner att de är utsatta för manipulation eller terapi är det svårt att återfå förtroendet för demokratiska processer. Risken för skendemokrati ska dock inte ses som ett argument mot att arbeta för att öka ungas makt och inflytande. Det viktiga är att vara uppmärksam på problemet och att agera därefter. Vi försöker i våra förslag att minimera risken för att skendemokrati ska uppstå.

Slutligen vill vi också något beröra det förhållandet att även om alla medborgare har möjlighet att utöva ett verkligt inflytande är det ändå upp till den enskilda att utnyttja dessa. Medborgarna måste våga, vilja, orka och hinna. De möjligheter som skapas för att öka det verkliga inflytandet för medborgarna får ingen effekt om inte den enskilde tar tillvara dessa möjligheter och avsätter egen tid och eget engagemang.

4 Unga om makt

Hur ser de som är mellan 15-25 år på sina möjligheter att påverka sin livssituation? Upplever unga att de har kontakt med politiken och att politiker på olika nivåer lyssnar på ungas åsikter? Om inte, vad tycker de måste ändras?

Ungdomspolitiska kommittén har i sitt utåtriktade arbete på olika sätt frågat unga om deras syn på sin och andra ungas vardag och hur ungdomspolitiken i framtiden bör se ut. Här nedan kommer vi att presentera resultaten från dessa aktiviteter vad gäller frågorna om makt och inflytande¹⁵.

Ungdomspolitiska kommittén har i huvudsak haft kontakt med unga på tre olika sätt. För det första har en enkätundersökning genomförts i samarbete med SCB. För det andra har kommittén initierat ett 50-tal rådslag där unga har samlats och diskuterat ungdomspolitik. Från varje rådslag har ett slutdokument med diskussioner, förslag och tips skickats in till kommittén. Dessa har sedan använts både som kompass och som inspirationskälla i kommitténs arbete. För det tredje har kommittén skickat ut sin rapport på remiss till cirka 2500 ungdomsgrupper. Även från dessa har svar kommit in vilka kommittén använt i sitt arbete.

4.1 SCB-enkäten

I den enkät som Ungdomspolitiska kommittén genomfört i samarbete med SCB tillfrågades 2 000 unga mellan 15-25 år. Vi har ställt frågor kring synen på arbete, bostad, fritid samt makt och inflytande. Frågorna har utgått ifrån idéer och förslag som är aktuella i debatten om unga och ungdomspolitik. Vi har velat ställa så konkreta frågor som möjligt för att vi på dessa punkter ska få en tydlig bild av vad unga tycker. Vi har därutöver ställt några frågor som söker ringa in upplevelser av till exempel makt och inflytande.

Enkäten har skickats till 2 000 unga mellan 15 och 25 år. Efter en andra skriftlig påminnelse till de som inte skickat in sina svar har SCB

¹⁵ En heltäckande presentation av resultaten från detta arbete finns att läsa i betänkandets två bilagor *Jo, så här tycker vi!*.

ringt till ett representativt urval av dessa och bett att få göra en telefonintervju. Svaren har därefter viktats i syfte att kompensera för bortfallet samt väga upp från urvalsnivå till populationsnivå. På detta sätt kan vi utifrån de svar som kommit in uttala oss om vad de som är mellan 15 och 25 år och som är folkbokförda i Sverige anser i dessa frågor. Den vägda svarsfrekvensen ligger på 74 procent.

En enkätundersökningens främsta värde ligger i att vi på en jämförelsevis kort tid kan få kontakt med ett stort antal människor och få veta deras syn på ett antal frågor. Enkätens standardiserade form med ett visst antal givna svarsalternativ underlättar också en statistisk bearbetning av de inkomna svaren vilket innebär att vi kan få en generell bild av åsikter och värderingar från den grupp ur vilken de tillfrågade slumpmässigt har valts ut.

Fördelen men den här typen av undersökningar är också dess nackdel. Den standardiserade frågeformen innebär att den som svarar enbart har ett visst antal svarsmöjligheter. På så sätt reduceras i viss mån en komplex och mångfacetterad verklighet till ett fåtal fasta svarsalternativ vilka dessutom kan tolkas på olika sätt av de svarande. I sig ger dessa resultat ingen heltäckande bild av ungas åsikter och intressen på dessa områden. De resultat som presenteras i detta kapitel ska därför ses som övergripande opinioner inom gruppen unga mellan 15-25 år.

Tillsammans med de dokument som skickats in till oss från de av kommittén initierade rådslagen och från svaren kommitténs rapport *Vad tycker du?* kan resultaten av enkäten emellertid ge en helhetsbild av hur unga resonerar och tänker i dessa frågor samt vad man anser är viktigt att förändra eller slå vakt om.

Kommittén vill särskilt påpeka att de resultat som presenteras inte baseras på jämförelser med övriga befolkningen. Vi vet därför inte om dessa resultat är typiska för just de mellan 15-25 år. I kapitel 5 presenterar vi inledningsvis data från tidigare undersökningar vilka jämför mellan åldersgrupper.

Generellt visar resultaten visar på en mycket negativ upplevelse av möjligheten till inflytande i politiska organ och större organisationer. Däremot menar man att man har förhållandevis goda möjligheter att påverka den egna situationen såsom val av utbildning. Vad gäller de olika idéerna till ökat inflytande för unga är man ofta mycket positiv. Var tredje av de svarande säger att de skulle kunna tänka sig att arbeta i ett ungdomsråd. Det innebär att det finns ett visst intresse för politik om än inte för arbete i de politiska partierna.

4.1.1 Inflytande i dag

Många upplever sig överlag ha någon eller stor påverkan vad gäller möjlighet att få bostad, arbete, god ekonomi och att välja utbildning.

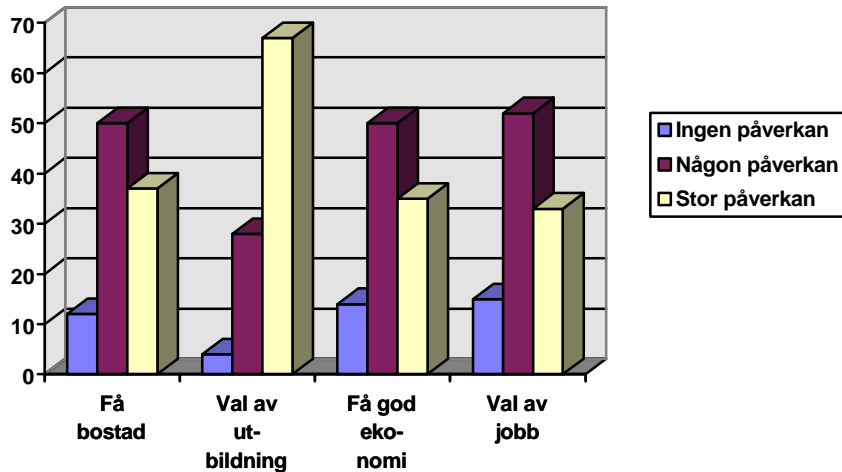


Diagram 1 Hur tycker du att du kan påverka dina möjligheter till...

Störst möjlighet att påverka upplever man sig ha över valet av utbildning. På detta område säger sig 67 procent av de svarande ha stor påverkan. Där ser vi också en mycket liten grupp som upplever sig inte ha någon påverkan överhuvudtaget.

Minst upplevelse av möjligheterna att påverka har de svarande vad gäller att få en god ekonomi och att välja jobb. Tilltron till de egna möjligheterna till påverkan inom dessa områden ökar emellertid med ålder. Av de äldsta svarar nästan varannan att de i någon eller stor mån kan påverka sina möjligheter till att få en bostad jämfört med var femte av de yngsta. Samma mönster ser vi vad gäller möjligheterna att påverka val av jobb, 41 procent av de äldsta svarar att de kan påverka jämfört med 28 procent av de yngsta.

Tilltron till de egna möjligheterna att påverka den egna livssituationen påverkas också av utbildningsnivå. De med högre utbildning,

framförallt de som gått eller går på universitet eller högskola, svarar i högre grad att de kan påverka på varje område. Skillnaderna är emellertid statistiskt säkerställda endast vad gäller bostad, ekonomi och arbete varför vi måste uttala oss med försiktighet på de övriga områdena. Tendensen är dock den att utbildning inverkat på upplevelsen av möjligheterna att påverka. Detta resultat stämmer även med tidigare undersökningar. Till exempel framgår av Joakim Vogels kapitel om framtidstro i *Ungdomars välfärd och värderingar* (s. 545-548, SOU 1994:73) att arbetare och lågutbildade oroar sig mer för sin framtida ekonomi, bostadskostnader och arbetslöshet än andra.

Trots dessa skillnader visar resultaten sammantaget att man i den nära vardagen upplever att man har möjligheter att påverka sin situation. Detta framstår tydligt när vi jämför med hur man upplever sina möjligheter att påverka politik och större organisationer.

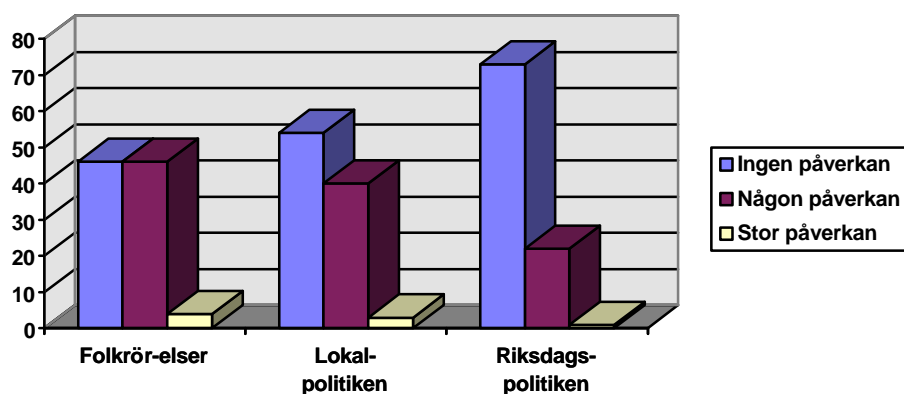


Diagram 2 Hur tycker du att du kan påverka folkrörelser, lokalpolitiken och riksdagspolitiken?

Hela 73 procent menar att de inte kan påverka riksdagspolitiken. Av dessa har en stor andel rösträtt. Enbart 1 procent säger sig ha stor påverkan. Nästan varannan av de svarande menar att de inte har någon påverkan på folkrörelserna och endast var tjugofemte menar att de har stor påverkan.

Allvarligast kanske svaren är vad gäller hur man uppfattar sina möjligheter att påverka lokalpolitiken. Endast 3 procent av de unga menar att de har stora möjligheter att påverka denna. Fler än varannan, 54 procent, menar att de inte har några möjligheter.

Inga statistiskt säkerställda skillnader utifrån olika utbildningsbakgrund finns på dessa områden. Tendensen är dock densamma som för frågorna om möjlighet att påverka den egna livssituationen. De som är yngre och de med lägre utbildning upplever i högre grad att de har svårt att påverka¹⁶.

För att ytterligare ringa in upplevelserna av möjligheter till makt och inflytande ställde vi frågor om man tyckte att man inom olika institutioner bryr sig tillräckligt om ungas åsikter. Över 80 procent menade att man både i skolan och på fritidsgårdar tillräckligt eller i viss mån lyssnar till de unga. Ett generellt sett mycket positivt svar som visar att i den nära vardagen upplever man att man lyssnar på de unga.

Intressant att notera är emellertid att förtroendet för skolan och fritidsgårdar sjunker ju äldre de svarande är. Av de mellan 15-17 år menar 31 respektive 61 procent att man i skolan och på fritidsgårdarna bryr sig tillräckligt mycket om de ungas åsikter. Av de mellan 23-25 år anser endast 13 respektive 31 procent att man bryr sig tillräckligt mycket.

När vi sedan jämför svaren hur man ser på intresset för ungas åsikter i skolan/ på fritidsgårdar med i politiken, föreningslivet samt på arbetsmarknaden ser vi tydliga skillnader. Majoriteten svarar här att man inte tillräckligt lyssnar till ungas åsikter.

De svarsalternativ som klassas lägst är riksdagen och EU. Där menar strax över 70 procent att man lyssnar mycket lite eller inte alls till de unga. Endast cirka 20 procent menade att man lyssnar tillräckligt mycket eller i viss mån.

¹⁶ Jämför vi med resultaten från *Ungdomars välfärd och värderingar* (a.a s. 418-419) ser vi liknande resultat. Där har man frågat efter förtroende för olika institutioner. Cirka 45 procent av de högskoleutbildade har där förtroende jämfört 15 procent av de som enbart gått grundskola eller tvåårig gymnasieutbildning.

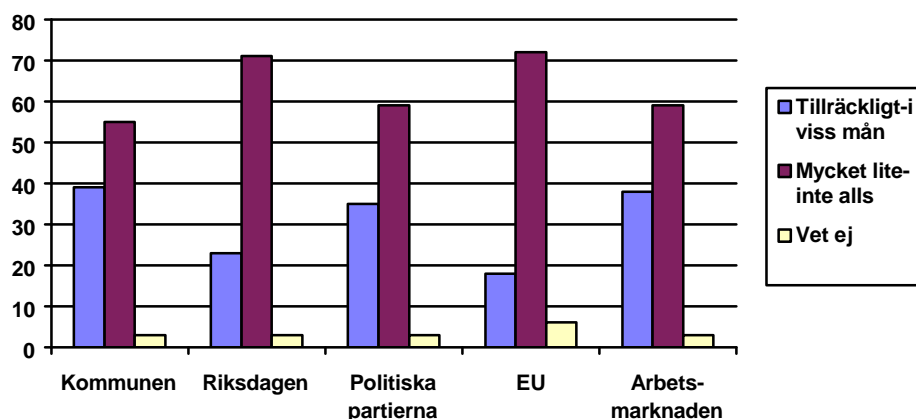


Diagram 3 Tycker du att man bryr sig tillräckligt om de ungas åsikter i...

Mest positivt inställd är man till kommunen. Där menar 39 procent att man lyssnar tillräckligt eller i viss mån. Vad gäller de politiska partierna har 35 procent uppfattningen att man lyssnar tillräckligt eller i viss mån till de unga. En mellanposition intar arbetsmarknaden, 60 procent säger att där lyssnar man inte alls eller endast mycket lite till de unga.

Resultaten ger en bild av de unga som starkt kritiska mot den politiska och institutionella makten. De upplever att de inom dessa maktsfärer både har små möjligheter att påverka och att man inte tillräckligt lyssnar till ungas åsikter.

Att ha makt och utöva inflytande handlar samtidigt inte enbart om att ges plats och få möjligheter utan även om att själv använda de redskap och fora som står till förfogande. Vi frågade därför också varför få unga vill engagera sig partipolitiskt.

Vad tror du är skälet till att enbart 2 av 10 unga vill engagera sig i ett politiskt parti? Kryssa högst för 2 alternativ!

	Alla
Det är för tråkigt	40 procent
Det tar för mycket tid	33 procent
Det är för svårt	20 procent
Det finns inget parti som helt stämmer överens med ens egna åsikter	26 procent
Det leder ändå inte till något	30 procent
Det är i alla fall de vuxna som bestämmer	26 procent
Politiken tar inte upp frågor som engagerar unga	18 procent

De två viktigaste anledningarna enligt de unga är att det är för tråkigt att engagera sig och att det tar för mycket tid. Inga större skillnader visar sig i jämförelser utifrån olika bakgrundsvariabler. Det visar sig dock att de allra yngsta i högre grad (34 procent) än de äldsta (18 procent) svarar att det ändå är de vuxna som bestämmer.

Intressant att notera är att svarsalternativet ”politiken tar inte upp frågor som engagerar unga” rankas lägst. De frågor man tar upp inom politiken är alltså inte ointressanta men det är för tråkigt att delta.

4.1.2 Hur kan man öka intresset för politik och ungas möjligheter till makt och inflytande?

Olika tankar och idéer om hur man ska öka intresset för och möjligheterna till makt och inflytande presenteras då och då. I enkäten har vi ställt frågor kring några av dessa för att se vilka idéer som unga tycker är värda att satsa på.

I enlighet med att man var positiv till särskilda åtgärder för unga vad gällde makt och inflytande är man positiv till flera av dessa konkreta idéer. Att behandla unga annorlunda än äldre är, i dessa avseenden, generellt inte något som man ser som ett problem.

Lokala styrelser i gymnasieskolan

Skolkommittén har i delbetänkandet *Inflytande på riktigt* (SOU 1996:22) föreslagit att man på försök på ett antal gymnasier ska inrätta lokala styrelser med elever i majoritet vilka ska ta ett stort ansvar för skolans arbete. Förslaget är intressant då det ger eleverna

stort inflytande över skolarbetet. Vi har därför frågat om det är ett bra förslag eller inte.

Är det en bra idé att man på gymnasieskolor har en lokal styrelse - med elever i majoritet - som tar ett stort ansvar för skolans arbete?

Alla

Ja, definitivt	46 procent
Ja, kanske	36 procent
Nej, tveksamt	9 procent
Nej, absolut inte	3 procent
Inget svar	6 procent

Inte oväntat är förslaget mycket uppskattat. 46 procent av de tillfrågade tyckte att det definitivt är en bra idé och 36 procent menade att det kanske är en bra idé. Endast 3 procent menade att det absolut inte är bra idé.

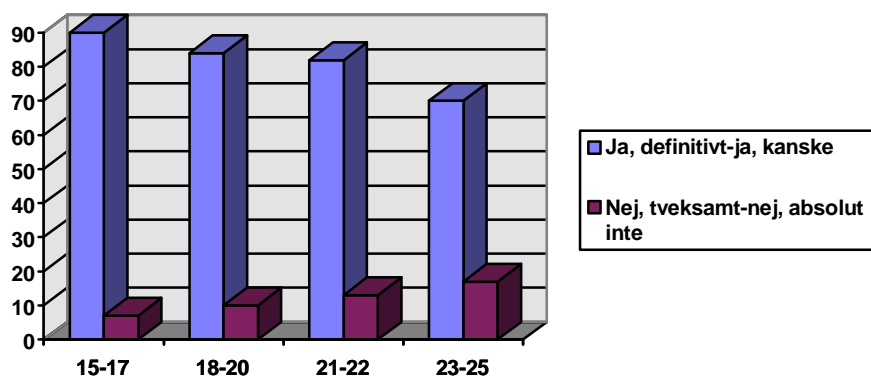


Diagram 4 Är det en bra idé att man på gymnasieskolor har en lokal styrelse - med elever i majoritet- som tar ett stort ansvar för skolans arbete?

Intresset sjunker ju äldre de svarande är. Av de yngsta svarar 55 procent jämfört med 36 procent av de äldsta att det definitivt är en bra idé. Av de äldsta är 15 procent tveksamma jämfört med 4 procent av de yngsta.

Även utbildningsnivån inverkar på svaren. De som går eller har gått på universitet eller högskola är i lägre grad positiva till tanken med elevstyrda gymnasier, 69 procent jämfört med 87 procent av de som går eller enbart har gått grundskola. Det är emellertid viktigt att min-

nas att utbildningsnivå i vårt material är starkt relaterat till ålder. Vi kan därför inte uttala oss om en renodlad utbildningseffekt.

Lokala folkomröstningar

Möjligheten att arrangera kommunala folkomröstningar används sällan. Många av de mellan 15-25 menar emellertid att fler lokala folkomröstningar skulle få fler unga engagerade i politiken.

Nästan varannan menar att fler skulle engagera sig. Var femte menar att det inte skulle spela någon roll och var tredje säger att de inte vet.

Att man i så pass hög grad menar att fler skulle engagera sig i politiken om man arrangerade fler lokala folkomröstningar kan vara ett utslag av ett intresse för mer direkta politiska arbetsformer.

Kvotera in unga i de politiska organen

Att kvotera in minoritetsgrupper till politiska organ, myndigheter och styrelser är ett återkommande förslag. Till exempel har man diskuterat kvotering i syfte att få in kvinnor till mansdominerade områden. Att kvotera in unga människor kan på liknande sätt vara en väg att bryta ett åldersmonopol i den politiska sfären. Mot kvotering anförs bland annat att det är en nedvärderande diskriminering av den utpekade gruppen. Att lyfta fram unga som en grupp vilken behöver hjälp i form av kvotering vore sett ur det perspektivet att tala om att unga inte klarar sig själva.

Är det en bra idé att ha speciella platser för unga människor i de politiska organen för att på så sätt öka ungas inflytande i politiken.

Alla

Ja, det är en bra idé	38 procent
En halvbra idé	32 procent
Nej det är en dålig idé	7 procent
Vet inte	17 procent
Inget svar	7 procent

Det stora flertalet verkar emellertid inte se kvotering som en nedsättande behandling. En majoritet är positivt inställda till tanken att reservera platser för unga i de politiska organen, det vill säga kvotera in unga. Att det är en bra idé tycker 38 procent och sammanlagt 70 procent menar att det är en bra eller halvbra idé. Endast var fjortonde, 7 procent, menar att det är en dålig idé.

Intressant att notera är att det är hela 17 procent, var sjätte som inte vet, som alltså inte kan eller vill ta ställning. Frågan kan därför inte självklart analyseras som att de mellan 15 och 25 år är avgjort positiva eller negativa. Det som klart kan sägas är att en stor andel av de unga inte är emot särlösningar för att öka deras möjlighet till inflytande samtidigt som många känner sig tveksamma inför detta.

Sänkt rösträttsålder

Åldersgränsutredningen föreslår i *Bevakad övergång* (s. 322, SOU 1996:111) att den som har fyllt 16 år ska få rösta i kommunala val och folkomröstningar. Syftet är att ge balans och legitimitet till en politik där stora intressekonflikter mellan yngre och äldre annars hotar.

I enkäten frågade vi om man tyckte att en sänkning av rösträttsåldern var en bra eller dålig idé. Överlag är man negativt inställd till tanken att sänka rösträttsåldern. Varannan av de svarande (48 procent) menar att det är en dålig idé och fler än var tredje (37 procent) svarar att det är en bra eller halvbra idé.

Är det en bra eller dålig idé att sänka rösträttsåldern för att på så sätt öka ungas inflytande i politiken? ¹⁷					
	15-17	18-20	21-22	23-25	Alla
Ja, det är en bra idé	28	11	6	8	14 procent
En halvbra idé	32	18	25	18	23 procent
Nej, det är en dålig idé	31	54	57	50	48 procent
Vet inte	7	10	8	10	9 procent
Inget svar	2	6	4	13	6 procent

Emellertid tilltalar en sänkning av rösträttsåldern de som ännu inte har rösträtt, de som inte fyllt 18 år. Av dessa svarar 60 procent att det är en bra eller halvbra idé. Uppskattningen sjunker sedan för varje åldersgrupp. I gruppen 23-25 år anser 26 procent att det är en bra eller halvbra idé. Intressant att notera är också att inom denna grupp har hela 13 procent avstått från att svara på frågan.

Att tanken om en sänkning av rösträttsåldern tilltalar de yngsta blir extra tydligt när vi jämför resultatet utifrån utbildningserfarenheter. Av de svarande som har högskoleutbildning finns av naturliga skäl

¹⁷ Avrundning till jämna tal gör att alla kolumner inte kan summeras till exakt 100%.

ingen som är mellan 15-17 år. Även den näst positivaste gruppen, de mellan 18 -20 år, har en svag representation bland de högskolestuderande. Effekten av detta är att 60 procent av de som har högskoleutbildning svarar att det är en dålig idé. Motsvarande bland de med endast grundskoleutbildning (varav hälften är mellan 15-17 år) är 30 procent.

Kommunala ungdomsråd

I flera kommuner har det under de senaste åren startats kommunala ungdomsråd. Ibland har detta skett efter beslut i kommunfullmäktige och ibland på initiativ från unga i kommunen. Oavsett initiativtagare är syftet att öka kommunens unga medborgares inflytande och deltagande i kommunalpolitiken. Vi ställde några frågor kring ungdomsråd i syfte att se om det var arbetsform som man trodde på och i så fall hur den skulle utformas.

I några kommuner har det startats lokala ungdomsråd som på olika sätt är kommunalpolitikerna till hjälp i deras arbete. Tanken är att på så sätt ska de ungas synpunkter höras av politikerna.

Tror du att de ungas synpunkter kommer fram bättre om det finns sådana ungdomsråd?

	Alla
Ja, jag tror att det hjälper	86 procent
Nej, jag tror inte att det spelar någon roll	7 procent
Ingen åsikt	0 procent
Inget svar	7 procent

De svarande är starkt positiva inför tanken på ett kommunalt ungdomsråd. Nio av tio tror att ungas synpunkter bättre kommer fram. Endast ett fåtal menar därmed att det inte spelar någon roll.

Trots den höga tilltron till ett ungdomsråds möjligheter att öka de ungas inflytande säger 61 procent sig inte själva vilja delta. Var tredje, framförallt många tjejer, skulle kunna tänka sig att delta. Resultatet är något förvånande med tanke på den stora majoritet som menade att ungdomsråd är en bra idé. Varför vill man då inte vara med? Möjligtvis beror ointresset på att man i likhet med synen på engagemang i de politiska partierna menar att det är för tråkigt och tar för mycket

tid. Å andra sidan kan man säga att om var tredje av de unga i Sveriges kommuner var aktiva i ungdomsråd så skulle det kunna innebära en enorm politisk kraft!

Vidare vill den stora majoriteten inte ha ålderssegregerade ungdomsråd utan 67 procent menar att de ska vara öppna för unga och äldre.

Ett problem för de ungdomsråd (och motsvarande icke-partipolitiska fora för unga) som finns idag är frågan om representativitet. Om ungdomsrådet ska kunna uttala sig för en kommuns unga krävs enligt den representativa demokratins synsätt någon form av val till rådet. Men erfarenheterna visar att de ungdomsråd där man har utsedda eller valda representanter för olika grupper unga generellt har svårare att attrahera aktiva deltagare än de helt öppna ungdomsråden.

I vår undersökning menar många (62 procent) att det inte ska vara val till ungdomsrådet utan att det ska vara öppet för den som är intresserad. Något mer än en tredjedel av de svarande (35 procent) menar att det ska vara val till ungdomsrådet. Det är tydligt majoriteten tycker att den som vill engagera sig ska ha möjligt att göra det.

4.2 Rådslag och rapporten

Att öka ungas makt och inflytande på olika nivåer i samhället har varit centralt både för de som deltagit i de av kommittén initierade rådslagen och de som svarat på frågorna i kommitténs rapport *Vad tycker du?*. Ett stort antal förslag, tankar, idéer och verklighetsbeskrivningar som på olika sätt handlar om makt och inflytande har kommit in till kommittén. Förslagen på detta område kretsar kring fyra tema-

- förslag till hur unga bättre ska höras i de politiska organen
- krav på politiker att lyssna mer och bättre
- förslag till hur unga kan öka makten i sin vardag
- makt över den egna ekonomin

4.2.1 Unga in i politiken

Ett antal förslag kretsar på olika sätt kring ungas möjligheter att komma in i de politiska organen och att höras av politiker. Det är förslag som att man bör kvotera in unga i alla politiska organ och att unga borde få sitta med i såna nämnder ute i kommunerna där frågor som berör dem behandlas, till exempel skola, kultur- och fritidsnämnder. Från några håll har också föreslagits en generell sänkning av röst-rättsåldern till 15 eller 16 år. Ett alternativ till detta som också föreslagits är att sänka rösträttsåldern för folkomröstning så att även de från 16 år kan delta i vissa viktiga framtidsfrågor. Ett återkommande exempel är folkomröstningen om inträdet i EU som man menar att det hade varit bra om även 16-åringar kunnat delta.

Många tar också upp att det ska vara möjligt att vara politiskt aktiv utan att behöva tillhöra något särskilt parti. Man menar att många unga känner att de inte vill gå med i ett parti men att de ändå vill vara med och påverka. Att hitta former för politiskt arbete utanför partierna ses därför som viktigt. En sådan form som ofta nämns är ungdomsråden och man säger att det är viktigt att kommunen stödjer och uppmuntrar de unga som vill starta ungdomsråd.

4.2.2 Politikerna och politiken ska ut till de unga

Ett stort antal förslag går i andra riktningen och går ut på att politikerna och politiken måste vara mer öppna för vad unga tycker och tänker och måste närma sig de unga. Det rör sig om förslag som att politiker i alla frågor som gäller unga borde fråga, till exempel genom enkäter, vad de unga tycker. Politikerna själva måste vara beredda på att ge ifrån sig makt för att de som inte har makt ska kunna få det.

Politiker måste också tala så att unga, och alla andra, förstår. Dessutom måste politikerna träffa fler unga. Överhuvudtaget måste politiker lyssna mer till vad unga har att säga och våga ta till sig av det som sägs. Det krävs självförtroende för att tro att det tjänar något till att tycka något. Därför är det viktigt att vuxna överhuvudtaget, men särskilt politiker, ger unga respons när de uttalar sig och att de håller löften.

4.2.3 Unga ska ha mer att säga till om i sin vardag

Många förslag har lagts som rör självständighet. Makt handlar då om att ha möjlighet att själv bestämma i sin vardag. Här är det framförallt

skolan som kritiseras. Att elever ska få vara med och planera arbetet i skolan är det absolut viktigaste kravet. Idag fungerar elevinflytandet dåligt, de viktiga förändringarna har eleverna ingen makt över. Något rådslag beskriver det som att man får möjlighet att säga vad man tycker först när beslutet redan är fattat. Lokala styrelser med elever i majoritet på gymnasiet är därför i grunden ett mycket uppskattat förslag. Men det finns de som tvekar därför att man är rädd att styrelserna blir ytterligare en skendemokratisk struktur. Några lämnar därför förslag om att unga ska få sitta med i skolstyrelserna där de ekonomiska besluten fattas. Lokala styrelser i skolan innebär inte med säkerhet att eleverna skulle få mer makt, där pengarna är där är makten.

En annan kritik av skolan vilken leder fram till en del förslag är att man i skolan måste lära sig hur man tar sig makt. Ingen kan bli serverad makt man måste kämpa för den. Skolan kan hjälpa till genom att lära ut både hur man söker kunskap och att värdesätta initiativ från eleverna. Som det är idag är det inte så, man får lära sig saker utantill och ifrågasättande och egna idéer uppskattas inte.

En ytterligare brist på makt över vardagen som framkommer är att det i praktiken inte går att välja om man vill utbilda sig eller inte. På flera rådslag har man sagt att det är viktigt att det ska vara frivilligt att gå i gymnasiet. Idag är det många som känner att det inte finns något val.

4.2.4 Ekonomiskt oberoende

Självständighet och makt i vardagen handlar också om att till exempel kunna välja när man vill flytta hemifrån och att vara ekonomiskt oberoende. Ett viktigt krav är att föräldrar inte ska behöva försörja sina vuxna barn. Det ska vara möjligt även för den som är ung och arbetslös att kunna flytta hemifrån. Samtidigt är det viktigt att slippa leva på bidrag och gå till socialförvaltningen. Det är något som man absolut tycker är kränkande och gör att man känner sig maktlös. Från några håll föreslås att den som är arbetslös och som inte har rätt till KAS eller A-kassa ska kunna få en summa varje månad som är rimlig att leva på, utan att behöva gå till socialbyrån.

Från många håll föreslås också att man som arbetslös ska ha rätt att vara aktiv, att göra praktik eller gå i skolan. Det ska inte vara så att man bara går och väntar. Allra helst så ska den här aktiviteten kombineras med en rimlig ersättning.

Att kunna flytta hemifrån handlar också om att hitta en lägenhet som inte är alltför dyr. En hel del förslag och krav har kommit in kring att man ska bygga fler bostäder som unga har råd att bo i. Fler ungdomsbostäder av typen studentkorridor föreslår något rådslag.

5 Makt och politik

Ungdomsfrågor diskuteras ofta i termer av problem. En annan utgångspunkt är att se unga som en resurs för samhället. Ungdomspolitiska kommittén har valt det senare betraktelsesättet vilket bland annat tar sig uttryck i att vi föreslår ett övergripande mål om att se unga som resurs.

Unga är svagt representerade i det politiska maktskiktet. Det innebär att ungas delaktighet inte motsvarar deras andel av befolkningen och att samhället inte tar tillvara den resurs som unga utgör. Många unga känner också att de inte vill delta i det politiska arbetet för att det är för tråkigt och de etablerade politikerna vill inte lyssna på dem.

Såväl ur perspektivet att se unga som en resurs som ur maktperspektivet anser Ungdomspolitiska kommittén att det är viktigt att ungas intresse för politik och möjligheten för unga att påverka och utöva makt över politiken ökar. Eftersom makt är kopplat till ansvar är det dessutom viktigt att ungas kunskaper om det demokratiska systemet och de egna möjligheterna att påverka ökar.

I detta kapitel om makt beskriver vi ungas, i jämförelse med äldres, intresse för politik, valdeltagande och medlemsantal i partier och föreningar. Vi diskuterar också en del aktuella förslag på hur ungas makt och inflytande på alla nivåer ska öka samt lägger fram våra förslag.

5.1 Unga och politiken

5.1.1 Valdeltagande i riksdagsval

Valdeltagandet i den svenska väljarkåren har under de senaste tre valen legat runt 86 procent. Under 70-talet låg deltagandet runt 90 procent. Valdeltagandet har således sjunkit något men statsvetarna Michael Gilljam och Sören Holmberg påpekar att nivån fortfarande är

högre än i nästan alla jämförbara länder¹⁸. Det är i stort sett enbart länder med röstplikt som kan uppvisa ett klart högre valdeltagande¹⁹.

Ungas valdeltagande har alltid legat något under den övriga valmanskårens. När det rör sig i valmanskåren följer dock de unga med. När valdeltagandet ökar överlag så ökar det även bland de unga. Vi kan därför se samma mönster bland de unga väljarna som de äldre gällande de senaste årens valdeltagande.

1973 avstod 7 procent av de mellan 18-29 år från att rösta. I valet 1988 hade andelen som avstod ökat till 16 procent. Av männen under 29 år avstod nästan var femte och av kvinnorna avstod var åttonde. Liksom i befolkningen i övrigt har emellertid de två senaste valen inneburet en ökning av ungas valdeltagande. Ökningen i denna grupp har också generellt varit något större än för övriga åldersgrupper. Trots detta hör unga till de grupper i befolkningen som i mindre utsträckning än andra väljer att rösta²⁰.

Skillnader finns också mellan unga. Tittar vi på valet 1994 ser vi att förstagångsväljarna röstar i något större utsträckning än andragångsväljarna. Av de mellan 18-20 år röstade 82 procent och av de mellan 21-24 år röstade 79,5 procent. Därefter stiger valdeltagandet för att i åldersgruppen 65-69 år ligga på 93 procent. Lägst valdeltagande i befolkningen hade de över 75 år (78 procent).

När valdeltagandet ökar i väljarkåren i allmänhet så ökar det alltså även bland de yngre väljarna. Samma mönster ser vi vad gäller yngre och äldres partival. Gilljam och Holmberg visar att i svenska riksdagsval röstar människor överlag, oavsett ålder, på de olika partierna i samma utsträckning. Valet 1991 resulterade visserligen i relativt stora ålderskillnader. De yngre tenderade att rösta åt höger medan de äldre tenderade att rösta åt vänster. Redan i valet 1994 var generationsskillnaden mindre och dessutom av en annan karaktär. Det var då främst Miljöpartiet och Vänsterpartiet som lockade de unga väljarna²¹.

¹⁸ Se *Väljarnas val*, Gilljam och Holmberg, 1995.

¹⁹ Se *Från medlemspartier till väljarpartier*, s. 159, Gilljam och Möller, i *På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur*, SOU 1996: 162, bilaga.

²⁰ Se *Valundersökningar 1994, Del 3 specialundersökningar*, Statistiska Centralbyrån, 1995 samt *Valundersökningar*, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet och SCB.

²¹ Se Gilljam och Holmberg, a.a.

Känslan av partianhängarskap är betydligt mer utbredd bland äldre än yngre väljare. Vid valet 1994 var det ungefär två tredjedelar bland väljare över 60 år mot endast en tredjedel bland väljare under 30 år som uppfattade sig som partianhängare. Möller och Gilljam påpekar att skillnaden inte ska uppfattas som ett utslag av ett "livscykelphenomen" där de yngre alltid känner en lägre grad av partiidentifikation än de äldre²². Istället förefaller det vara ett generationsfenomen då andelen väljare som identifierar sig med ett parti inom olika ålderskohorter inte ökar när kohorten åldras. Gilljam och Möller menar att det inte råder någon tvekan om att den sjunkande andelen väljare som identifierar sig som partianhängare till stor del hänger samman med att nya mer välutbildade och mindre auktoritetsbundna generationer växer in i politiken.

I *Ungas välfärd och värderingar* (SOU 1994:73) visas mer i detalj hur utvecklingen från 1968-1991 har sett ut vad gäller trohet mot ett enskilt parti. Andelen av de intervjuade som uppger att de känner stark identifikation med ett parti har överlag minskat framförallt under 1980-talet och fram till 1991. År 1986 uppgav 39 procent av de intervjuade att de identifierade sig med något parti, 1991 var motsvarande andel 24 procent. Minskningen är ungefär lika stor, mellan 11-16 procent, i alla åldersgrupper, förutom i de två yngsta åldersgrupperna där minskningen varit lägst. Bland de mellan 18-20 år har minskningen skett med åtta procent och med fyra procent bland de i åldrarna 20-24 år²³.

Som grupp betraktad bestämmer unga sitt partival senare än äldre. Frågan om när man bestämt sig för vilket parti man ska rösta på följer nästan linjärt åldersgrupperingen - ju äldre väljare ju färre som bestämmer partivalet sent. Generellt sett har dock andelen som bestämmer sig under den sista veckan före valet ökat mellan 1968-1991. I alla åldersgrupper utom bland de yngsta har skett en ökning på mellan 80-100 procent. Fortfarande är det emellertid bland de yngsta vi finner den största andelen som bestämmer sig under sista veckan innan valet.

Allt fler väljare byter också parti mellan valen. Unga väljare har en högre rörlighet än äldre. Detta hänger samman med den lägre graden

²² Se Möller och Gilljam *Från medlemspartier till väljarpartier*, i bilagan till Demokratiutvecklingskommitténs slutbetänkande SOU 1996:162.

²³ För den yngsta åldersgruppen finns data enbart från och med 1976 då rösträttsåldern sänktes till 18 år.

av partiidentifikation och med den högre osäkerheten om partivalet. Det går en tydlig gräns i andelen partibytare mellan väljare under och över 35 år. Bland väljarna under 35 år var andelen partibytare i medeltal 40 procent. Motsvarande siffra för väljarna över 35 år var 24 procent. Andelen unga partibytare har växt under åren. Denna tendens går dock igenom även hos de äldre väljarna. Bland de över 35 år har andelen partibytare ökat med 100 procent under åren mellan 1968-1991.

Förändringar har också skett i valmanskåren vad gäller väljartyper. Vi ser till exempel att andelen passiva väljare med låg grad av politiskt intresse och partiidentifikation har ökat. Även de så kallade fribytarna, som är politiskt intresserade men som inte känner någon tydlig partiidentifikation, har ökat. Även dessa förändringar har i huvudsak varit de samma i alla åldersgrupper²⁴. Den största andelen passiva finns visserligen fortfarande bland de yngsta väljarna men gruppen har inte ökat i relation till de äldre. Även här är således de unga väljarna del i samma utveckling som övriga väljare.

5.1.2 Representation

Representation diskuteras vanligen i termer av social representation. Därmed åsyftas att olika sociala grupper ska representeras i det demokratiska systemet. Det kan till exempel handla om kvinnor och män, klasser och åldersgrupper. Tanken är att dessa grupper på något sätt har olika värderingar vilka bör speglas i politiska församlingar. Utöver den sociala representationen kan vi också tala om åsiktsrepresentation. Det innebär att de huvudsakliga åsikter som finns i enskilda frågor återspeglas i de politiska organen.

Dessa två former av representation kan ofta samspela. I det följande (samt i överväganden och förslag) kommer vi emellertid endast tala om åldersmässig (social) representation.

Ungdomsstyrelsen konstaterar i *Krokig väg till vuxen* att de unga medborgarna inte tar stor plats i vårt demokratiska system. Kvinnor och män under 35 år är kraftigt underrepresenterade i beslutande församlingar.

Trots att valet 1994 innebar en föryngring av riksdagen och medelåldern på ledamöterna sjönk till rekordlåga 48.7 år var endast nio pro-

²⁴ Förutom i gruppen väljare mellan 25-29 där de passiva 1991 har ökat med 17 procent jämfört med valet 1968.

cent av ledamöterna under 35 år. Bland ordinarie ledamöter i parti-styrelserna låg medelåldern på 46,7 år och i genomsnitt var 12 procent av ledamöterna under 35 år. I regeringen var 5 procent under 35 år. I statliga utredningar och kommittéer var 0,6 procent under 25 år.

I landets kommunfullmäktige var tolv procent under 35 år vilket relativt sett får ses som en bra siffra. Störst representation av yngre medborgare fanns bland de svenska EU-parlamentarikerna där 18 procent var under 35 år. Lägst representation hade börsföretagsstyrelser och myndighetsstyrelser med noll respektive en procent ledamöter under 35 år²⁵.

5.1.3 Ungas politiska engagemang

Politiskt engagemang och politisk aktivitet kan ta sig många olika uttryck. Maktutredningen pekar på fem sätt: kontakter med tjänstemän, politiker, organisationer, massmedia och rättsväsende; partiaktiviteter; manifestationer som bojkottaktioner, skriva under namninsamlingar, ge ekonomiskt bidrag eller bära kampanjmärke; protester som strejker eller utomparlamentariska aktiviteter; rösta i allmänna val. Åtskilliga medborgare är enligt maktutredningen aktiva i ett avseende men passiva i ett annat. Det gör att det finns relativt få helt utanförstående men också att det inte finns många superaktiva som anser sig jämnt kunna påverka. Enligt maktutredningens medborgarundersökning var det 1989 utöver röstning 63 procent som under ett år tagit åtminstone ett politiskt initiativ²⁶. I valundersökningen från 1994 uppgav 66 procent att de minst en gång under det gångna året varit politiskt aktiva²⁷.

Även bland unga finns ett uttalat intresse för politik om än lägre än bland de äldre. I den enkät som ligger till grund för *Ungas välfärd och värderingar* svarar 43 procent av de mellan 16-29 år att de är intresserade av politik jämfört med 69-70 procent av de över 35 år.

Ser vi på maktutredningens fem olika uttryck för makt kan övergripande konstateras att det framförallt är genom manifestationer och protester som unga är politiskt aktiva. Vi har tidigare sett att ungas

²⁵ Se Ds 1996:52 samt *Riksdagen i siffror 1994/95*, Statskalendern 1995, Svenska kommunförbundet, ref. i *Krokig väg till vuxen*, Ungdomsstyrelsen, 1996.

²⁶ Se *Makt, en sammanfattning av maktutredningen*, Olof Petersson, 1991, och *Medborgarundersökningens råtabeller*, Blomberg, Peterson och Westholm, 1989.

²⁷ Se Gilljam och Holmberg, a.a.

valdeltagande är lägre än äldres. Unga är också i mindre utsträckning medlemmar i politiska partier. Partiaktiviteter attraherar främst äldre och landsbygdsbefolkning. Att vara politiskt aktiv genom kontakter utnyttjas främst av välutbildade i medelåldern.

Mönstret går igen även i SCB:s resultat från undersökningen om levnadsförhållanden (ULF). 1994 svarade till exempel 20 procent av de mellan 16-84 år att de någon gång tagit direkt kontakt med någon kommunal tjänsteman eller förtroendeman. Delar vi upp svaren efter åldrar är motsvarande resultat för gruppen 16-24 år endast sju procent. Högst andel fanns i åldrarna mellan 35-54 år där cirka 30 procent svarar ja på frågan om de tagit kontakt med tjänsteman.

Åldersgruppen 35-44 har också i störst utsträckning någon gång deltagit i någon demonstration. Skillnaden mot yngre åldrar är här emellertid mycket mindre. Bland de mellan 16-24 år svarade nästan var fjärde att de någon gång hade demonstrerat, jämfört med något fler än var fjärde av de mellan 35-44 år²⁸. Även vad gäller att underteckna ett upprop visade SCB:s resultat att de mellan 16-24 år gjort detta i lägre utsträckning än de mellan 25 och 65 år.

Sammanfattningsvis kan man säga att medborgare under 25 år generellt sett är mindre politiskt aktiva än äldre. De röstar i mindre utsträckning, det är relativt sett färre som är medlemmar i politiska partier och de har också i mindre utsträckning deltagit i politiska aktiviteter som att skriva på ett upprop eller delta i en demonstration. Även om skillnaderna är mindre går mönstret igen också när vi tittar på medlemskap inom föreningar som *Amnesty International*, *Jordens Vänner* och *Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen*. De upp till 24 år är i lägre grad medlemmar än dem mellan 25 och 64 år. Däremot finns i de här typerna av föreningar endast mycket små skillnader mellan yngre och äldre medlemmar vad gäller aktivt deltagande i föreningens verksamhet. De över 65 år är vad gäller ett flertal av dessa aktiviteter de som är minst delaktiga. Även vad gäller förtroendeuppdrag i den här typen av organisationer är skillnaderna små mellan de yngre och äldre medlemmarnas representation.

Det sägs ofta att dagens unga är mindre politiskt aktiva än tidigare generationer. Detta kan dock ifrågasättas på flera punkter. Som vi har visat är det visserligen en större andel av de mellan 18-29 år som inte röstar och som inte är med i ett politiskt parti idag än tidigare men detta gäller också befolkningen som helhet. De som är unga idag

²⁸ Se SCB:s rapport nummer 90, *Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994*, 1996.

är således del av ett samhälleligt mönster. Samtidigt ökar andra typer av politiskt deltagande i hela befolkningen. Fler och fler medborgare har talat på ett möte i någon förening eller organisation, deltagit i någon offentlig demonstration eller skrivit en insändare eller artikel till en tidning. Dessa förändringar gäller även unga.

Maktutredningen visar att medborgarnas ökade delaktighet i det politiska livet till stor del beror på den höjda utbildningsnivån. Det faktum att utbildningsmöjligheterna i sin tur är starkt knutna till generationstillhörighet gör att utvecklingen blir generationsbetingad. Äldre generationer med svagare förmåga att individuellt göra sig gällande ersätts av yngre, resursstarkare generationer²⁹.

Slutligen menar maktutredningen att dessa förändringar också bottnar i en förändrad syn på demokratin där den enskilde individens särart framhävs. Denna demokratisyn har snarare kännetecknat de yngre generationerna än de äldre. Slutsatsen är att de unga har varit med och banat väg för dessa förändringar³⁰.

5.1.4 Unga och lokalpolitiken

I Lokaldemokratikommitténs slutbetänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90) redovisas en undersökning av vilka som ingår i olika kommunala organ. Vid det första mätillfället 1979 fann Lokaldemokratikommittén att unga, invandrare, kvinnor och arbetare var klart underrepresenterade. Kommittén betonar speciellt att unga är kraftigt underrepresenterade i alla kategorier av kommuner och landsting. 1992 gjordes motsvarande undersökning där man fann att unga har fått en försämrad representativitet, till skillnad från de övriga underrepresenterade grupperna.

Lokaldemokratikommittén konstaterar också att det efter 1991 års val skett en betydande förändring av nämndorganisationen i kommuner och landsting. Antalet nämnder i kommunerna minskade från cirka 3900 till 3500 jämfört med den föregående mandatperioden. Som en konsekvens av detta minskade även antalet förtroendeuppdrag med cirka 10 procent. Inom landstingen minskade uppdragen med cirka 20 procent. Lokaldemokratikommittén menar att denna utveckling inte självklart innebär en förlust för demokratin. Det kan finnas goda skäl till omorganisation och rationalisering. Lokaldemokrati-

²⁹ Se *Makt, en sammanfattning av maktutredningen*, a.a., s.25.

³⁰ *Demokrati och makt i Sverige*, maktutredningens huvudrapport, SOU: 1990:44, 1990.

kommittén menar dock att man bör vara observant på utvecklingen under kommande år.

5.2 Modeller för medborgarinflytande

Demokratiutvecklingskommittén beskriver i *På medborgarnas villkor* (SOU 1996:162) hur de storkommuner som tillkom genom kommunsammanslagningarna i början av 1970-talet hela tiden har försökt utveckla den kommunala demokratin. Kommittén beskriver tre efter varandra kommande, och bitvis parallella, förändringsvågor.

Den första gick ut på att förstärka medborgarinflytande genom att flytta ner den representativa demokratin. Detta manifesterades till exempel i kommunalnämnder. Den andra vågen innebar att man ville skapa individuellt medborgarinflytande genom att betrakta medborgarna som kunder. Detta tog sig uttryck i kundvalsmodellen där medborgarna skulle ges rätt att på en marknad välja de institutioner och organ de ville nyttja. Den tredje vågen rullar enligt Demokratiutvecklingskommittén just nu och handlar om att förstärka brukarinflytandet underifrån genom att skapa goda förutsättningar för medborgarna att själva bestämma och ta ansvar.

De förändringar som gjorts i kommunallagen kan ses som exempel på uttryck för denna tredje våg. I den proposition som föregick förändringarna anförs att ett vidgat direkt medborgarinflytande och ett mer aktivt deltagande i den kommunala verksamheten är en betydelsefull del i det förnyelsearbete som pågår i den kommunala sektorn. Regeringen konstaterade att brukarinflytandet hade haft vissa svårigheter att få fotfäste i den kommunala verksamheten och att tiden var mogen för att gå ett steg vidare när det gäller att utveckla formerna för nyttjarnas medverkan.

Som motiv för ökat medborgarinflytande framhöll regeringen främst att det har ett demokratiskt värde i sig att ge de närmast berörda nyttjarna ett ökat inflytande över sin dagliga situation och menade att i den allmänna samhällsutvecklingen är medbestämmande och inflytande viktiga och angelägna frågor i strävandena att skapa demokratiska miljöer.

Vidare anförde regeringen effektivitetsskäl för ett vidgat inflytande. Genom att ta tillvara medborgarnas samlade kunskaper och erfarenheter i den kommunala verksamheten ges goda förutsättningar att skapa en behovsorienterad och kvalitetsmässigt bra verksamhet. Enligt regeringen ökar också delaktigheten förståelsen för att svårighe-

ter kan vara förknippade med att driva en viss verksamhet när de personella och ekonomiska resurserna är begränsade.

En av förändringarna i kommunallagen innebär att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster³¹. Brukarinflytandet är ett viktigt element i den lokala demokratin och kommunallagen säger att kommunerna bör verka för att utveckla det. Några föreskrifter om formerna finns inte. Vanliga åtgärder är att bilda så kallade användar- eller brukarråd som till exempel pensionärsråd eller förvaltningsråd vid skolorna. Dessa råd har främst funktionen att vara forum för informationsutbyte och diskussion. Det föreligger inte något hinder för den som är under 18 år att delta i ett samrådsförfarande.

En annan nyhet var nämnders möjlighet att delegera beslutsrätt till en anställd tjänsteman. Det finns två sorters delegation. Den ena är att en nämnd när den uppdrar åt någon anställd att besluta på nämndens vägnar, ställer upp som villkor att de som nyttjar nämndens tjänster ska ges tillfälle att lägga fram förslag eller yttra sig innan beslut fattas. Den andra är att den anställde får fatta beslut endast om företrädare för nyttjarna har tillstyrkt beslutet. Nyttjarna ges i det senare fallet i praktiken vetorätt. Om vetorätten har använts måste frågan avgöras av nämnden.

Inte heller vid gäller delegation föreligger något formellt hinder för att den som är under 18 år ska kunna företräda nyttjarna och använda eventuell vetorätt.

En annan förändring i kommunallagen innebär att brukarstyrda självförvaltningsorgan kan inrättas av nämnderna vid kommunala institutioner. I ett sådant organ ska bara finnas företrädare för nyttjarna och de anställda. Nyttjarnas representanter ska vara i majoritet. Ett självförvaltningsorgan kan bara ansvara för att sköta driften av den dagliga verksamheten vid en institution eller anläggning. Uppgifter som innebär myndighetsutövning kan inte överlåtas till organet.

Någon lägsta åldersgräns för dem som får ingå i självförvaltningsorganet har inte föreskrivits. Det åligger den ansvariga nämnden att se till att organets åldersmässiga sammansättning anpassas efter frågornas karaktär. Det kan dock inte anses försvarligt att unga och

³¹ Beskrivningen av förändringarna i kommunallagen följer i huvudsak *Vi vill vara med och bestämma*, Ds 1994:123, Inrikesdepartementet.

omyndiga personer får bära ett ansvar som kan tänkas innefatta bland annat ett skadeståndsansvar³².

5.2.1 Har unga något medborgarinflytande?

I *Barnkonventionens* artikel 12 föreskrivs att konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad³³. Enligt artikeln ska barnet för detta ändamål särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. I konventionen räknas barn upp till 18 år.

Enligt Barnombudsmannens (BO) tolkning av artikel 12 har barn och unga inte bara rätt till inflytande över sådana beslut som rör det enskilda barnets personliga situation utan också över beslut som rör närmiljö- och samhällsfrågor. BO anser att det enda sättet att föra in ett riktigt barn- och ungdomsperspektiv i olika beslut är att låta barn och unga själva komma till tals. Tolkad på detta sätt kan artikel 12 bli ett effektivt stöd för att stärka barns och ungdomars inflytande över samhällets beslutsprocesser.

Exempel på frågor där barn och unga berörs av besluten är: skola och barnomsorg, resursfördelning, användning och utformning av boendemiljön, lokala trafik- och trafiksäkerhetsfrågor, markanvändning, stadsbild, parker, miljöaspekter, lokalisering av skolor, daghem och fritidsanläggningar, renhållning och omhändertagande av hushållsavfall och miljöfarligt avfall samt lokala ordningsföreskrifter.

BO betonar emellertid att under de tre år som reglerna om samrådsskyldighet, villkorad delegation och kommunala självförvaltningsorgan med mera varit i kraft har det verkliga utrymmet för inflytande för barn och unga i dessa former varit starkt begränsat.

I dagsläget när allt fler kommuner tvingas att spara och rationalisera på alla områden kan åtgärder för ett ökat inflytande för barn och unga skjutas på framtiden eller helt enkelt utebli. BO menar att en lagreglering gör det lättare för kommunerna att motivera insatser på

³² Prop. 1993/94:188 s. 74.

³³ Framställningen bygger på promemorian *Förslag till ökat inflytande för barn och unga i den kommunala beslutsprocessen samt modellbeskrivningar* (Barnombudsmannen 1996).

detta område. Möjligheterna till medborgarinflytande även för barn och unga kan därmed bli verklighet. BO menar vidare att ett ökat inflytande för barn och unga över politiska beslutsprocesser initialt kan komma att innebära vissa merkostnader. Samtidigt kan det nuvarande demokratiska underskottet sägas innebära kostnader i form av risk för politisk passivitet när myndighetsåldern inträder samt risk för främlingskap och avståndstagande till samhällets institutioner vilket enligt BO kan leda till ungdomskriminalitet.

5.3 Fler unga i politiken

Som vi visat i föregående kapitel upplever många av de som idag är mellan 15 och 25 år att de endast i mycket begränsad utsträckning har möjlighet att påverka politikens innehåll. Under senare år har ett flertal utredningar kommit med förslag till hur medborgarnas kontakter med politiken och möjligheten att påverka denna ska öka och förbättras. Nedan kommer vi att presentera några av dessa som vi har bedömt vara intressanta ur de unga medborgarnas perspektiv. Vi kommer också att ytterligare presentera några av de förslag som lämnats till kommittén från de av kommittén initierade rådslagen och i svaren på kommitténs rapport *Vad tycker du?*.

5.3.1 Sänkt rösträttsålder

Åldersgränsutredningen föreslår i sitt betänkande *Bevakad övergång* (SOU 1996:111) att den som har fyllt 16 år ska få rösta i kommunala val och i kommunala folkomröstningar. Utredningen valde att begränsa förslaget till de kommunala frågorna då dessa kan sägas ligga medborgarna närmare och att det i första hand är viktigt att ge så många kommunmedlemmar som möjligt inflytande över den kommunala verksamheten. Begränsningen bygger således inte på föreställningen att de politiska frågorna rörande riksdagsvalet skulle vara svårare att ta ställning till än frågorna i de kommunala valen och de förra därför skulle vara mindre lämpliga för åldersklasserna under 18 år. Utredaren påpekar att det i kommunallagen finns bestämmelser om samråd och användarstyrda så kallade självförvaltningsorgan. De möjligheter till medborgarinflytande som härigenom har öppnats omfattar inte bara myndiga personer utan även de som är under 18 år.

Enligt utredaren ska förslaget till en sänkt rösträttsålder ses som ett ytterligare steg på en redan inslagen väg.

Vidare påpekar utredaren att ungas värdestruktur inte skiljer sig från andra grupper och att det faktum att unga är något trendkänsligare än vuxna inte är ett tillräckligt skäl för att avvisa sänkt rösträttsålder. Utredaren anser också att en sänkning av rösträttsåldern kan ge balans och därmed också legitimitet för de beslut som fattas och på så vis fungera som motvikt till det ökande antalet ålderspensionärer.

Argumenten mot en sänkt rösträttsålder handlar enligt utredaren främst om att unga är mer trendkänsliga än äldre. Detta har även konstaterats inom väljarforskningen. Det är en gammal sanning att när det rör sig bland väljarna så rör det sig mest bland de yngre. I stort sett finns två alternativa förklaringar till detta. Den ena utgår från att unga har svårt att självständigt bilda egna åsikter. Reklam och propaganda blir därmed viktigare för yngre än för äldre.

Den andra förklaringen går ut på att unga saknar ideologiskt led-ljus. Det innebär att unga tenderar att sköta åsiktsbildningen helt på egen hand. En variant av denna förklaring läggs fram i *Ungas välfärd och värderingar* (SOU 1994:77) där ungas högre grad av partibyten förstås i termer av lägre grad av partiidentifikation och större osäkerhet om partivalet. Statsvetarna Gilljam och Holmberg menar att partiidentifikationen i kombination med vana förklarar skillnader mellan ungas och äldres röstningsbeteende. De pekar också på att åsiktskillnaderna mellan yngre och äldre är tämligen små. Det genomsnittliga sambandet mellan ålder och inställning i ett 25-tal frågor var mycket blygsamt. Det var svagare än sambandet mellan kön och åsikter.

Åldersgränsutredningens genomförde ett uppsatsprojekt på temat *Åldergränser i samhället*. Projektet resulterade i närmare 300 uppsatser. Ett flertal diskuterade rösträttsåldern och bland dessa finns en majoritet för en sänkning av rösträttsåldern. Man menar att politiker-na skulle ta hänsyn till ungdomarnas behov och önskemål. Samhället skulle därmed bli mer demokratiskt.

I uppsatserna finns också de som är motståndare till en sänkning av rösträttsåldern och även några som förespråkar en höjning till både 20 och 21 år. Ett argument som förs fram är att unga inte är tillräckligt mogna eller tillräckligt politiskt insatta. En sänkning skulle inte leda till ökad demokratisering utan till splittring på grund av de ungas väljarnas oförmåga att fatta självständiga beslut.

Åldersgränsutredningen förespråkar inte en samtidig sänkning av valbarhetsåldern. Den som är omyndig bör inte vara valbar eftersom den som står under en annans vårdnad och förmyndarskap saknar den självständighet som är avgörande för att utöva den myndighet som följer av valbarhet. Utredningen säger dock att inom ramen för uppdraget valbarhetsåldern inte närmare kunnat prövas. Det är därför möjligt att ställningstagandet i denna fråga vid en närmare prövning visar sig vara förhastat. Utredningen menar att Ungdoms-politiska kommittén bör kunna utreda frågan ytterligare.

Remissinstansernas svar på utredningens förslag var överlag avvisande³⁴. Endast ett fåtal av de svarande, däribland Barnombudsmanen, Statens Kulturråd och Konsumentverket, är positivt inställda. Det vanligast förekommande argumentet mot en sänkning är att de motiv som lämnas till den föreslagna sänkningen inte uppväger fördelarna med att frångå principerna om gemensam rösträtts- och valbarhetsålder samt gemensam myndighets- och rösträttsålder. Barn och ungdomar utan rösträtt får anses företrädas av sina föräldrar. Dessutom påpekas från flera håll utifrån varierande aspekter att den som är mellan 16 och 18 år inte är redo att rösta.

³⁴ Presentationen av remissvaren utgår från Inrikesdepartementets *Remissammanställning av Åldersgränsutredningens betänkande bevakade övergång*, Ds 1997:33.

5.3.2 Kvotera in unga

Diskussionen om kvotering har varit aktuell i många år då det gäller att kvotera kvinnor för att bryta en starkt manlig dominans på vissa områden.

Ett annat exempel på ett område där frågan om kvotering varit aktuell är kvotering av invandrare på arbetsmarknaden. Invandrapolitiska kommittén tog upp frågan om kvotering i sitt delbetänkande *Arbete till invandrare* (SOU 1995:76). Diskussionen gällde om det till vissa arbeten vore lämpligt att kvotera in invandrare. På så sätt skulle invandrades inträde på arbetsmarknaden kunna underlättas. Kommittén valde dock att inte ta ställning till frågan utan uppmanade istället regeringen att uppmana arbetsgivarna till att utarbeta och genomföra program för att öka antalet anställda invandrare.

Frågan om kvotering av unga i politiska sammanhang har på motsvarande sätt tagits upp i debatten om vägar att öka ungas deltagande i de politiska organen. Frågan om kvotering togs inte upp av Ungdomskommittén eller Generationsutredningen.

Här kan också nämnas att Inrikesdepartementet har som ett av sina verksamhetsmål att öka andelen unga representanter i statliga myndigheter och kommittéer. Inrikesdepartementet har därför genomfört uppföljningar av åldersammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i det statliga kommittéväsendet³⁵.

Resultat från 1995/96 visar att endast tre procent av ledamöterna i statliga myndighetsstyrelser och endast fem procent av ledamöterna i statliga kommittéer var under 40 år. Inrikesdepartementet påpekar att resultatet ska ses i ljuset av att åldersgruppen 18-39 år utgjorde 30 procent av befolkningen.

5.3.3 Forum för makt och inflytande

För att öka ungas deltagande i den politiska processen har man i många kommuner under senare år inrättat eller funderat på att inrätta forum för ungas makt och inflytande i kommunen. Begreppet ungdomsråd används ofta som samlingsnamn för dessa olika sorters inflytandeformer för unga. Målen är dock de samma: att ge politikerna

³⁵ Ds 1995:58 *Ålderssammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i det statliga kommittéväsendet 1994/95* respektive Ds 1996: 52 *Ålderssammansättningen i centrala myndigheters styrelser och i det statliga kommittéväsendet 1995/96*.

möjlighet att genom rådet få ungas uppfattning belyst i olika kommunala frågor och att unga ska kunna påverka dessa frågor. Enligt Ungdomsstyrelsen finns ungdomsråd eller motsvarande fora i ett 50-tal kommuner³⁶.

Ungdomsråd kan se ut på olika sätt. I vissa råd deltar partipolitiskt aktiva men här finns också unga som vill engagera sig i samhällsfrågor utan att behöva ta ställning partipolitiskt. De som är aktiva i ungdomsråd eller motsvarande motiverar också ofta sitt engagemang i ungdomsrådet med att de söker ett sätt att kanalisera sitt samhällsengagemang utan att behöva relatera till ett helt partiprogram, något de inte känner sig beredda att göra. Råden kan på så sätt vara en ny väg för inflytande som särskilt passar de unga som vill engagera sig i enskilda lokala sakfrågor.

Samtidigt kan råden för en del utgöra en väg in i partipolitik. När man upptäcker att politik inte är så tråkigt och att störst genomslag får den som arbetar via ett politiskt parti är steget inte så långt till att börja arbeta partipolitiskt.

En grundläggande gemensam form är att det är de unga själva som driver rådet. Däremot kan det skilja sig från råd till råd om verksamheten sker med eller utan stöd från kommunala kontaktpersoner. Ungdomsråden skiljer sig också i frågan om representativitet. I vissa kommuner tillsätts ungdomsråden genom att de politiska ungdomsförbunden utser representanter eller att man har platser avsatta för olika ungdomsgrupper. De flesta av ungdomsråden som startade i början av 90-talet kom till enligt den formella representativa modellen och på initiativ av kommunala beslutsfattare. Många av dessa har haft mycket svårt att fylla sina platser och strukturen har för många ungdomar känts alltför stelbent. De ungdomsråd som startats under senare år har varit öppna för alla intresserade och har ofta organiserats i form av en fristående förening. När ungdomar själva varit med och skapat ungdomsråden har oftast intresse och engagemang gått före kravet på representativitet. För dessa råd beror legitimiteten främst av vilken förankring rådet har bland kommunens ungdomar. Många har därför referenspersoner och kontaktpersoner ute på skolorna och arbetar mycket via stormöten och enkäter för att få ett bredare underlag för vilka frågor som rådet ska driva.

³⁶ Presentationen av ungdomsråden följer i huvudsak *Ungdomsråd - en möjlighet?*, Ungdomsstyrelsens rapport nr 5, 1995.

Ungdomsstyrelsen pekar i sin rapport om ungdomsråd på att ett ungdomsråd inte är svaret på alla frågor om hur unga ska kunna bli mer engagerade i kommunala frågor. Det behövs också andra fora. Det viktiga är att för att skapa verkliga kanaler för ungas möjlighet att delta i kommunalpolitiken måste kommunerna utgå från de ungas egna idéer. Vuxenmodellen för inflytande kan inte direkt överföras till de unga. Ungdomsstyrelsen påpekar också att en kommun som vill starta ett ungdomsråd måste vara beredd att satsa tid, pengar och engagemang på att få det att fungera. Ungdomsstyrelsen förordar därför att en kontaktperson bör utses för att lotsa de unga rätt i kommunens byråkrati. Vidare säger Ungdomsstyrelsen att politikerna måste ta de unga på allvar. Om de unga känner att kommunen egentligen inte bryr sig om deras arbete kan det istället förstärka misstroendet. Det är därför viktigt att tidigt gemensamt komma fram till i vilka frågor och på vilket sätt de unga ska kunna påverka.

Slutligen understryker Ungdomsstyrelsen att ungdomsråden inte ska ses enbart som ett medel att uppnå ökat intresse för politik bland de unga i kommunen. Att ungas röster hörs i den politiska debatten är ett mål i sig vilket inte får glömmas bort.

Demokratiutvecklingskommittén föreslår democraticentra som en annan form av forum för politisk aktivitet, om än inte ämnat specifikt för unga³⁷. Syftet med dessa centra ska vara att erbjuda medborgarna mötesplatser, information och öppenhet, för att därigenom bidra till ökat medborgarinflytande och delaktighet. Ett sådant centrum ska byggas av kommunen och ha tre konkreta uppgifter. Det ska underlätta för medborgarna:

- att inhämta samhällsinformation
- att vara med och påverka samhällsutvecklingen också mellan de allmänna valen samt
- att organisera sig för att artikulera sina intressen.

Ett democraticentrum bör enligt Demokratiutvecklingskommittén bidra till att skapa goda förutsättningar för alla varianter av medborgerliga aktiviteter - föreningar, nätverk, arbetsgrupper, aktionsgrupper med mera - och behandla alla organisationsformer likvärdigt. Att se till att mötesplatser erbjuds medborgarna är ett konkret sätt för

³⁷ På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur , SOU 1996:162.

kommunerna att skapa förutsättningar för medborgarinflytande och delaktighet.

5.3.4 Lokala demokratiprojekt

Som en uppföljning av Ungdomskommitténs betänkande *Ungdom och makt* (SOU 1991:12) fick Ungdomsstyrelsen i uppdrag av regeringen att bland annat stimulera och stödja lokala demokratiprojekt som strävar efter att ungas möjligheter till delaktighet, inflytande och jämlikhet ökar³⁸. Samtidigt anslog Barn- och ungdomsdelegationen medel ur Allmänna arvsfonden att fördelas under en tvåårsperiod till demokratiprojekt. 13 pilotkommuner utvaldes att ingå i demokratiprojektet. Fördelning av projektmedel och handläggning av projektet pågick fram till juni 1994.

Målsättningen för Ungdomsstyrelsens demokratiprojekt var att medverka till ett bestående kommunalt förnyelsearbete i syfte att öka ungas delaktighet och inflytande även efter projekttidens slut. Ett flertal av dessa projekt har utvärderats³⁹. Överlag visar dessa att demokratiprojektet slagit väl ut i den meningen att ett förnyelsearbete satts igång med bestående effekter. Till exempel finns nu på de flesta av dessa orter ungdomsråd eller andra fora för samverkan och inflytande. Samtidigt visar utvärderingarna på betydelsen av långsiktigt arbete för att de unga ska få möjlighet att etablera sig i den lokala demokratiprocessen. Nya former för kommunikation och inflytande tar tid att utveckla. Utvärderingarna konstaterar också att politiker och unga bitvis har olika syn på vad medinflytande står för och hur detta ska uppnås. Utvecklingsarbetet har därför inte varit utan problem. Utvärderingarna pekar på värdet av att komma fram till vad de nya påverkans- och kommunikationsorganen ska arbeta med och kunna påverka redan i inledningsskedet av arbetet.

Regeringen har beslutat om fortsatt stöd och har för budgetåret 1995-96 avsatt 8 miljoner kronor till ett projekt på temat *Ungdomsinflytande i lokalsamhället*. Projektet ska avslutas efter budgetåret 1998.

³⁸ Regeringsbeslut C91/1219/Ung.

³⁹ Se till exempel *Demokratin som inte syns - men finns*, Wennström, Motala 1995, *Demokratiprojekt på lokalt plan*, Svensson, Eskilstuna, 1995, *Det är väl att ungdomar ska få säga till...En utvärdering av Ungdomsforum, ett demokratiprojekt i Jönköping*, Tebelius och Ericsson, Fritidsforum, 1995.

5.4 Goda exempel

I det här avsnittet vill vi ge några exempel på hur man i tre olika kommuner har arbetat för att öka de unga kommuninnevärnarnas inflytande över den kommunala politiken och samtidigt öka intresset för politik.

5.4.1 Jönköping

Vårt första exempel kommer från Jönköping där man arbetat med de samhällsfrågor som unga själva ansåg vara viktiga i lokala ungdomsfora⁴⁰. Jönköpings kommuns satsning på lokala ungdomsfora är ett exempel på hur unga kan skapa sig mer inflytande och makt genom initiativ från politikernas sida kombinerat med en vilja att låta de unga själva hitta fram till sina arbetsformer.

I Jönköping har det sedan länge funnits en tradition av att arbeta med frågor som rör inflytande för unga. Arbetet med lokala ungdomsfora startade 1992 efter en motion i kommunfullmäktige ett par år tidigare. Ungdomsforum i Jönköping blev 1993 en del av Ungdomsstyrelsens demokratiprojekt.

Syftet med ungdomsforum har varit att ge unga möjlighet till inflytande i kommunen. Detta har skett genom att unga har samlats för att formulera frågor som sedan har ställts till politikerna. Grundidén i arbetet med lokala och centrala ungdomsfora i Jönköping har varit mötet. Möten skulle komma till för att minska avståndet mellan beslutsfattare och unga för att ge möjligt till dialog dem emellan.

När verksamheten startade fanns det nio skol- och barnomsorgsområden i kommunen. Ansvaret för de lokala ungdomsfora gavs till de lokala samverkansgrupperna i respektive område. Startpunkten blev genomgående ett läger där unga samlades och diskuterade vilka frågor de vill arbeta med och hur man på bästa sätt skulle göra detta. Efter introduktionslägret arbetade de unga vidare i arbetsgrupper med de olika frågorna. Sammanlagt har cirka 225 unga varit aktiva i de nio ungdomsfora.

En av arbetsgrupperna fick ansvar för att förbereda centrala ungdomsforum som hölls en gång per år. Där kunde unga framföra synpunkter och ställa frågor till en panel av politiker. Frågorna rörde till exempel busstrafiken, lokal fritidsgård, skolmaten och information om

⁴⁰ Beskrivningen bygger i huvudsak på *Det är väl att ungdomar ska få säga till...En utvärdering av Ungdomsforum*, Tebelius och Ericsson, Fritidsforum, 1995.

EU på skoltid. Politikerna har på detta sätt deltagit i möten med unga. Politikerna har emellertid inte själva tagit initiativ.

I de lokala ungdomsfora har arbetet till stor del fokuserats på skolfrågor. Många förslag på åtgärder och förändringar i syfte att göra skolan till en bättre arbetsplats har lagts fram. Men även andra temata har tagits upp som miljö, droginformation, rasism, lokala kommunikationsmedel och fritidsfrågor. Exempel på konkreta resultat är: uppfräschning av skollokaler, upphävt beslut om nedläggning av halvklasser, ungdomsverksamhet i församlingshem och replokaler för rockband. Ett utmärkande drag för de lokala ungdomsfora och arbetsgrupper som knutits till dem är att varken ordförande eller styrelse har behövts. De som varit aktiva har ordnat sina möten själva och i samråd fattat beslut om vad som skulle göras. För dem var det centrala att något skulle bli gjort och att det skulle ske relativt snabbt. Arbets sättet utformades efter detta.

De lokala ungdomsfora har haft en stark knytning till grundskolan och elevråden där. För att även få gymnasielever och andra unga vuxna engagerade har Jönköpings ungdomsråd (JUR) startats. Syftet med forumet är liksom för de lokala ungdomsforumen att driva politiska projekt som de unga själva tycker är viktiga för att på så sätt öka ungas insikt om och medbestämmande i politiska frågor.

5.4.2 Gällivare

Gällivare blev tack vare sitt omfattande arbete för att ge kommunens unga mer ansvar för sin egen och kommunens framtid av Ungdomsstyrelsen och Kommunförbundet utsedd till 1996 års ungdomskommun. Exemplet Gällivare visar hur den representativa demokratin kan berikas av mer otraditionellt organiserade grupper samtidigt som unga kommuninnevånare får mer att säga till om.

Gällivare kommun påbörjade redan i slutet av 1980-talet en diskussion om behovet av att arbeta fram ett ungdomspolitiskt handlingsprogram⁴¹. Bakgrunden var en upplevd hög kriminalitet, vandalisering och hög alkoholkonsumtion bland kommunens unga. Men också mot bakgrund av den negativa befolkningsutvecklingen, framförallt den ökade utflyttningen av unga och barnfamiljer i slutet av 80-talet.

⁴¹ Presentationen bygger dels på *Gällivare ungdomspolitiska handlingsprogram* och dels på *Ska vi ha skalad eller oskalad potatis?*, Ström, Institutionen för socialt arbete i Umeå, 1995.

Genom att formulera mål i ett handlingsprogram ville politikerna lyfta fram ungdomsfrågorna på den politiska arenan och markera att detta är en angelägenhet som rör hela kommunens framtid.

Kommunens målsättning i arbetet med programmet var att det skulle bygga på ungas delaktighet och formuleras utifrån deras visioner och intressen. Ett 30-tal unga tillsammans med cirka tio ungdomsarbetsare träffades under ett års tid och diskuterade vad handlingsprogrammet skulle ta upp. Gruppens åsikter låg sedan till grund för hela programmet. Handlingsprogrammet rör frågor som arbetslöshet, boende, demokrati och inflytande i skolan och i det politiska livet.

I arbetet med programmet deltog även politiker aktivt genom att varje enskild nämnd och styrelse fick olika områden att arbeta med där deras uppgift var att ta fram konkreta mål, bestämma när de olika åtgärderna ska vara genomförda och ge förslag varifrån pengarna ska tas. Till nämndernas arbete har knutits en ledningsgrupp i vilken ordföranden för ett flertal nämnder och styrelser tillsammans med förvaltningschefer deltagit. I denna har målen diskuterats och fastställts. Programmet togs till slut av ett helt enigt kommunfullmäktige. Det ungdomspolitiska handlingsprogrammet är idag styrande i de berörda nämnderna. Alla förvaltningar återknyter till handlingsprogrammet i det dagliga arbetet.

Efter att det ungdomspolitiska handlingsprogrammet antagits 1992 etablerades ungdomsrådet i Gällivare. Syftet med verksamheten är att ge unga människor direkt påverkan i kommunen. Rådet är en central instans i arbetet med genomförandet av handlingsprogrammet vad gäller makt och inflytandefrågor.

Ungdomsrådet är ett remiss- och förslagsorgan för kommuninvånare i åldern 14 till 26 år. Utöver detta genomför rådet projekt av olika slag. Till exempel har tre tjejkonferenser genomförts där alla tjejer på högstadiet och gymnasiet inbjudits att delta. Ett annat projekt var en ungdomskongress. Kongressen genomfördes 1994 och riktade sig till alla Norrlands unga och samlade cirka 200 unga från 15 år och uppåt. Ett av resultaten från kongressen är bildandet av Kraftnät Norrland, en ungdomsorganisation med representanter från 21 kommuner i de fem norrlandslänen.

5.4.3 Porsgrunn

Vårt tredje och sista exempel kommer från Porsgrunn i Norge. Det visar hur en långsiktig satsning på att öka ungas makt och inflytande i en kommun kan öka intresset för politik bland unga.

Även i Porsgrunn fanns problem med att de unga valde att flytta därifrån. I början av 90-talet började man därför arbeta med att öka barn och ungas möjligheter att påverka kommunens framtid för att på så sätt få dem att stanna kvar.

En viktig del i Porsgrunns arbete är att inflytandet inte bara koncentrerats till de unga i de övre tonåren. Ambitionen har varit att även ge barn från 7 - 8 års ålder möjligheter att vara med och påverka. Utgångspunkten är att barn redan från första och andra klass har kunskaper om sin egen vardag som är viktiga för samhället och att de är i stånd att föra fram sina åsikter i större utsträckning än vad vuxna tidigare ansett.

En annan viktig del i Porsgrunns arbete var att man valde att inte forma några nya formella beslutsstrukturer. Istället ville man arbeta från de fora som redan fanns i kommunen. I huvudsak har man därför använt skolan som en viktig arena för arbetet. Dels då skolan är en naturligt samlingsplats för barn och unga. Dels då den demokratiska fostran är en av skolans uppgifter.

I Porsgrunns skolplan lades fast att det ska finnas ett elevråd i varje skola och för varje stadium. Vidare lades fast ett utbildningskrav av såväl elevrådsmedlemmar som den skolpersonal som skulle arbeta tillsammans med elevrådet. På detta sätt stärktes elevrådets roll både inom och utanför skolan. Råden har till exempel kommit att fungera som remissinstanser för kommunala beslut. Så gör även elevrådets gemensamma organ vilket har regelbundna kontakter med kommunledningen. Råden arbetar också med att ta fram en arbetsbok för varje kommunal del där förslag till förändringar sammanställs efter prioriteringsordning.

Dessutom träffar kommunstyrelsen representanter från elevråden under det årliga rådhusmötet mellan unga och politiker. Rådhusmötet kan påverka i stort sett alla frågor i kommunen. Arbetet har till exempel resulterat i förbättringar av den fysiska skolmiljön, ett ungdomens hus har öppnats och man har förändrat kultur- och fritidsutbudet i kommunen efter de ungas önskemål.

Ytterligare ett viktigt resultat av det systematiska inflytandearbetet är att det politiska engagemanget bland unga har ökat kraftigt under senare år. De politiska ungdomsförbunden har kraftigt ökade med-

lemsantal och de ungas representation i kommunstyrelse och kommunfullmäktige har stärkts.

5.5 Överväganden

Som vi visat tidigare i kapitlet känner många unga att de har små möjligheter att påverka politiken både nationellt och lokalt. Samtidigt uttrycker många intresse av att vara med och påverka och utöva makt om än inte via politiska partier. Var tredje av de mellan 15 och 25 kan till exempel tänka sig att delta i ett ungdomsråd. Många var också positiva till flera av de förslag till förändring som vi frågade om i enkäten. Samtidigt sägs ofta i slutdokumenten från de av kommittén initierade rådslagen att man vill ha mer kunskaper om vilka möjligheter att påverka som faktiskt finns. Det verkar således finnas ett glapp mellan att vilja och att kunna som måste överbryggas.

I det följande diskuterar vi och lägger fram förslag till hur ungas makt och inflytande i politiken på nationell och lokal nivå kan ökas. Flera av dessa förslag har också den effekten att de kan innebära vägar till ökad kunskap om det demokratiska arbetssättet och de vägar som faktiskt finns till makt och inflytande för alla medborgare.

I enlighet med våra direktiv kommer vi också att ta upp förslag som tar tillvara ungas ökade benägenhet att organisera sig och utöva inflytande på andra sätt än de traditionella.

Det är i detta sammanhang viktigt att hänvisa till resonemanget i kapitel 3 om politikens möjligheter och begränsningar. Det är med politiska åtgärder inte möjligt att aktivera medborgare utan endast skapa förutsättningar för aktivitet. Ungdomspolitiska kommittén vill därför understryka att det är partiernas ansvar att finna ett sätt att engagera fler unga i partipolitiken.

Ungdomspolitiska kommittén vill också understryka vikten av att unga engagerar sig i politiska partier. Även om andra vägar till inflytande kan och bör utvecklas är det trots allt valda ombud från de politiska partierna som den representativa demokratin bygger på. Det är därför av största vikt att unga ges stöd och uppmuntran att engagera sig inom partier. Övriga former kan ses som komplement till och inte ersättare av dessa.

5.5.1 En allmän ökning av intresset för lokalpolitik

I Ungdomspolitiska kommitténs delbetänkande *Unga och Arbete* (SOU 1997:40) menade vi att en allmän sänkning av arbetslösheten skulle ge den största effekten även på arbetslösheten bland unga. Samma resonemang kan föras på politikens och maktens område. Ökar intresset för politik och känslan av att kunna påverka allmänt bland medborgarna ökar det även bland de yngre. Unga och äldre följer samma trender. Vi vill därför kort diskutera några förslag vilka vi menar skulle kunna öka intresset.

Ungdomspolitiska kommittén ser en allmän ökning av förtroendeuppdrag som en väg till hur man kan öka det allmänna intresset för politik och samtidigt öka känslan av att kunna påverka. Fler kommunmedlemmar kan på detta sätt involveras i det politiska arbetet och för den enskilde politikern blir uppdraget inte lika betungande. Dessutom kan det leda till en ökad representation av unga i de lokala politiska organen samt bättre kontakt med politiker för alla. Ungdomspolitiska kommittén är dock medveten om att det redan idag kan vara svårt att finna intresserade medborgare som vill delta i det politiska arbetet. Därför kan en ökning av antal förtroendeuppdrag leda till att de som är engagerade och tar på sig uppdrag får än fler arbetsuppgifter. Detta kan i sin tur leda till att den tid som den förtroendevalda lägger ner på vart och ett av sina uppdrag blir mindre vilket kan ge flera negativa effekter som utbrändhet och tjänstemannastyre. Kommittén vill trots detta erinra kommunerna om möjligheten att genom ett ökat antal fritidspolitiker öka invånarnas känsla av god representation och möjlighet att ha kontakt med en ansvarig politiker.

Den 1 juli 1994 infördes möjligheten till folkinitiativ till folkomröstning. Det innebär att om minst fem procent av de röstberättigade i en kommun skriftligen begärt folkomröstning är fullmäktige skyldigt att ta upp frågan. Fullmäktige behöver dock inte besluta att genomföra en folkomröstning; beslutet kan likväl väl bli att förslaget avslås.

Demokratiutvecklingskommittén konstaterar i sitt betänkande *På medborgarnas villkor* (SOU 1996:162) att under de två år som rätten till folkinitiativ har varit i kraft har ingen folkomröstning kommit till stånd till följd av ett folkinitiativ. Initiativ har tagits ett 40-tal gånger men inte i något av dessa fall har kommunfullmäktige beslutat att bifalla förslaget. Demokratiutvecklingskommittén menar att det innebär att reformen tenderar att framstå som skendemokratisk. Ett krav på folkomröstning står många gånger för en önskan om dialog med politikerna. Om gensvaret på en sådan önskan ständigt uteblir riskerar

man att ytterligare öka avståndet mellan väljarna och de förtroendevalda. Samtidigt som det finns en uppenbar risk att medborgare som aktivt men "förgäves" samlat in kanske tusentals namn kommer att tappa lusten att engagera sig i samhällsfrågor.

Demokratiutvecklingskommittén föreslog därför att kommunallagen kompletteras med krav på kvalificerad majoritet för att avslå ett förslag om folkomröstning genom ett folkiniciativ. Det skulle innebära att det räcker med att en tredjedel av fullmäktiges ledamöter röstar för en folkomröstning, för att den ska komma till stånd, förutsatt att frågan väckts genom ett folkiniciativ.

Ungdomspolitiska kommittén anser att det förslag till förändring av kommunallagen som Demokratiutvecklingskommittén har lagt är bra. Ska rätten till folkiniciativ vara ett användbart redskap för medborgarna är det nödvändigt att iniciativen i större utsträckning tas upp av politikerna. Eftersom unga i liten utsträckning är representerade i kommunfullmäktige kan kravet på en folkomröstning vara ett bra sätt att driva en fråga.

Skilda valdagar är ytterligare ett sätt som brukar anföras vad gäller att öka det allmänna intresset för främst lokalpolitik. Tanken är att genom att ha val till olika organ på olika dagar ökas de politiska partiernas utåtriktade aktiviteter och intresse för väljarna. Detta ökar i sin tur väljarnas intresse för politik. Förlängningen av mandatperioder till fyra år gör frågan än mer intressant. En fyraårig mandatperiod utan mellanliggande val är internationellt sett lång. Ungdomspolitiska kommittén anser att från kommunaldemokratisk synpunkt är skilda valdagar att föredra.

Ungdomspolitiska kommittén lägger dock inte fram förslag på dessa områden då kommitténs tidsramar inte ger utrymme för detta. Vi har istället valt att lägga fram förslag vilka har en tydlig knytning till unga medborgares möjlighet att utöva makt och inflytande.

5.5.2 Kvotering eller partiernas ansvar

Ungdomspolitiska kommittén menar att god representativitet är värdefullt. Det ger en större bredd av åsikter om många olika grupper är representerade och väljarnas förtroende för politiken ökar. Vi menar därför att det är viktigt att sammansättningen i såväl de lokala som de nationella beslutsorganen bör spegla befolkningen.

Resultaten från enkätundersökningen visar också att en stor andel av de mellan 15-25 år ser positivt på frågan om kvotering. Att det är

en bra idé tycker 38 procent och sammanlagt 70 procent menar att det är en bra eller halvbra idé. Endast var fjortonde, 7 procent, menar att det är en dålig idé.

Kommittén anser trots detta att det inte är möjligt och inte heller önskvärt att genom lagreglering styra vem som väljs till olika politiska församlingar. Det är således inte heller möjligt att kräva av de politiska partierna att de ska nominera en viss del under en viss ålder till politiska församlingar. Vi vill dock uppmana partierna att föra fram även unga kandidater på valbar plats samt att aktivt söka förändra sina arbetsformer i syfte att intressera unga att delta i det politiska arbetet. Ska en förändring ske vad gäller ungas sociala representation i de politiska organen är det i första hand de politiska partiernas uppgift att arbeta för detta.

Ett förslag som syftar till att öppna politikernas arbete för intresserade unga som kommit fram i Ungdomspolitiska kommitténs utåtriktade aktiviteter är att ge unga möjlighet att följa med en politiker i hennes eller hans politiska arbete. Ett annat förslag i samma anda är att de unga som valts in något politiskt organ för första gången sak få handledning av äldre partikamrater. Det kan vara svårt att förstå och snabbt sätta sig in i det politiska samtalet och sättet att arbeta. Avhopp från unga som fått förtroendeuppdrag i politiska organ kan till viss del bero på detta. Det kan därför vara värdefullt att ha någon att prata med om dessa och andra frågor.

Många av de unga som deltagit i rådslag och svarat på kommitténs rapport *Vad tycker du?* menar också att partierna har ett stort ansvar att möta sina väljare även mellan valen. Att till exempel gå ut till skolor, ungdomens hus och projekt för arbetslösa är ett viktigt sätt att skapa kontakt. Många vill träffa livs levande politiker och diskutera med dem. Partiernas ansvar delas på det här området framförallt med skolan. Skolorna bör som en del av undervisningen bjuda in såväl valda politiker som representanter från de politiska ungdomsförbunden.

I det här sammanhanget vill kommittén också rikta en uppmaning till partierna att vara uppmärksamma på rörligheten på de politiska posterna. Det ligger ett stort värde i att ta till vara såväl yngre som äldres kunskaper. För detta krävs att man är villig att ta in yngre som ledamöter. Ungdomspolitiska kommittén anser dock inte att det ligger ett egenvärde i att alla ledamöter byts ut efter ett fast antal mandatperioder. Men frågan om rörlighet på de politiska posterna är värd att uppmärksammas av partierna i syfte att se till att såväl unga som

äldre har möjlighet att som vald representant delta i det politiska arbetet.

Slutligen uppmanar kommittén regeringen att, liksom man redan idag är uppmärksam på könssammansättningen, vara uppmärksam på ålderssammansättningen i centrala myndigheter och i statliga kommittéer.

5.5.3 Sänkt rösträttsålder

Valdeltagande är den mest grundläggande formen för medborgerligt inflytande. I en situation där antalet partimedlemmar sjunker och kommunikationen mellan väljare och beslutsfattare i allt större utsträckning sker via medier blir valdeltagandet än viktigare. Att ha rösträtt är därmed en grundläggande förutsättning för att kunna utöva medborgerligt inflytande.

Som konstaterats i presentationen av Ungdomspolitiska kommitténs enkätundersökning, är unga mellan 15-25 år inte positivt inställda till en sänkt rösträttsålder. Det kan alltså inte sägas finnas ett krav från unga i Sverige på en sänkt rösträttsålder. Däremot var de under 18 år i högre grad positivt inställda. Av dessa svarade 28 procent ett klart ja på frågan om det var en god idé att sänka rösträttsåldern. Sammanlagt svarade 60 procent av de mellan 15-17 år att det var en bra eller en halvbra idé jämfört med 29 procent av de mellan 18-25 år.

Från rådslag och i svaren på rapporten *Vad tycker du?* har också framkommit förslag på att sänka rösträttsåldern. Även här är det framförallt grupper med yngre deltagare som lämnat den typen av förslag.

Idealet om demokrati och medborgerliga rättigheter innefattar alla medborgare oavsett ålder. Den representativa demokratin gör inskränkningar i detta genom att den som är omyndig inte har rätt att delta i demokratins viktigaste länk mellan folkliga opinioner och förd politik. Sedan 1974 är rösträttsåldern i Sverige 18 år. Vid 18 år blir man också myndig och valbar.

Ungdomspolitiska kommittén kan se både fördelar och nackdelar med en sänkt rösträttsålder. För det första kan en sänkt rösträttsålder innebära att både skola, medier och politiker måste ta större hänsyn till 16 och 17-åringarnas åsikter och på så sätt stärka deras ställning i samhället. Dels genom att information i högre grad kommer att riktas mot gruppen och dels genom att det kommer att bli viktigare att lyssna även på yngre medborgare.

För det andra tror Ungdomspolitiska kommittén att en sänkt rösträttsålder kan komma att bidra till att de unga mellan 16 och 18 år får ett större intresse för politik. Detta, i kombination med att partierna kan komma att få ett större intresse för 16- till 18-åringar, kan komma att innebära en vitalisering av den politiska verksamheten.

Vidare kommer den reella effekten av en sänkning endast att innebära att 25 procent av de väljare som är under 18 år kommer att vara 16 år. Övriga 75 procent kommer att vara 17 år. Trots dessa relativt små faktiska förändringar av valmanskåren öppnas, som påpekats ovan, möjligheten för de som är 16 och 17 år att använda sig av demokratins mest grundläggande verktyg samtidigt som de blir föremål för ökat intresse från politiker och medier. Därtill kommer att det läggs än större press på skolan att ge god information och kunskap inför valdeltagandet. En vinst i demokratiskt hänseende görs också genom att vi med en sänkt rösträttsålder tar till vara även dessa unga medborgares åsikter och därmed minskar andelen som står utanför den representativa demokratin och får förlita sig på andras val.

Samtidigt finns, både inom och utanför kommittén, en stor tveksamhet inför en sänkning av rösträttsåldern. För det första visar valundersökningar på att unga är mer trendkänsliga än äldre. Detta innebär att det finns en risk för ökad instabilitet i politiken. Ungas trendkänslighet innebär också att de lättare väljer nya budskap som kanske inte alltid är lika genomtänkta. Att unga inte är bundna av vana och partiidentifikation till enskilda partier behöver dock inte ses som entydigt negativt. Det kan innebära att man i större utsträckning tänker efter innan man röstar.

För det andra är, förutom i jämförelse med de allra äldsta, unga mellan 16 och 24 år överlag mindre intresserade av politik än andra åldersgrupper. Detta är i sig ett argument mot en sänkning samtidigt som det inte heller är säkert att en sänkning skulle motverka detta ointresse. Andra vägar till ökat intresse för politik skulle kunna innebära mindre risker för stabiliteten i det politiska systemet.

Ett annat problem är frågan om åldern för valbarhet ska sänkas i och med att rösträttsåldern sänks. Den som står under annans förmyndarskap bör inte utöva den myndighet som följer av valbarhet. Den som är omyndig bör därmed heller inte vara valbar. En sänkning av rösträttsåldern utan en samtidig sänkning av valbarhetsåldern skulle därmed innebära att man bryter sambandet mellan rösträtt, myndighet och valbarhet. Detta kan innebära att man mister i tydlighet vad gäller åldersgränserna.

Ungdomspolitiska kommittén vill mot bakgrund av dessa olika fördelar och nackdelar samt den stora skepsis som finns på olika håll mot tanken på en sänkt rösträttsålder inte slutgiltigt ta ställning för eller mot en sänkt rösträttsålder. Däremot föreslår vi en försöksverksamhet i kommunalvalet 1998. Syftet är att se vilka effekterna blir av en sänkning av rösträttsåldern. Dessa försök ska följas upp och utvärderas av en särskild utredning till vilken en referensgrupp ska finnas knuten med en betydande representation av unga.

Utredningen ska för det första gå igenom valdeltagandet och beskriva hur man i kommunerna arbetade med att förbereda de unga inför valet. För det andra ska utredningen beskriva kommunernas erfarenheter av försöksverksamheten gällande det politiska utslaget av nytillskottet i valmanskåren. För det tredje ska kommunmedlemmarnas, särskilt de ungas, uppfattningar om betydelsen av en sänkt rösträttsålder för intresset för lokalpolitik utvärderas. Slutligen bör utredningen också få i uppdrag att föreslå huruvida en sänkning av rösträttsåldern ska göras permanent samt om den enbart ska gälla val till kommun eller även omfatta val till landsting och riksdag.

En parallell till förslaget med en försöksverksamhet kan i viss mån sägas vara personvalsreformen. När beslutet att genomföra ett försök med personval fattades under 1993 överenskom partierna att försöket skulle ske vid val till kommunfullmäktige 1994 i minst tre representativa kommuner i landet. Tretton kommuner anmälde intresse att delta i försöket. Med utgångspunkt ifrån olika representativitets- och andra lämplighetskriterier valde regeringen ut sju av dessa kommuner. En parlamentarisk kommitté - Nomineringsrätts- och valkretskommittén - som tillkallats 1994 med uppgift att se över vissa frågor med anknytning till valsystemet, hade i sitt uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. En del av utvärderingen genomfördes av statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Ungdomspolitiska kommittén föreslår att rösträtten i försökskommunerna ska sänkas till just 16 år av två skäl. För det första ser vi en fördel i att i stort sett alla som går i gymnasieskolan får rösträtt. Det innebär att skolan får ett än starkare incitament att arbeta med frågor kring politik och demokrati redan på ett tidigt stadium.

För det andra är 16 år redan idag en viktig åldersgräns. Till exempel råder i regel skolplikt till det år man fyller 16 år, den som har fyllt 16 år får bestämma över sin arbetsförtjänst och driva egen rörelse.

5.5.4 Rösträtt ska gälla från kalenderåret

Förlängningen av mandatperioderna till fyra år medför en höjning av rösträttsåldern. De förstagångsväljare som blir myndiga under mandatperioden får vänta ett år längre på att delta i allmänna val. För att något motverka denna höjning föreslår Ungdomspolitiska kommittén att rösträtten ska följa kalenderår och inte födelsedatum. Förändringen avser såväl nationella och lokala val samt folkomröstningar och val till EU-parlamentet.

Kommittén menar också att förändringen har den fördelen att även de som är födda sent på året har möjlighet att delta i allmänna val samtidigt som sina skolkamrater. Att följa kalenderår kan dessutom ha betydelse för hur man arbetar i skolan med de politiska frågorna. Om grupper av eleverna inte äger rättighet att delta i kommande val kan undervisningen försvåras.

5.5.5 Samråd med unga kommunmedborgare

Medborgarnas möjligheter att mer direkt vara med och styra eller påverka utformningen av den kommunala verksamheten utanför det lokala partiarbetet är som vi visat ovan begränsade. Det beror ytterst på den politiska viljan hos fullmäktiges eller nämndernas majoritet om det ska bli något av med inflytande från nyttjarnas sida. Unga under 18 år vilka idag inte har rösträtt har än sämre möjligheter att som nyttjare utöva inflytande. Utifrån de ändringar som gjorts i kommunallagen finns förvisso inga formella hinder för att lyssna på de unga brukarna av kommunens tjänster. Trots detta visar undersökning på undersökning att unga känner att de har få möjligheter att påverka politiken på olika nivåer i samhället. Inte heller den lokala politiken går fri från kritik.

Ungdomspolitiska kommittén anser att det är nödvändigt att ge de unga utan rösträtt möjlighet att utöva medborgerligt inflytande på kommunens beslut och tjänster. Syftet är att öka möjligheterna för unga att vara aktiva och delaktiga i kommunpolitiken. Vi är därför sympatiskt inställda till Barnombudsmannen förslag att ändra i kommunallagen för att få till stånd ett aktivt medborgarinflytande för unga.

Idag bygger de goda exempel på kommuner som satsar på ökat inflytande med och för barn och unga ofta på enskilda eldsjälares arbete. En generell attitydförändring bland politikerna och i förvaltningen uppnås dock sällan ens i dessa kommuner. Fortfarande är det

till exempel endast i ett litet fåtal kommuner självklart att fråga eleverna själva om deras syn på hur man ska bygga om skolan innan man gör det, vilka öppettider fritidsgården ska ha, var den ska ligga och så vidare. De unga utan rösträtt behöver en uttalad rättighet att samråda med kommunen.

Ungdomspolitiska kommittén menar också att underlaget och därmed också besluten skulle bli bättre om brukarna tillfrågades. Skattemedel kommer både att kunna användas effektivare och till åtgärder vilka har beslutats om i samråd med brukarna.

Slutligen kan ett samråd i längden fungera som ett instrument för att öka tilltron till och förståelsen för politiken. Som exemplen Porsgrunn och Gällivare har visat kan detta i sin tur ha inverkan på intresset för politik.

Ungdomspolitiska kommittén ställer sig inte avvisande till en lagstiftning som innebär att de som ännu inte har rösträtt, och möjlighet att därigenom rösta in sina representanter i kommunens politiska ledning, har *rätt* att bli tillfrågade. Kommittén anser dock att de förändringar som gjorts i kommunallagen i syfte att på olika sätt öppna för ett ökat brukarinflytande inte har varit i kraft tillräckligt länge för att vi med säkerhet ska kunna säga att effekterna för de unga brukarna inte varit tillräckliga. Ungdomspolitiska kommittén anser därför att Ungdomsstyrelsen och kommunerna tillsammans bör ha i uppdrag att bevaka denna fråga. Om det fortfarande fyra år efter reformen visar sig att unga brukare inte tillfrågas i större utsträckning bör regeringen överväga en förändring i kommunallagen så att kommunerna måste samråda med de unga utan rösträtt i frågor som angår dem. Syftet måste vara att öka kommunernas ansträngningar att samtala med de unga och lyssna till deras åsikter.

5.5.6 Ungdomspolitiska handlingsprogram

Ungdomspolitiska kommittén anser att det är viktigt att unga deltar i den demokratiska processen. I flera av de projekt som vi redogjort för ovan har det gått att konstatera att intresset för politiska frågor ökar hos de unga som aktivt deltar i beslutsprocesserna i kommunen. Det kan därför vara motiverat att på särskilda sätt försöka underlätta för unga att delta i kommunala beslut.

Ett ungdomspolitiskt handlingsprogram är ett sätt att i samarbete mellan unga i en kommun och politikerna fokusera de frågor som de

unga ser som viktiga både för sin egen och kommunens framtid. Det är också ett sätt att förbättra ungas villkor på olika områden.

Många exempel visar att det är en absolut nödvändighet att de unga själva deltar i processen för att handlingsprogrammet ska bli verkningsfullt. Ett sådant program måste därför utarbetas tillsammans med kommunens unga. Detta gäller också på vilket sätt ungas inflytande och delaktighet i den lokala planeringen ska ske.

Ett ungdomspolitiskt handlingsprogram kan innehålla frågor om arbetslöshet, bostäder, demokrati och inflytande i både skolan och politiken. I programmet bör också ingå en redovisning av kommunernas samlade insatser för att förbättra de ungas levnadsförhållanden och hur ett ökat inflytande ska underlättas. Programmet bör ta upp både kortsiktiga och mer långsiktiga frågor. I programmet bör givetvis även jämställdhetsfrågor beaktas. Ett ungdomspolitiskt handlingsprogram bör kunna följas upp och utvärderas.

5.5.7 Forum för ungdomsinflytande

Unga har ofta begränsade möjligheter att göra sin röst hörd. Kommittén anser att unga måste ges möjligheten till ett ökat deltagande i samhällsbyggandet och att detta måste ske på deras egna villkor.

Den främsta kanalen för inflytande i politiken i en representativ demokrati är förutom allmänna val arbete i de politiska partierna. Det är därför nödvändigt att unga engagerar sig i de politiska partierna och ungdomsförbunden. Som komplement till dessa växer idag fram alternativa fora för inflytande. Ett sådant forum, till exempel i form av ungdomsråd, kan fylla ett demokratiskt tomrum om det i praktiken ger ett ökat inflytande och inte endast är en skenstruktur. Forumet kan också, som i exemplet Porsgrunn och Gällivare, innebära en väg in i partipolitiken. Ungdomspolitiska kommittén anser därför att det är mycket värdefullt att de unga som intresserar sig för att börja uppätta den här typen av forum ges stöd och visas intresse av kommunens politiker.

Det finns många olika former för ett institutionaliserat inflytande för unga som kan och bör prövas. De ungas egna intressen och de lokala förhållandena i kommunen måste vara styrande för val av i vilken form ungas inflytande ska öka. Det är dock viktigt att vara uppmärksam på att både unga män och kvinnor ges gott utrymme att delta i utformandet av verksamheten och senare i dess arbete.

Ungdomspolitiska kommittén vill understryka att det inte finns en magisk formel som heter "Ungdomsråd" som leder till att politiskt intresserade unga växer upp i kommunen. Att hitta fungerande former för den här typen av fora för inflytande kan ta tid och vara svårt. Det krävs att politikerna i kommunen visar ett öppet intresse och inte på förhand har räknat ut hur arbetet ska organiseras. De unga som vill arbeta med de här frågorna måste ges ett stort - för att inte säga avgörande - inflytande över vilken form av samarbete som väljs. Detta är en absolut nödvändighet för att ett meningsfullt samarbete ska komma tillstånd.

5.6 Förslag

En försöksverksamhet med sänkt rösträttsålder till 16 år för val till kommunfullmäktige ska genomföras. Försöksverksamheten ska omfatta ett tiotal kommuner och ska inledas i och med valet 1998. Verksamheten ska utvärderas av en särskild utredning.

Rösträtten ska följa kalenderår och inte födelsedatum.

Regeringen ska vara uppmärksam på ålderssammansättningen i centrala myndigheter och i statliga kommittéer. Regeringen ska också begära av de partier, organisationer med mera som föreslår ledamöter till kommittéerna att de om möjligt föreslår två kandidater till varje uppdrag, varav minst en är under 30 år.

Varje kommun bör i samarbete med unga utforma och anta ett ungdomspolitiskt handlingsprogram.

Kommunerna bör tillsammans med de unga skapa fora för kommunikation mellan politiker och kommunens unga.

Varje skola bör erbjuda eleverna regelbunden information från de politiska partierna och deras ungdomsförbund.

Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med kommunförbundet till år 2002 följa och kartlägga kommunernas arbete med att göra unga delaktiga i den kommunala beslutsprocessen. Här ska särskilt

uppmärksammas förekomsten och betydelsen av ungdomspolitiska handlingsprogram samt icke-parlamentariska fora för makt och inflytande såsom ungdomsråd, ungdomsparlament med flera. I redovisningen av uppdraget bör Ungdomsstyrelsen dra slutsatser om behovet av en lagstadgad samrådsskyldighet för kommunerna.

6 Makt i skolan

Riksdagen har framhållit elevinflytande som en förutsättning för en framgångsrik undervisning. Flertalet utredningar påvisar också att elevinflytande över skolarbetet är av avgörande betydelse för en framgångsrik undervisning och en effektiv inläring.

I detta kapitel beskrivs i korthet de formella möjligheterna till elevinflytande i skolan och hur inflytandet fungerar. Även studenters inflytande inom högskolor och universitet behandlas. Vi presenterar också ett antal förslag för att förbättra inflytandet för elever och studenter.

6.1 Formellt elevinflytande

6.1.1 Skollagen

I regeringsformen (1 kap. 2 § 3 st) betonas att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Uppgiften har bedömts vara så viktig att den fått komma till uttryck i skollagen, i den så kallade portalparagrafen. Målen för skolans arbete är följande.

”Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan:

1. främja jämställdhet mellan könen samt

2. bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling.

(Skollagen 1 kap. 2 §)

Den ovan citerade paragrafens tredje stycke är utgångspunkten för elevernas inflytande i skolan. Ett sätt att förmedla demokratiska värderingar till eleverna är att använda ett demokratiskt arbetssätt i undervisningen.

I skollagen preciseras elevernas rätt till inflytande (4 kap. 2 §). Detta är för grundskolan formulerat så att "Eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad". I skollagen anges för gymnasieskolan att "eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas" (5 kap. 2 §).

6.1.2 Grundskole- och gymnasieförordningarna

I grundskoleförordningens (SFS 1988:655) tredje kapitel redovisas bland annat grundskolans olika samverkansformer mellan olika intressegrupper samt särskilda föreskrifter om elevvårdskonferens. I varje klass eller undervisningsgrupp ska eleverna ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna.

I gymnasieförordningens (SFS 1992:734) fjärde kapitel finns bestämmelser om vilka samverkansorgan som ska finnas i gymnasieskolan. För behandling av elevvårdsfrågor ska det finnas en elevvårdskonferens vid varje gymnasieskola. Vidare ska det för varje klass eller motsvarande finnas ett klassråd. På gymnasieskolorna ska också finnas en skolkonferens. Detta är ett organ som ska behandla vissa frågor som är av stor betydelse för eleverna och för informationsutbyte, samråd och gemensamma diskussioner mellan rektor, personal och elever. Rektor eller den ledamot som rektorn utser är ordförande för skolkonferensen. Skolkonferensen består i övrigt dels av företrädare för lärare och annan skolpersonal, dels av företrädare för eleverna. De båda grupperna ska ha lika många representanter. Skolkonferensen ska, i den utsträckning styrelsen för utbildningen bestämmer, besluta i frågor som annars hör till rektors beslutandeområde men där beslutanderätten inte i författning har lagts på rektor. Beslutanderätten bör i första hand avse principer och riktlinjer för hantering av frågorna. Beslutsbefogenheterna får inte omfatta frågor som avser enskilda personer eller är begränsade till en enda klass.

6.1.3 Läroplanerna

I läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) anges mål och riktlinjer för gymnasieskolan. De demokratiska principerna att kunna påverka, vara delaktig och ta ansvar ska omfatta alla elever. Elevernas ansvar för att planera och genomföra sina studier samt deras inflytande på såväl innehåll som former ska vara viktiga principer i utbildningen. Enligt skollagen åligger det alla som arbetar i skolan att verka för demokratiska arbetsformer.

De mål att sträva mot som anges i läroplanen och som anger inriktningen för skolans arbete, för elevernas ansvar och inflytande är följande:

Skolan ska sträva mot att varje elev:

- tar personligt ansvar för sina studier och sin arbetsmiljö,
- aktivt utövar inflytande över sin utbildning,
- utifrån kunskap om demokratins principer vidareutvecklar sin förmåga att arbeta i demokratiska former,
- utvecklar sin vilja att aktivt bidra till en fördjupad demokrati i arbetsliv och samhällsliv och
- stärker sin tilltro till den egna förmågan att själv och tillsammans med andra ta initiativ, ta ansvar och påverka sina villkor.

Vidare gäller som riktlinjer för alla som arbetar i skolan att de gemensamt med eleverna ska ta ansvar för den sociala, kulturella och fysiska skolmiljön. Läraren ska:

- utgå från att eleverna kan och vill ta ansvar för sin inläring och sitt arbete i skolan,
- se till att alla elever, oavsett kön och social och kulturell bakgrund, får ett verkligt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen,
- uppmuntra sådana elever som har svårt att framför sina synpunkter att göra det,
- planera undervisningen tillsammans med eleverna,
- låta eleverna pröva olika arbetssätt och arbetsformer och

- tillsammans med eleverna utvärdera undervisningen.

I läroplanerna uttrycks rektorns ansvar som pedagogisk ledare, chef för personalen och ansvarig i övrigt för verksamheten. Rektor har ansvar för skolans resultat och för att detta följs upp och utvärderas i förhållande till de riksgiltiga målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen. Rektor har också ansvar för att eleverna får den undervisning som läroplanerna föreskriver, vilket bland annat innebär att samverkan mellan lärare och elever måste komma till stånd om undervisningens uppläggning, innehåll och arbetsformer. Det ankommer på rektor att se till att den samverkan och möjligheter till reellt inflytande för elever, som läroplanen föreskriver, kommer till stånd, både vad avser form och innehåll.

I avsnittet om *Kunskaper och lärande* i Lpf 94 slås fast att skolan inte själv kan förmedla alla de kunskaper som eleverna kommer att behöva. Det väsentliga är att skolan skapar de bästa samlade betingelserna för elevens bildning, tänkande och kunskapsutveckling. Därvid ska skolan enligt läroplanen ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns i det omgivande samhället och som eleverna har från bland annat arbetslivet. I läroplanen framhålls också att varje elev ska få stimulans att växa med uppgifterna och möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar. Varje elev ska möta respekt för sin person och sitt arbete. Eleverna ska bli medvetna om att nya kunskaper och insikter är förutsättningar för personlig utveckling. Detta ska syfta till att grundlägga en positiv inställning till lärande och att återskapa en sådan inställning hos elever med negativa skolerfarenheter. Skolan ska stärka elevernas tro på sig själva och ge dem framtidstro.

Den ovan refererade texten ur läroplanen kan också sägas vara ett uttryck för den aktiva roll som eleverna själva förutsätts spela i läroprocessen. Här kan således sägas att en delaktighet och ett inflytande över undervisningen är inskrivet i kunskapssynen.

6.1.4 Kommunernas skolplaner

Formerna för elevinflytandet i kommunen kan bestämmas i skolplanen. Enligt skollagen (2 kap 8 §) skall alla kommuner ha en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende ska gestaltas och utvecklas. Den reella beslutanderätten i många frågor som rör skolverksamheten har flyttats ned från riks- och länsnivå till kommunerna. Den kommunala skolplanen ska dels fungera som planeringsunderlag för verksamheten i skolorna, dels ge

kommunens invånare insyn i, och därmed förutsättningar att påverka de överväganden som kommunen gör beträffande sin skolverksamhet.

Av skolplanen ska särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan. Kommunen ska kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen. I och med att ansvaret för skolan har decentraliserats till de enskilda kommunerna har statens detaljplanering av skolan upphört. Vilka former elevinflytandet ska ha avgörs således lokalt och garanteras inte av centrala bestämmelser. Skolverkets fältorganisation samlar in information från kommuner bland annat för att få en bild av hurvida kommunerna har elevinflytande inskrivet i sina skolplaner. Se vidare 6.1.5.

6.1.5 Skolornas arbetsplaner

Varje skola ska ha en arbetsplan där det bland annat framgår hur skolan ska arbeta med elevinflytande. En genomgång av de kommunala skolplanerna och skolors arbetsplaner som Skolverket har gjort visar att skolplanerna i stor utsträckning berör frågor om elevers inflytande i någon form⁴². Många tar upp aspekter om fostran till demokratiska medborgare och om elevers deltagande i beslutsorgan. Ofta har man dock bara använt läroplansformuleringar. Ett fåtal kommuner behandlar inflytandet som en pedagogisk fråga knuten till det dagliga arbetet i skolan. I arbetsplanerna förs ofta formuleringar från skolplanen vidare, men innehållet är mer riktat mot elevers sätt att studera, mot arbetsmiljö och arbetssätt. Man diskuterar elevers olikheter och olika behov och förutsättningar. Lärares syn på elevinflytande förefaller främst handla om försök att anpassa undervisningen till eleverna så att arbetet ska fungera, så att alla ska vara aktiva och verksamma och att elevers skilda behov ska tillgodoses.

6.2 Utredningar om elevinflytande

⁴² *Bilden av skolan 1996*, Skolverkets rapport nr 100.

6.2.1 Översyn av elev- och föräldrainflytande

I rapporten "Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar" (Ds 1995:5) konstaterar utredaren att det formaliserade elevinflytandet (klassråd/ elevråd/ elevkonferens) fungerar relativt bra. Mycket arbete återstår dock och det bör utvecklas mer, framför allt på högstadiet och i gymnasieskolan. Särskilt vad gäller att förverkliga elevernas ansvar för att planera och genomföra sina studier samt deras inflytande på såväl innehåll som arbetsformer återstår mycket arbete att göra, framför allt i gymnasieskolan. Utredaren menar att kontinuerligt och tålmodigt vuxenstöd krävs på alla stadier för att det elevdemokratiska arbetet ska fungera. Utredaren menar bland annat att både kommunernas skolplan och skolornas arbetsplaner måste omfatta inflytandefrågorna och ange hur arbetet med brukarinflytande konkret ska bedrivas och utvecklas. Kommunerna bör också beakta intresset av samråd på kommunal nivå kring kommunens skolplan. Kommunerna bör också initiera och stödja diskussionen i skolorna om elevinflytande och följa upp hur detta förverkligas. Utredaren presenterar en underökning om innehållet i klassråden på grundskolan där man bland annat har funnit att de tre vanligaste sakerna som behandlas på dessa är information från läraren, diskussioner om skolresa och diskussioner om hur eleverna ska uppföra sig. När det gäller undervisningsfrågor eller till undervisningen mer närstående frågor som läxor, prov och schema vänder sig eleverna direkt till lärarna och tar inte upp dem i klass- eller elevråd.

6.2.2 Skolkommittén

Skolkommittén (dir.1995:19) föresog i sitt betänkande *Inflytande på riktigt* (SOU 1996:22) följande.

En möjlighet ska öppnas för kommunerna och landstingen att inom gymnasieskolans ram anordna föröksverksamhet, där en rad beslutsfunktioner som idag ligger på styrelsen för utbildningen eller på rektorn för en skola, får överlätas till en lokal styrelse för utbildningen i vilken eleverna är i majoritet. I korthet hade Skolkommittén två viktiga utgångspunkter för förslaget. Den ena är elevernas, det vill säga brukarnas, svaga rättsliga ställning. Den andra är deras kompetens. Skolkommittén ville åstadkomma en maktförskjutning i skolan så att eleverna får en stärkt ställning och deras rätt till inflytande tas på allvar. De menade också att eleverna i gymnasieskolan är så vuxna och självständiga att de är kompetenta att ta ansvar för sin utbildning

och för sin skola samt att deras kompetens bör utnyttjas som resurs för ledningen av skolan.

Vidare föreslog Skolkommittén att skollagens portalparagraf (1 kap. 2 §) borde omarbetas med ett tydligare elevperspektiv, där eleven inte ses som objekt för skolans verksamhet, utan som en av skolans viktigaste aktörer. Skollagen har nu ett myndighetsperspektiv. Det är skolan som ska ge eleverna kunskaper och främja deras utveckling till ansvarskännande människor. Den som verkar inom skolan ska främja vissa beteenden och hindra andra. Med andra formuleringar skulle paragrafen i stället kunna ges ett klart elevperspektiv och utgå från barns och ungdomars rättigheter.

Skolkommittén föreslog vidare att genom ett tillägg i läroplanerna ska ett särskilt ansvar läggas på rektorn för att skolans besluts- och arbetsformer utvecklas på ett sådant sätt att eleverna får ett verkligt inflytande. I och med införandet av en mål- och resultatorierad styrning i skolan togs mycket av regleringen kring olika organ i skolan bort och därmed också bestämmelserna om formen för elevernas rätt till deltagande. Ansvar för den lokala utformningen av besluts- och arbetsformer i skolan ligger nu i första hand på rektorn. Därför är det viktigt att rektorn i läroplanerna åläggs ett särskilt ansvar för att utvecklingen av skolans arbetsformer gynnas genom ett aktivt elevinflytande.

Skolkommittén föreslog också en skärpning av grundskoleförordningen stadgande att eleverna i varje klass eller undervisningsgrupp ska ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna (3 kapitlet 6 §). Det ska klart framgå att man lokalt i grundskolan måste ta ställning till i vilken form som tid och utrymme ska avsättas för eleverna att tillsammans med lärarna behandla frågor som rör undervisningens utformning och andra frågor som kan vara av gemensamt intresse för eleverna. Även gymnasieförordningen (4 kap. 3 §) ska ändras enligt ovan. En skola ska således vara skyldig att i arbetsplaner eller på annat sätt ange den närmare utformningen av det klass- eller gruppvisa elevinflytandet, så att både former och innehåll blir synliga och går att utvärdera.

Elevorganisationen stödjer i sitt remissvar till betänkandet till fullo idén med elevmajoritet i skolornas styrelser. Elever är kapabla att fatta beslut som rör den egna skolan. Det är rimligt att eleverna inte bara ska ha stort inflytande över det som sker i klassrummet utan även över de beslut som fattas formellt. Elevorganisationens uppfattning i inflytandefrågor är att det är en stor skillnad mellan de officiella

styrdokumentet och skolans verklighet. Organisationen tror att man måste närma sig problemen med den odemokratiska skolan även från andra håll.

Det första är ojämlikheten i skolan. Elevorganisationen anser att skolans klara och tydliga hierarki, där grupper som finns i skolan behandlas olika, gör att det finns en stor ojämlikhet i skolan. Eftersom eleverna betraktar lärarna som mer värda och auktoriteter som är bärare av sanningen har läraren ett oerhört överläge i klassrummet. Ett stort steg på vägen mot en demokratisk skola skulle vara att utjämna ojämlikheterna. När det inte längre finns några ojämlikheter mellan lärare och elever kommer det vara självklart att lärarna och eleverna tillsammans bestämmer över undervisningen.

Det andra är betygen. Den kanske viktigaste kritiken som elevorganisationen har mot betygssystemet är det sätt på vilket elevernas jakt på bra betyg och lärarens plikt att sätta betyg styr undervisningen. All betygssättning förutsätter att någon annan än eleven bestämmer vad som är viktigt att kunna. Elevorganisationen vill ha en skola som utgår från varje elevs förutsättningar och önskemål. Man vill därför att betygen avskaffas. Monopolet på vad som är viktigt att lära sig ska tas ifrån centralbyråkrater, experter och lärare och ges till eleverna.

Det tredje är ämnessplittringen. Uppdelningen i olika ämnen rymmer enligt Elevorganisationen många saker som är helt och hållet oförenliga med en demokratisk skola. I och med ämnessplittringen slår skolan fast den verklighetssyn som man hävdar är objektivt sann, undervisningen snuttifieras och man sätter ämnen och inte eleven i centrum.

Det fjärde är ekonomin. Skolan har drabbats av hårda nedskärningar de senaste åren. Detta påverkar och begränsar elevinflytandet. Vill man ha elevinflytande innebär det också att man vill ha ett elevaktivt arbetssätt. Skolan är dock inte rustad för ett sådant arbetssätt. Det kostar mycket att kunna studera en rik flora av läromedel, att datorisera, bygga om skolorna och så vidare.

Sveriges elevråds samarbetsorganisation (SVEA) är i sitt remissvar överlag positiva till betänkandet uppläggning, andemening och förslag. SVEA ställer sig mycket positiv till försöksverksamheten med lokala styrelser i gymnasieskolan. Vad gäller den föreslagna ändringen av klassrådets ställning har SVEA inget att invända men påpekar att ett av organisationens krav är att förekomsten av ett elevråd på varje skola ska garanteras i grundskole- och gymnasieförordningarna.

Elevinflytandet ska inte vara begränsat till grupp- eller klassnivå utan gälla hela skolan. Att införa en bestämmelse om elevråd innebär enligt SVEA inte att man återgår till en detaljreglering av skolan. Med elevråd avses organ som på ett demokratiskt sätt företräder samtliga elever på skolan.

6.3 Skolverket

De övergripande målen för Skolverket är att som statlig sektorsföreträdare på skolområdet genom uppföljning, utvärdering, tillsyn, utvecklingsinsatser samt genom nyttjande av forskningsresultat aktivt verka för att de mål och riktlinjer för skolan förverkligas som riksdagen och regeringen har fastställt.

Skolverkets verksamhetsmål för uppföljning och utvärdering är att tillgodose statsmakternas behov av analyserad kunskap om skolans och vuxenutbildningens villkor, kostnader och resultat. Skolverket skall ansvara för utredningar och analyser som utgör underlag för regeringens bedömningar och beslut. Verkets insatser skall också syfta till att stödja skolhuvudmännens och skolornas arbete för uppföljning och utvärdering av skolans resultat.

Verksamhetsmålet för utveckling är att aktivt stimulera skolväsendets utveckling mot de nationella målen. Skolverket skall därvid bidra till verksamhetens utveckling genom insatser som är särskilt inriktade på aktuella skolproblem. Verket ska prioritera sådana insatser som kan utveckla det inre arbetet och medverka till utveckling av nationella mål- och styrdokument. De statliga insatserna bör i första hand inriktas mot bland annat områden som lyfts fram i läroplanerna, t.ex. elevaktiva arbetsformer, jämställdhet, miljö.

Vidare ska Skolverket vidta åtgärder för att stödja genomförande av de mål och riktlinjer för skola och vuxenutbildning som riksdag och regering beslutat. Insatserna skall redovisas, liksom de hinder som finns för genomförande av skolreformerna.

Skolverket bevakar på en mängd sätt elevinflytandets utveckling. Ett antal projekt som rör såväl inflytandefrågor som kommunernas uppföljning och utvärdering av skolplanerna och arbetsplanerna pågår i verkets regi. Rapporter om elevinflytande publiceras också löpande. Skolverket driver också ett projekt med ett fyrtiotal skolor för att implementera läroplanen i skolorna.

6.4 Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen, tidigare Statens ungdomsråd, drev under två år ett projekt, *Demokratiprojektet*. Ambitionen med demokratiprojektet var att utveckla metoder för att öka ungdomars delaktighet i kommunal verksamhet, främst inom skola, fritidsverksamhet och kommunal planering. I alla de 13 pilotkommuner som utsågs att delta i projektet fanns skolan med på ett eller annat sätt. Ett antal skolor arbetade med elevaktiv och ämnesövergripande temaundervisning med ett stort mått av elevinflytande vid planering och genomförande. Andra projekt var mer inriktade på att öka elevernas inflytande över skolmiljön. I Ungdomsstyrelsens idéskrift om ungdomars delaktighet och inflytande, *Makt och möjligheter*, redovisas de olika projekten. Flera av projekten har också utvärderats av fristående utvärderare. Ett exempel på ett lyckat skoldemokratiprojekt är arbetet med elevdemokratiska grupper på Nyvångsskolan i Dalby. Arbetet startade som ett projekt men har nu vuxit till en reguljär verksamhet som innefattar 12 olika råd (elevdemokratiska grupper) som träffas regelbundet under skoltid. Här diskuteras allt från ordningen i matkön till schemalaggnings och mobbning. I vart och ett av råden finns cirka tio elever och en eller flera vuxna. Eleverna utses under demokratiska former av klassråden vid höstterminens början. Ordförande är alltid en elev. Samtliga ordförande samlas till en elevrådsstyrelse. Cirka en fjärdedel av skolans elever deltar i rådets arbete. Under sin skoltid beräknas ungefär varannan elev ha deltagit i något råd. I utvärderingen av de elevdemokratiska grupperna *Skola i demokrati*⁴³ har utvärderaren funnit att eleverna genom råden har både insyn i och visst ansvar för delar av den verksamhet som bedrivs på skolan. Arbetet med de elevdemokratiska råden har förändrats från att i början enbart betona trivselfrågor till att nu fokusera inflytandeformer. Utvärderaren framhåller att de allra flesta som kan jämföra situationen på skolan i dag med hur det var för tio år sedan upplever att skolan är trivsammare nu. Mindre nedskräpning, vandalisering och stök. Relationerna mellan elever och vuxna beskrivs som bättre i flera avseenden. Undervisningsrådet är relativt nytt och har tillkommit på grund av intresse från eleverna att kunna påverka även undervisningen eller

⁴³ *Skola i demokrati - utvärdering av de elevdemokratiska grupperna på Nyvångsskolan i Dalby*, Verner Denvall, Socialhögskolan i Lund, 1996.

åtminstone delar av den. Utvärderaren har inte haft möjlighet att iaktta vad som sker då elever möter tydligt motstånd från skolläringarna eller lärarna när det gäller en undervisningsfråga.

Ett annat exempel på en skola som arbetat med elevinflytandefrågor och utvecklat detta med stöd från Ungdomsstyrelsen är Mariebergsskolan i Motala. Skolan arbetar med en medveten strategi där målet är en öppen skola där alla tar sitt ansvar. Man arbetar också med en medveten strategi för elevinflytandet över det egna lärandet. Alla elever får vara med och utvärdera undervisningen och de får också en skriftlig respons på sina upplevelser. Skolans personal och eleverna arbetar tillsammans i arbetslag. Detta är ett sätt att fostra eleverna till ansvarskännande medborgare och samhällsmedlemmar. Eleverna är hela tiden med och påverkar vad undervisningen ska innehålla och hur man ska arbeta med inläringen.

Ungdomsstyrelsen har i sin fördjupade anslagsframställning till regeringen för 1998-2000 föreslagit att ett nytt skoldemokratiprojekt ska genomföras.

6.5 Ungas syn på elevinflytande

Svaren på Ungdomspolitiska kommitténs rapport *Vad tycker du?* och de slutdokument från de rådslag som har initierats av kommittén innehåller ofta synpunkter på skolan och förslag på förbättringar. Synpunkterna kan delas in i fyra områden: skolans betydelse för att sprida kunskap om demokrati och för att öka intresset för engagemang i samhällsfrågor, ökat inflytande för elever på framför allt undervisningen men också på skolans skötsel, lärare och lärarrollen samt skolmiljön och skolan som stressfaktor.⁴⁴

Flera av rådslagen och rapportsvaren tar upp skolans ansvar att förmedla demokratiska ideal till eleverna. Uppfattningen hos många av dessa är att skolan snarast tar ifrån eleverna intresset för att engagera sig och för att försöka påverka sin vardag. Eleverna passiviseras genom att de aldrig får gehör för sina idéer och förslag och de riskerar att förlora respekten för den demokratiska processen då de utsätts för skendemokrati. Flera av rådslagen och rapportsvaren menar att eleverna måste få vara med och planera och att man borde få kunna

⁴⁴ Rådslagsdokumenten och rapportsvaren redovisas i sin helhet i bilaga 1 och 2 till slutbetänkandet.

påverka såväl budget som undervisning. När man väl får kännedom om förändringar är det redan för sent. Ett rapportsvar menar att fri konkurrens mellan skolorna skulle öka inflytandet eftersom stort elevinflytande kommer att ge fler elever till skolan. Flera rapportsvar och rådslag menar att skolan borde lära ut demokrati till såväl elever som lärare.

Flera rådslag och rapportsvar menar att förslaget om styrelser med elevmajoritet i gymnasieskolorna är ett bra förslag. En del tycker dock att förslaget är dåligt eftersom ett uppdrag i en styrelse skulle ta tid från den egentliga verksamheten, det vill säga undervisningen.

Elevrådets ställning diskuteras i flera rådslag och rapportsvar. Många av dessa tycker att elevråden fungerar bra, men också att deras ställning bör stärkas genom att ges mer inflytande och större befogenheter.

Många rådslag och rapportsvar tar upp lärarnas sätt att undervisa. Man menar att de måste följa läroplanen och låta eleverna få mer inflytande på undervisningen. Lärarna tar inte eleverna på allvar och visar dem inte den respekt och det engagemang som eleverna önskar. Några förespråkar också att det måste finnas en helhetssyn på alla ämnen och att lärarna inte bara ska hålla sig fast vid sitt ämne. Många tycker att skolan och lärarna måste ändra sina undervisningsmetoder och lära eleverna att söka sin kunskap själv. Eleverna själva måste få styra sin utbildning och lärarna ska uppmuntra till kritiskt och undersökande tänkande. Utbildningen bör också vara mer individanpassad då detta leder till ett bättre helhetsperspektiv och därmed bidrar till ökat intresse att lära sig.

I flera av rapportsvaren och rådslagen föreslås att eleverna ska ha möjlighet att betygssätta lärare. Förslagsställarna menar att en sådan möjlighet skulle göra det lättare att diskutera förändringar i lärarnas sätt att undervisa och också i vilken utsträckning eleverna får ha inflytande på undervisningen. Det förefaller finnas en stor frustration över att det är svårt att komma till tals med någon när det gäller att framföra synpunkter på lärare. Ett mer genomarbetat system med utvärderingar av undervisningen kan vara ett sätt att också utvärdera lärarnas insatser. Några anser dessutom att lärarnas löner ska vara beroende av elevernas omdömen.

Flera rapportsvar och rådslag menar att skolan är en vanlig orsak till att unga känner sig stressade och mår dåligt. Man menar att skolan ställer för höga krav och att lärarna inte hinner se när någon elev inte mår bra. Om skolan uppmuntrade eleverna mer och tog fram

varje individs egenskaper och ambitioner skulle den psykiska hälsan hos många elever förbättras. En del svar diskuterar också den fysiska skolmiljön. Man menar att miljön skulle bli bättre om eleverna fick turas om att ansvara för olika områden i skolan. Om eleverna fick bestämma mer om hur skolorna ser ut kommer trivseln och engagemanget att öka.

I Skolverkets djupintervjuer med elever som avbrutit sina studier helt eller delvis framkommer att eleverna upplever att de har för lite inflytande⁴⁵. De kan till exempel inte bestämma takten i studierna utifrån sina tidigare kunskaper, vilket gör att de halkar efter och har svårt att komma igen. Ett annat problem är att de inte får den stimulans och de kunskaper de vill ha. Skolan hänvisar oftast elever som har svårigheter med sina studier till syokonsulenten. Sällan talar eleven med rektor eller lärare.

Skolverket har utvärderat den nya gymnasieskolan bland annat genom att göra enkäter till ett riksrepresentativt urval av elever som gick sista året i gymnasieskolan våren 1995⁴⁶. Det framgår att drygt 85 procent eleverna som följer en utbildning med yrkesämnen anser det vara ”mycket viktigt” eller ”ganska viktigt” att var och en får studera i sin egen takt. De elever som inte kommit in på sitt första handsval är överrepresenterade i gruppen elever som fäster stor vikt vid att få läsa i sin egen takt.

Utvärderingen visar emellertid också att eleverna i den nya gymnasieskolan i högre utsträckning än i den gamla får vara med och bestämma hur man ska arbeta under lektionerna. I högst grad (drygt 60 procent) gäller detta eleverna på program med yrkesämnen. På övriga program har 40 procent av eleverna fått vara med och bestämma arbetssätt. Eleverna får i mindre utsträckning påverka vad läraren ska ta upp under lektionerna. Av eleverna på program med yrkesämnen har 45 procent fått påverka arbetssättet och av eleverna på övriga program endast 30 procent. Få elever har en positiv erfarenhet av medbestämmande av innehållet i kurserna. 35 procent av eleverna på program med yrkesämnen och 20 procent av eleverna på övriga program har det.

⁴⁵ Studieavbrott och mindre studiekurs i gymnasieskolan; Skolverkets rapport nr 85.

⁴⁶ Elevernas värdering av sin gymnasieutbildning; Skolverkets rapport nr 90. Framställningen bygger på *Den nya gymnasieskolan* (1997:1).

6.6 **Kommittén för gymnasieskolans utveckling**

Kommittén för gymnasieskolans utveckling diskuterar i sitt delbetänkande *Den nya gymnasieskolan - steg för steg* (SOU 1997:1) målpuffyllelse ur tre aspekter nämligen elevers inflytande på studierna och på studietakten, lärares samverkan samt lärare som tar elevernas behov av kunskaper som utgångspunkt för sin undervisning.

Eleverna tar ett större ansvar för sina studier - vilket positivt påverkar deras resultat - om de får möjlighet att påverka sina studier och får tillgång till mera lärarstöd.

Många lärare har omvittnat att elevernas framgångar i hög grad är en fråga om tid. Får eleverna studera i sin egen takt och så länge var och en behöver, blir deras resultat bättre. Att undervisningsmetoderna och undervisningens innehåll måste anpassas efter elevernas behov är en självklarhet för lärare som reflekterar över sitt arbete.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling vill betona att lärares inställning till elevers förmåga att lära har stor betydelse för elevers studieframgång. Också lärares kunskaper är avgörande för deras intresse för och beredskap till samarbete.

Vidare pekar kommittén för gymnasieskolans utveckling på att lärarna har ställts inför en ny, svår situation. De har ställts inför uppgiften att ta emot en hel årskull samtidigt som alla utbildningar inom gymnasieskolan ändras, läroplanen är ny, alla kursplaner är nya och betygssystemet är nytt. Den gamla regelstyrda skolan ersätts med en mål- och resultatstyrd skola, där lärarna tillsammans med eleverna själva ska bestämma om innehållet i undervisningen. Kommittén för gymnasieskolans utveckling understryker att detta är en gigantisk uppgift, som ställer många lärare inför ett "nytt" yrke. För andra lärare är den nya läroplanen och behovet av omprövning av arbetssätt en bekräftelse på det de redan tillämpar eller reflekterat över.

Det är för enkelt att sätta likhetstecken mellan ett nytt sätt att arbeta och goda elevresultat. Men tendensen är den att elever som har lärare som tar elevernas behov av kunskaper som utgångspunkt för arbetet, har bättre resultat.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling pekar på några faktorer som är gemensamma för framgångsrika skolor. Rektor som ledare av den pedagogiska verksamheten har strategisk betydelse för skolans utveckling. Av lika stor betydelse som skolledningen för att verksamheten ska utvecklas är att det i skolan också finns lärare som

är förändringsagenter och att dessa får stöd i den rollen. Kommittén för gymnasieskolans utveckling har också funnit att skolledare och lärare som tar elevernas behov som utgångspunkt - deras behov av kunskaper och deras sociala situation - oftare är beredda att ompröva sina arbetsmetoder och söka nya vägar för att nå målen. Skolledare och lärare som sätter läroplanen och programmålen i förgrunden kan se på sitt arbete ur ett helhetsperspektiv.

Slutligen framhåller kommittén för gymnasieskolans utveckling också att gymnasiereformen innebär den största förändringen av den frivilliga skolan som någonsin gjorts i Sverige. Den nya gymnasieskolan beskrivs oftast i massmedia som en skola i kris. Kommittén för gymnasieskolans utveckling menar att det är riktigt att det finns problem och osäkerhet men skolledare och lärare söker i skolans vardagsarbete vägar för att bemästra svårigheterna. Oftast förutsätter lösningarna ett förändrat arbetssätt, som på ett bättre sätt tar sin utgångspunkt i elevernas erfarenhet och behov av kunskaper. Kommittén för gymnasieskolans utveckling menar att den stora utmaningen för alla, politiker, rektorer och lärare, är att skapa den önskan om förändring som gör att undervisningen kan fånga in alla elevers intresse för att lära.

6.7 Aktivt arbete med inflytandefrågor

För de elever som aktivt deltar i olika fora för elevinflytande och därigenom är frånvarande på vissa lektioner får arbetet ofta oönskade konsekvenser. Många skolor redovisar nämligen elevens frånvaro från lektionerna som skolk på betyget trots att orsaken till frånvaron är arbete med inflytandefrågor i organiserad form. I *Makt och möjligheter* (Ungdomsstyrelsen 1994) konstaterar Ungdomsstyrelsen att skolan på många sätt är en bromskloss istället för en motor i arbetet för att öka ungdomars delaktighet i samhället. Elever som arbetade med lokala ungdomsråd och liknande kände sig pressade av att de inte fick gå ifrån lektioner under den tid *Demokratiprojektet* varade.

Utöver Skolverkets minimikrav på vad ett betyg måste innehålla är varje skola fri att utforma sin egen betygsblankett.

Det kan i detta sammanhang nämnas att regeringen i sin proposition om lokala styrelser med elevmajoritet (prop 1996/97:109) pekar på att medverkan i en sådan styrelse kan ge eleven viktiga kunskaper. Regeringen anser därför att det i en elevs slutbetyg bör antecknas om eleven under en period ingått i en skolas styrelse.

6.8 Inflytande på högskola och universitet

6.8.1 Kårobligatoriet

Högskolestudenternas representation i högskolors olika beslutsorgan är reglerad i högskolelagen och högskoleförordningen. Högskolelagen ger regeringen rätt att föreskriva att studenterna vid högskolor är skyldiga att tillhöra särskilda studentsammanslutningar. I förordningen om studerandekårer, nationer och studentföreningar för fakultet har regeringen föreskrivit det så kallade kårobligatoriet enligt vilket samtliga högskolestudenter ska vara medlem av en sådan studentsammanslutning. Lagen uppdrar vidare åt regeringen att föreskriva hur studenternas representanter vid högskolor ska utses. Regeringen har angett att en studentkår vid en högskoleenhet utser och entledigar företrädare i de organ vid högskoleenheten i vilka företrädare för studenterna har rätt att ingå. Kåreerna ges här en myndighetsutövande uppgift.

6.8.2 Formellt studentinflytande

1993 års högskolereform innebar en minskad central reglering av högskolornas interna organisation och av sammansättningen av olika beslutsorgan. Vissa delar som berör studenternas representation regleras dock fortfarande centralt.

Studenterna har rätt att vara representerade i universitetens och högskolornas styrelser och i fakultetsnämnder, där sådana finns. Studenterna har också rätt till representation i disciplinnämnder, tjänsteförslagsnämnder, i den valförsamling som föreslår rektor och prorektor samt att genom skyddsombud medverka i skyddsverksamheten på arbetsstället. Högskolorna bestämmer i övrigt om den interna beslutsorganisationen. Inrättar styrelsen beslutsorgan har studenterna rätt att vara representerade i alla sådana organ som behandlar utbildningsfrågor.

Många högskolor har inrättat institutionsstyrelser, linjenämnder, utbildningsnämnder med mera på grundutbildningsnivå. På universiteten och vissa större högskolor betyder det att studenterna är representerade på tre nivåer, det vill säga i styrelsen, i fakulteterna och på institutionerna. På högskolor utan fakultetsorganisation återfinns stu-

dentrepresentation normalt på två nivåer. Det är också vanligt att studenterna är representerade i en rad andra organ som inte direkt beslutar om utbildningsfrågor. Förhållandena varierar mellan olika högskolor.

Enligt kommittén för avveckling av kårobligatoriet hade studenterna under åren 1992-93 i genomsnitt 4 500 representanter i olika styrorgan inom högskolan. Det innebär ca 2,3 studentrepresentanter per 100 studenter. Drygt 85 procent av studentrepresentanterna återfanns på institutionsnivå, linjenämnd eller motsvarande, alltså på den nivå som högskolorna själva har att reglera.

Regeringen stärkte 1995 studenternas formella inflytande genom att förändra högskoleförordningen så att studenterna garanteras minst två representanter i högskolornas styrelser och i alla övriga organ som behandlar utbildningsfrågor.

Den formella strukturen tenderar dock enligt SFS att utvecklas mot fler och fler beredande organ på olika nivåer i högskolan, organ som studenterna inte har rätt att vara representerade i⁴⁷. Studerandeinflytandet urholkas då ärenden som handlagts i de beredande organen bara behandlas summariskt i institutions-, fakultets- och högskolestyrelser.

6.8.3 Informella inflytandeaspekter

Förutom det formella inflytandet finns ytterligare två former: inflytande i efterhand (utvärderingar) och individuellt inflytande (kontakt med föreläsare och institution). Värdet av utvärderingar är beroende av om studenten får återkoppling på sitt engagemang. Det individuella inflytandet kan ses som ett komplement till utvärderingar genom att studenter exempelvis deltar i planeringen av kurser och val av examinationsform.

I en intervjuundersökning bland studenter vid Stockholms universitet hösten 1995 och våren 1996 utfrågades 71 studenter från olika fakulteter om sina erfarenheter och uppfattningar om och intresse för inflytande på högskolan⁴⁸. Studenterna i undersökningen kunde inte se någon pedagogisk vinst i ett ökat inflytande över sin utbildning. Inflytande kopplades snarare till engagemang vars vinster mest be-

⁴⁷ Skrivelsen *Studentinflytande i Högskolan*, Sveriges Förenade Studentkårer (Dnr 24/97).

⁴⁸ *Studenter om inflytande*. En intervjuundersökning bland studenter vid Stockholms universitet hösten 1995 och våren 1996, Christian Lundahl och Mattias Rådström.

traktas som sociala eller politiska. Författarna spekulerar i att de kanske är så att inflytande är rationellt för flertalet studenter. Kanske står studenterna ut med dåliga föreläsare och accepterar "korvstopps-examinationer" för att det är det enklaste sättet att få poäng. Det kan också finnas anledning att peka på att det nya kursutformade universitetet har gjort att studenterna nu kan "rösta med fötterna" genom att lämna den kurs de är missnöjda med.

6.9 Lärarutbildningen

Lärarna har en nyckelroll i arbetet med att öka elevers inflytande över exempelvis undervisningen, något som också ställer höga krav på lärarutbildningen. Den syn på lärarrollen som förmedlas genom lärarutbildningen ligger till grund för lärarnas agerande i skolan och i skolfrågor - gentemot såväl elever som föräldrar. Trots detta saknas det i examensmålen för lärarutbildningarna krav som understryker vikten av att bidra till elevernas förståelse av demokratins principer. Inte heller finns det något som preciserar lärarens roll i förhållande till eleven när det gäller inflytande över beslut om skolans verksamhet.

Lärarutbildningen i Sverige regleras i Högskoleförordningen (SFS 1993:100) genom de examensmål som där finns fastställda för olika examina. I förordningen anges omfattning och mål för utbildningarna. Där fastslås endast att en student för att erhålla till exempel gymnasieläroexamen bör ha god självkännet och social kompetens och därigenom förmåga att bedriva lärararbete samt att i samarbete med andra lösa de i skolan förekommande uppgifterna.

Regeringen beslutade i april 1997 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att lämna förslag till förnyelse av lärarutbildningen (dir. 1997:54). Enligt direktiven ska utredningen som utgångspunkt för sitt arbete ha de förändringar inom förskola, skola, vuxenutbildning, högskola och samhället i övrigt som har skett. Hit räknas naturligtvis läroplanernas fokus på elevernas inflytande på skolans arbete. I utredningens uppdrag ingår att ange mål och principer för styrning av lärarutbildningen samt att lämna förslag om innehåll och omfattning av de olika lärarutbildningarna, liksom om organisatoriska frågor. Utredningen ska vidare behandla frågor om lärarutbildning för olika pedagogiska profiler samt lärarutbildningarnas dimensionering och rekrytering. Vad gäller uppdraget att fastställa mål för lärarutbildningen ska den i läroplanerna fastställa

uppgiften för skolan att förmedla samhällets värdegrund särskilt uppmärksammas.

6.10 Lokala styrelser med elevmajoritet

Regeringen har presenterat en proposition (*Lokala styrelser med elevmajoritet*, prop. 1996/97:109) där en försöksverksamhet med lokala styrelser med elevmajoritet ska införas. Regeringens förslag innebär att styrelsen för utbildningen under en försöksperiod får överlåta vissa ansvars- och beslutsfunktioner, som idag ligger på styrelsen för utbildningen eller rektorn för en skola, till en lokal styrelse. Försöksverksamheten ska omfatta gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. I den lokala styrelsen ska elevernas representanter vara i majoritet. Även omyndiga elever ska kunna ingå. Försöksverksamheten ska börja den 1 juli 1997 och omfatta fyra år. Regeringen menar att elevinflytande inte enbart är en rättvise- och demokratifråga utan också en fråga om utbildningskvalitet. Först med ett stort inflytande över det egna lärandet kan eleven omvandla lärarens undervisning till kunskaper som fungerar som egna verktyg för ett fortsatt lärande. Med ökat inflytande ökar motivationen. Regeringen menar vidare att ett ökat inflytande också är en förutsättning för att skolan ska lyckas utbilda för ett livslångt lärande. Elever måste tycka att det är roligt och viktigt att gå i skolan, så att de även efter skoltiden har lust och förmåga att förbättra sin utbildningsnivå och öka sin kompetens.

Regeringen föreslår vidare i propositionen att rektor bör ha ett särskilt ansvar för att utvecklingen av skolans arbetsformer gynnar ett aktivt elevinflytande. Regeringen anser att läroplanerna ska kompletteras med en föreskrift som ålägger rektor ett särskilt ansvar för att utvecklingen av skolans arbetsformer gynnar ett aktivt elevinflytande. Regeringen avser att se över bestämmelserna om samverkansformer och samverkansorgan.

6.11 Regeringens utvecklingsplan

I en skrivelse till riksdagen (*Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning - kvalitet och likvärdighet*, Skr. 1996/97:112) redogör regeringen för sin grundläggande syn på utbildningsväsendet och

anger vilka områden som kommer att prioriteras under den kommande tvåårsperioden.

Regeringen prioriterar arbetet med att utveckla utbildningens kvalitet och likvärdighet. Skolverkets roll bör utvecklas och den gällande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förtydligas. Integrationen mellan förskola, skola och skolbarnomsorg fokuseras liksom skolans inre arbete. Gymnasieskolans utveckling behandlas liksom regeringens satsning på ett nationellt kunskapslyft.

När det gäller elevinflytande anför regeringen bland annat att sambandet mellan kunskapsutveckling och den mening, delaktighet och glädje som karakteriserar skolmiljön är starkt. Regeringen hänvisar till att det finns rapporter om att det framför allt är på det här området skolan har problem i dag. Variationerna mellan skolorna är stora men de sammantagna resultaten är nedslående. I en skola utan elevinflytande lär sig eleverna sämre. Risken finns också att eleverna upplever demokrati som något formellt, som inte har något med det egna arbetet att göra.

Regeringen menar att elever ska ha inflytande därför att det ingår i skolans uppgifter att fostra demokratiska medborgare. Det förutsätter att eleverna får praktisera demokrati i skolan.

Vidare ska eleverna ha inflytande därför att delaktighet är en förutsättning för lärande. Om det eleverna arbetar med i skolan ska kunna införlivas med deras tidigare erfarenheter och kunskaper, krävs det att de har inflytande över vad och hur man lär sig. Utan inflytande - sämre kunskaper.

Regeringen menar också att eleverna ska ha inflytande därför att det är en mänsklig rättighet.

Slutligen menar regeringen att det viktigaste för eleverna är att få inflytande i klassrummet, över undervisningen, det egna lärandet samt att ha ett formellt inflytande. Om man ger formella garantier för att elever ska bli hörda i skilda skolfrågor säger man samtidigt att elever är tillräckligt kloka för att också ges ett mer omfattande ansvar. En sådan hållning får återverkningar in i undervisningen.

6.12 Överväganden

Ungdomspolitiska kommittén konstaterar att frågan om elevinflytande är väl utredd och diskuterad under många år. Trots detta anser

många elever att de har ringa inflytande på undervisningen och på skolans övriga verksamhet.

6.12.1 Lagreglering eller goda exempel?

Ungdomspolitiska kommittén ser två vägar för att öka elevernas inflytande i skolan på olika områden. Den ena är att i lag ytterligare reglera formerna för inflytandet. Den andra är att attitydpåverkan.

Ett exempel på att stärka inflytandet genom lag är den försöksverksamhet där kommunerna enligt regeringens förslag får överlåta vissa ansvars- och beslutandefunktioner till en lokal styrelse med elevmajoritet. Ungdomspolitiska kommittén stödjer förslaget. Reformen kommer att leda till att eleverna får ett verkligt inflytande över den egna skolan och i förlängningen över det dagliga skolarbetet.

Vi anser dock att det kan finnas anledning att dessutom införa en annan typ av försöksverksamhet för inflytande inom gymnasieskolan, nämligen att ge eleverna informations- och förhandlingsrätt. Vi har här medbestämmandelagen (11 §, SFS 1976:580) i åtanke där det stadgas att innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändringar av sin verksamhet ska han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal. Vidare stadgas att arbetsgivare ska fortlöpande hålla arbetstagarorganisationen underrättad om hur hans verksamhet utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken (19 §). Arbetsgivaren ska dessutom bereda arbetstagarorganisationen tillfälle att granska böcker, räkenskaper och andra handlingar, som rör arbetsgivarens verksamhet, i den omfattning som organisationen behöver för att tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Kan arbetstagare och arbetsgivare inte komma överens kan frågor hänskjutas till centrala förhandlingar.

Kommittén anser att det under en försöksperiod på liknande sätt som för styrelser med elevmajoritet bör införas en skyldighet för skolledningen att förhandla och ta del av elevernas synpunkter innan viktigare förändringar görs av verksamheten. Försöksverksamheten med informations- och förhandlingsplikt ska avslutas samtidigt som försöksverksamheten med elevmajoritet i de lokala styrelserna. En skyldighet att lämna information till eleverna så att de kan ta ställning i olika frågor bör också införas. Det bör vara möjligt för skolledningen och eleverna att komma överens om ett så kallat samverkansavtal där det regleras när en informations- och förhandlingsplikt för skol-

ledningen föreligger. Genom förslaget om informations- och förhandlingsplikt får eleverna insyn i och möjlighet att påverka verksamhetsplanering och styrning av skolan. För det fall att elever och skolledning inte kan komma överens i en förhandling om viktigare förändringar i skolan eller om utlämnande av information bör frågan gå vidare till det kommunala organ som har att besluta om skolväsendet för att avgöras där. De bägge försöksverksamheterna bör utvärderas parallellt för att underlätta en jämförelse.

Den andra vägen till ett ökat inflytande är att påverka attityderna till inflytande. Det är då fråga om att stimulera elever, lärare och skolledning att öka inflytandet över undervisningen genom att tillsammans finna nya arbetsformer i skolan.

Kommittén konstaterar att trots att diskussioner om elevinflytande över undervisningen har pågått under en lång tid så går utvecklingen långsamt. Kommittén anser därför att det är nödvändigt att också genom attitydpåverkan stimulera skolledningarnas, lärarnas och elevernas intresse för elevinflytande. Kommittén vill i detta sammanhang understryka att det för arbetet med att öka elevinflytandet också är av betydelse att flickor och pojkar bemöts olika i skolan och att de kan uppfatta samma undervisningssituation olika. På grund av detta kan olika former av inflytande passa olika bra för flickor och för pojkar. Förutom formen för själva inflytandet är det därför också viktigt att nya sätt för undervisningens organisering, form och innehåll måste anpassas till såväl flickor som pojkar. Förändringarna måste ske på båda könnens villkor.

6.12.2 Utredning om elever, studenter och arbetstagarbegreppet

Frågan om att jämställa elever med arbetstagare är aktuell i flera sammanhang. I arbetsmiljölagen (6 kap 17 §§) stadgas till exempel att de som genomgår utbildning skall av huvudmannen för utbildningen ges tillfälle att genom elevskyddsombud medverka i skyddsverksamheten på arbetsstället, om det är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd. Elevmedverkan gäller dock inte elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning. Elevskyddsombuden utses av eleverna. Huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget. Ett annat sammanhang där frågan kan vara aktuell är för elevers närvaro på de

nämndsammanträden som har att behandla skolfrågor i kommunen på samma sätt som de fackliga organisationerna har.

Det förhållandet att elever i vissa sammanhang jämförs med arbetstagare väcker också frågan om fackföreningar för elever och studenter. Ungdomspolitiska kommittén anser att frågan om elevers och studenters rättigheter som arbetstagare i skolan respektive universitet och högskolan bör utredas. Syftet med utredningen ska vara att se vilka rättigheter och skyldigheter som kan tillkomma elever och studenter. I de fall där de inte kan likställas bör särskilt motiveras. Möjligheterna att starta elevfackliga organisationer ska också utredas.

6.12.3 Skollagens portalparagraf

Vidare anser Ungdomspolitiska kommittén att formuleringen i skollagens portalparagraf (1 kap 2 §) att ”utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter” inte överensstämmer med den kunskapsyn som framträder ur läroplanen. Det finns därför anledning att omformulera den så kallade portalparagrafen i skollagen. Det är eleven och lärarna som gemensamt har ansvar för kunskapsinhämtningen. Att ett sådant ansvar också faller på eleven själv innebär att denne måste få ett helt annat inflytande över inlärningsprocessen. Den enskilde eleven måste själv ta och tillåtas ta ett eget ansvar över utbildningen. Ungdomspolitiska kommittén avstår dock från att lägga förslag på en ny formulering av paragrafen då Skolkommittén avser att återkomma till denna fråga i sitt slutbetänkande.

6.12.4 Former för samverkan

Kommittén konstaterar också att regeringen har för avsikt att se över bestämmelserna om samverkansformer och samverkansorgan. Kommittén anser att detta är välbehövligt då de samverkansformer som finns inte förefaller att fungera i önskvärd utsträckning. Vi tror att det är nödvändigt att innehållet i bestämmelsen om samverkan måste vara en avvägning mellan en formalisering av vad som diskuteras och en frihet som innebär att samverkan kan ta sig olika former. Det är viktigt att samverkan innebär ett faktiskt demokratiarbete som ökar elevernas inflytande och att samverkansformerna inte endast blir forum för att diskutera klassresor och liknande frågor. Med bakgrund av vad som framkommit i svaren till Ungdomspolitiska kommitténs rapport *Vad tycker du?* anser kommittén att ett av de områden som bör diskuteras tillsammans med lärarna i ett sådant samverkansorgan är

lärarnas undervisning. En sådan diskussion kan exempelvis inledas med en utvärdering av lärarens arbete. Vi tror att det finns stora möjligheter att en sådan diskussion kan leda till betydande förbättringar i kontakterna mellan elever och lärare genom att läraren får klart för sig hur hans eller hennes undervisning fungerar och på så sätt får en möjlighet att diskutera arbetssätt och metoder med eleverna. Om eleverna genom hela skoltiden kan föra en sådan dialog med sina lärare kommer detta att kunna bli en mycket värdefull möjlighet för lärarna att få respons på sin undervisning och för eleverna att bättre förstå och sätta sig in i undervisning och undervisningsmetoder. Elevernas inflytande över undervisningen kommer på detta sätt att öka.

6.12.5 Föja utvecklingen av elevernas inflytande

Kommittén anser att Skolverket bör få i uppdrag att årligen samla och speciellt redovisa utvecklingen av elevinflytandet i skolorna. I uppdraget ska bland annat ingå att bevaka kommunernas skolplaner, skolornas verksamhetsplaner samt det konkreta arbetet med elevinflytandet på undervisningen.

6.12.6 Elevaktivt arbete

När det gäller frågan om hur frånvaro från lektioner bör redovisas anser Ungdomspolitiska kommittén att det borde vara i det närmaste en självklarhet att det på betyget särredovisas hur många timmar av de redovisade frånvarotimmarna som använts för organiserat inflytandearbete om eleven så önskar. Kommittén anser att ett sådant engagemang snarast borde betraktas som en merit och definitivt inte rubriceras som skolk.

6.12.7 Lärarutbildningen

Kommittén anser att den utredning som ser över lärarutbildningen i högre grad bör fokusera på lärarnas roll när det gäller elevers inflytande. Kommittén bör i det sammanhanget ta ställning till följande tre förslag:

- Ett examensmål för lärarutbildningarna skall vara att läraren kan uppvisa en god förmåga att delge eleverna information om aktuella beslut om skolans verksamhet samt en god förmåga att fatta beslut i samråd med eleverna om skolarbetets uppläggning.

- Ett examensmål skall vara att läraren har en god förmåga att genom skolans arbete bidra till elevernas förståelse för demokratis principer.
- De utvärderingar som genomförs av lärarutbildningarna ska inte enbart fokusera på disciplinrelaterade kvalitetskriterier (inklusive pedagogik) utan även belysa utbildningarnas kvalitet när det gäller att utbilda lärare i rollen som fostrare i demokrati och inflytandefrågor.

6.12.8 Studenters inflytande

Studenter har rätt till representation i de formella organ som finns för högskolan. Ungdomspolitiska kommittén anser dock att studenterna bör ha rätt att vara representerade i samma utsträckning som lärare och allmänföreträdare. Kommittén anser vidare att utvecklingen mot att allt fler beslut tas i informella organ dit studenter inte har tillträde är olycklig. Det resonemang som vi fört när det gäller elevers inflytande över sitt egentliga skolarbete är giltigt även här. Eftersom studenten är den primära avnämaren av utbildningen kan inte kvalitetsarbete existera utan studenternas medverkan. Kommittén har funnit att det är svårt att få en bild av studenters möjligheterna till informellt inflytande över sina studier. Högskoleverket bör få ett uppdrag att kartlägga hur detta inflytande fungerar och hur studenterna uppfattar sina möjligheter att bland annat påverka planeringen av kurser och undervisnings- och examinationsformer.

6.13 Förslag

En försöksverksamhet på gymnasieskolor i ett antal kommuner bör införas med en skyldighet för skolledningen att förhandla med elever inför att viktigare beslut fattas. Skolledningen ska också bistå eleverna med den information som är nödvändig för att kunna ta ställning till olika frågor som rör skolan. Den enskilda skolan bör få bestämma hur informationsskyldigheten lämpligast bör uppfyllas. Tvistiga frågor ska avgöras av det kommunala organ som ansvarar för det offentliga skolväsendet. Försöksverksamheten bör införas snarast och avslutas samt utvärderas samtidigt som försöksverksamheten med lokala styrelser.

Ett skoldemokratiprojekt bör inledas i ett antal kommuner. Projektet ska fungera som en stimulans till de skolor som vill satsa extra på att arbeta med inflytandefrågor framför allt vad gäller att utveckla skolans arbetsformer men också när det gäller elevers möjligheter att påverka skolans miljö. Projektet bör handhas av Ungdomsstyrelsen.

Skolverket bör få i uppdrag att kontinuerligt sammanställa och kommentera kommunernas utvecklingsarbete när det gäller elevinflytande. Skolverket bör undersöka hur kommunerna i sitt arbete med att öka elevinflytandet tillgodser att inflytande kan utövas på ett sätt som passar såväl flickors som pojkars sätt att engagera sig och arbeta.

Den översyn som regeringen har för avsikt att göra av bestämmelserna om samverkansformer och samverkansorgan bör inriktas på att samverkan i någon form måste vara obligatorisk och att frågor såsom undervisningens innehåll, hur den bedrivs och hur eleverna kan medverka aktivt måste tas upp i en sådan samverkan. Formen för samverkan bör dock inte vara reglerad i detalj. Möjligheten att utvärdera lärare är dock en viktig funktion för ett samverkansorgan. Likaså bör frågor om under vilka former och på vilket sätt undervisningen bedrivs vara självklara ämnen att behandla.

Skolverket ska verka för att de elever som varit frånvarande från lektioner för att delta i elevdemokratiskt arbete ska få denna tid redovisad separat från annan frånvaro om inte eleven själv motsätter sig detta.

Studenter ska finnas representerade i högskolans samtliga beredande och beslutande organ. Sammansättningen i högskolans beslutande organ ska utformas så att ingen intressegrupp får egen majoritet. I högskolestyrelsen bör studenter, lärare och allmänföreträdare dela på platserna. Studenter och lärare bör utse sina egna representanter. På beslutsnivåer under högskolestyrelsen ska studenter och lärare utgöra minst en tredjedel vardera i alla beredande och beslutande organ.

En utredning bör tillsättas med uppgift att belysa effekterna av att ge lika rättigheter och skyldigheter till elever och studenter som tillkommer arbetstagare. Möjligheterna att jämställa elevfackliga organisationer med fackföreningar bör också utredas.

Högskoleverket bör få i uppdrag att utreda i vilken utsträckning studenterna har inflytande över sina studier exempelvis när det gäller planering av kurser, undervisnings- och examinationsformer samt föreslå förbättringar.

7 Ungas makt över kultur och fritid

Fritiden är en viktig del av ungas vardag. Unga människor är, tillsammans med andra grupper av människor som disponerar över mycket fritid, storkonsumenter av fritids- och kulturutbudet. Skillnaden för de unga fritidskonsumenterna jämfört med de äldre är att de förra är en relativt inkomstsvag grupp. De yngre är därför i större utsträckning hänvisade till offentligt organiserade aktiviteter. Fritiden och kulturaktiviteter är därför en viktig del av ungdomspolitiken.

Ungdomspolitiska kommittén fokuserar i detta kapitel, utifrån kommitténs direktiv, frågorna om makt, inflytande och delaktighet vad gäller ungas fritid och kulturverksamheter. Dels ur perspektivet att ha rätten att bestämma över utbudet vilket knyter an till kommitténs mål om att unga ska ha verklig möjlighet till makt, inflytande och delaktighet. Dels ur ett resursperspektiv vilket knyter an till kommitténs tredje mål att ungas skapande förmåga, engagemang och kritiska tänkande aktivt ska tas till vara.

Ungas kultur- och fritidsvanor överlag finns väl beskrivna. Där- emot finns inte de statliga och kommunala insatserna som riktar sig till unga på framför allt kulturområdet lika grundligt dokumenterade. Det finns därmed svårigheter att ge en rättvisande bild av det samlade offentligt finansierade kulturutbud som riktas till unga. Vi kommer därför att i detta kapitel lägga fram förslag som syftar till att på ett mer allmänt plan öka ungas makt och inflytande på dessa områden.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av resultaten som gäller fritid från den enkätundersökning Ungdomspolitiska kommittén genomfört i samarbete med Statistiska Centralbyrån. Vi presenterar också de svar vi fått från de av kommittén initierade rådslagen och kommitténs rapport *Vad tycker du?*. Vi beskriver därefter kort ungdomspolitiken på fritids- och kulturområdet samt ger exempel på hur man kan arbeta med makt och inflytande vad gäller dessa verksamheter. Kapitlet avslutas med kommitténs överväganden och förslag.

7.1 Ungas syn på fritidsutbudet

I syfte att få en bild av ungas syn på utbudet av fritidsaktiviteter har vi i vår enkätundersökning frågat om det finns tillräckligt att göra där man bor samt vilka aktiviteter och fritidslokaler man är intresserad av.

De tillfrågade är delade i två större grupper vad gäller synen på utbudet av fritidsaktiviteter. Nästan varannan av de unga menar att det inte finns mycket eller till och med mycket lite att göra där de bor. Samtidigt som 42 procent anser att det finns tillräckligt och somliga av dessa att det till och med finns mer än tillräckligt.

De yngre upplever i högre grad än de äldre att det inte finns mycket att göra där de bor. Var tionde av de allra yngsta, de mellan 15-17 år, säger att det inte finns något alls att göra i det område där de bor. I den äldsta gruppen svarar 3 procent att det inte finns något alls att göra.

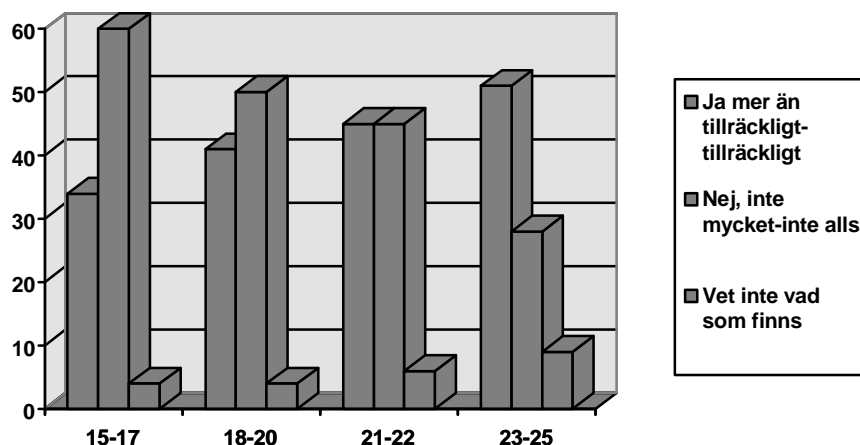


Diagram 5 Tycker du att det finns tillräckligt för dig att göra på fritiden i det område där du bor?

Killar svarar i högre utsträckning (48 %) än tjejerna (35 %) att det finns tillräckligt eller mer än tillräckligt att göra.

Signifikanta skillnader mellan boendeorter ser vi endast vad gäller svarsalternativet ”Vet inte vad som finns att göra här” där fler av de som bor i storstäder (14%) än de som bor i övriga typer av orter (5%) inte känner till fritidsutbudet.

De två sorters fritidslokaler som de flesta skulle utnyttja om de fanns på orten är en modern idrottshall (71%) och ett ungdomscafé som är öppet på kvällen (63%).

Om du skulle ha tillgång till allt som står nedanför i din kommun, vilka ställen skulle du då utnyttja?

	JA	NEJ
En medieverkstad för unga	31%	54%
Ett ungdomens hus	34%	50%
Ett ungdomscafé som är öppet på kvällen	63%	26%
Replokaler för musikgrupper	21%	64%
Friluftsområde med friluftsgård	41%	45%
Idrottshall för både äldre och nyare sporter som skateboard, rollerblades och gym av olika slag	71%	18%
Ridhus	15%	70%
Föreningslokaler för unga som till exempel vill meka med motorer, spela teater eller sy och arbeta med textil	37%	50%

Tabell 1 Om du skulle ha tillgång till allt som står nedanför i din kommun, vilka ställen skulle du då utnyttja?

Svaren varierar starkt mellan åldersgrupperna. 42 procent av de yngsta jämfört med 23 procent av de äldsta svarar att de skulle vara intresserade av en medieverkstad. Åtta av tio av de yngsta vill ha ett ungdomscafé som är öppet på kvällen jämfört med fyra av tio bland de äldsta. Ett ungdomens hus skulle endast 15 procent av de äldsta använda jämfört med 59 procent av de yngsta. Fler av de över än de under 20 år är intresserade av ett friluftsområde med friluftsgård.

Tjejers och killars intressen skiljer sig endast på ett fåtal punkter. Vad gäller replokaler för musikgrupper säger var fjärde kille jämfört med var sjätte tjej att de skulle använda dessa om de fanns i deras kommun. Störst skillnad mellan killars och tjejers intresse finns för ett ridhus. Var fjärde tjej säger sig vara intresserad av ett ridhus jämfört med var sextonde kille.

Skillnader i intresse finns även mellan de som bor på landsbygden och de som bor i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Ungdomens hus, ungdomscafé och föreningslokaler för unga är man inte lika intresserad av i storstäderna. De som bor i storstäderna är istället mer intresserade av en modern idrottshall.

Skillnaderna mellan landsbygd och storstäder återfinns även när vi jämför mellan de som uppgett att de bor i tätorter med 2000-24900 innevånare och tätorter med 25000-200000 invånare. Dessa skillnader är dock inte statistiskt säkerställda vilket innebär att vi inte kan

dra några säkra slutsatser utifrån våra data. Trots detta kan vi med relativ säkerhet säga att det återkommande mönstret tyder på att ju mindre boendeort ju större intresse för föreningslokaler, ungdomens hus och ungdomscafé.

Skillnaderna i intresse mellan boendeorterna är något oväntade. Varför vill man i storstäderna i lägre grad än de på de minsta orterna använda ett ungdomens hus eller ett ungdomscafé? Varför är man i storstäderna mer intresserade av en idrottshall än på de mindre orterna? Möjligtvis har de svarande missuppfattat frågan och svarat på vad de behöver förutom det som finns. Svaren speglar i så fall vilka fritidsaktiviteter som finns tillgängliga i olika stora boendeorter snarare än skilda intressen.

Fritidsfrågor har också tagits upp i de slutdokument som kommit till kommittén från de rådslag som under hösten 1996 hölls på olika orter runt om i landet. Det är framförallt två återkommande krav som kan utläsas av dessa. För det första är många både arga och nedslagna av de nedläggningar och nedskärningar av fritidsgårdarnas verksamheter som följt i den ekonomiska krisens spår. För det andra saknar man på många håll ett kafé som håller öppet sent på kvällarna och helgerna. Man saknar någonstans att gå. Som enkätundersökningen också visade är detta ett problem som är störst för de i yngre tonåren. För de som inte ha fyllt 18 år verkar detta vara ett av vardagens större problem.

Några rådslag kopplade ihop behovet av ett kafé eller mötesplats med möjligheten att kunna göra sin röst hörd och formulera sina frågor. Man menade att det behövs en plats att träffas på för att prata och diskutera.

Förutom kafé var simhall, snowpipe och skateboardramp några saker som man saknade som fritidsaktiviteter. Detta kom fram i de enkätundersökningar som en del rådslag gjorde där de svarande själva fick lista vilka fritidsaktiviteter de saknade i kommunen⁴⁹.

7.2 Makt över fritiden

⁴⁹ En fullständig presentation av rådslags- och rapport svaren finns att läsa i de två bilagorna *Så här tycker vi!*

7.2.1 Om kritiskt tänkande och skapande

Ungdomspolitiska kommitténs mål om att unga ska ses som en resurs utgår från synsättet att unga är kritiskt tänkande. Genom att inte i lika hög grad ha kommit in och lärt sig det etablerade sättet att tänka och vara utgår unga i många situationer från ett utanförperspektiv vilket i sig ger större möjligheter till reflektion och kritik.

I Ungdomskommitténs betänkande *Ungdom och makt* (SOU 1991:21) menar kommittén att ungdomen står för mycket av det nya, det moderna, och därmed också något som hotar det bestående. Enligt Ungdomskommittén slår etablissemangent vakt om de rådande samhällsstrukturer och värjer sig mot det nya genom att fördöma och moralisera över det.

Ungdomskommittén menar vidare att det är allvarligt om vuxensamhället odlar myter om ungdomarna istället för att lyssna på vad de yngre själva tycker och tänker. Ungdomskommittén framhåller därför att makthavarna inte okritiskt får anamma myterna om ungdomen och på så sätt bygga ännu högre murar mellan generationerna. Om de unga ska kunna bli fullt ut delaktiga i samhället måste de tas på allvar också av etablissemangent och ses som en tillgång och inte som ett problem.

Betydelsen av unga människors möjligheter att utöva skapande verksamhet poängteras i Kulturutredningens slutbetänkande *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84). Utredningen menar att kulturpolitiken i högre grad än hittills måste utgå från ungdomars kreativa energi och lust att själva utforma och ta ansvar genom att ge dem möjligheter att få välja verksamhets- och organisationsformer och medier. Särskilt inom medieområdet bör ungdomars intresse för eget skapande få reella möjligheter att förverkligas.

Utredningen framhåller att det inte nog går att betona vikten av att skapandet sker på de ungas villkor. Insatser för att stärka ungdomars eget skapande är enligt utredningen ett centralt inslag i en samlad ungdomspolitik. Det handlar om att ungdomar ska erövra uttrycksformer för att de på ett mångsidigt sätt ska kunna ge uttryck för egna tankar och idéer och därmed på ett fullödigt sätt vara delaktiga i kulturlivet och i samhället i stort.

7.2.2 Fritidspolitik

Ungdomsstyrelsen sammanfattar i *Krokig väg till vuxen* de övergripande dragen i fritidspolitiken från 40-talet och framåt. Man konstaterar inledningsvis att fritidsområdet har förändras mycket under den

senaste 50-årsperioden. Området har professionaliserats genom att nya yrkesgrupper har tillkommit. Fritidsaktiviteterna har i högre grad organiserats i fritids- och föreningsliv och även institutionaliserats från statligt och kommunalt håll. Under 1900-talet har även den statliga och kommunala fritidspolitiken inriktats på att involvera och integrera ungdomar i det etablerade föreningslivet i ett förebyggande syfte och för att motverka den kommersiella populärkulturen.

Vidare tar man upp de förändringar som skett under 90-talet till följd av det ekonomiska läget då fritids- och kulturområdet utsatts för nedskärningar. Ungdomsstyrelsen menar att en orsak till detta kan vara att fritidsområdet inte tillhör kommunernas obligatoriska ansvarsområden som till exempel skolan. Det är främst den kommunala fritidsgårdsverksamheten som har tvingats att stryka på foten, något som i hög utsträckning drabbar de unga som inte är organiserade i föreningslivet. Nedskärningarna har på många håll lett till att föreningar, privatpersoner och föräldrar fått ta ansvar för verksamheter som tidigare skötts kommunalt.

Slutligen påpekar Ungdomsstyrelsen också att sedan slutet av 80-talet har även den statliga synen på ungas skapande av kultur och engagemang inom populärkulturen förändrats. Statliga försöksprojekt och kommunala ungdomsprogram tar idag i allt större utsträckning ungdomskulturen som en självklar utgångspunkt för fritidsverksamheterna.

7.2.3 Kulturpolitik för unga

Kulturpolitiken med inriktning mot unga inbegriper ett stort antal olika verksamheter både på statlig och kommunal nivå. Ingen sammanställning finns dock idag över hur mycket pengar som går ur de statliga och kommunala budgeterna till kulturverksamheter för barn och unga. Sammanställningar saknas också vad gäller innehållet och organisationen av dessa verksamheter. Det är därför svårt att ge en täckande bild av verksamheterna och att beskriva vem som har makten över dessa.

På statlig nivå har ett flertal statliga kulturinstitutioner i uppgift att särskilt rikta sig till unga. Exempel på sådana institutioner är Rikskonserter, Riksteatern och Riksutställningar.

Med utgångspunkt i att skolan är samhällets största kulturinstitution har från statligt håll också satsats mycket på att föra in kulturen i skolan. Redan 1985 startades de första *Kultur i skolan* projekten.

Under de tre första åren hade cirka 4 000 projekt startats runt om i landet och cirka 16 miljoner kronor hade anslagits. Kulturprojekten hade varit relativt jämt fördelade mellan olika kulturområden och kulturformer. Projekten hade också bidragit till att på olika sätt stimulera kulturlivets institutioner, föreningar och kulturarbetare. Ytterligare en positiv effekt med projekten var att de kunnat användas som ett medel att förändra skolans undervisning mot mera aktiva och kreativa arbetsätt. I en ny proposition (1988/89:4) togs kulturprojekten i skolan åter upp. Fram till 1991 genomfördes sammanlagt 8000 *Kultur i skolan* projekt.

Under 1995 tillsattes en arbetsgrupp för fortsatt arbete med kultur i skolan. Det fortsatta arbetet kommer att kretsa kring ett antal större utvecklingsarbeten med ett flertal inblandade skolor, kulturinstitutioner och högskolor. Arbetet kretsar kring tre teman: skolan som kulturmiljö, kulturarbetet i undervisningen samt delaktighet och eget skapande.

Även från kommunalt håll finns ett brett kulturutbud som riktar sig till unga. Enligt Kommunförbundet är barn- och ungdomskulturen i kommunerna sedan mitten av 80-talet ett prioriterat område. Trots det svåra budgetläget i kommunerna finns fortfarande viljan att det ska finnas ett varierat kulturutbud för barn och unga. Det kan bland annat röra sig om bibliotek, medieverkstäder, fria grupper verksamhet och museer. Ett exempel är att antalet musikhus med repetitionslokaler för framförallt rockband ökade med 32 procent från 1990 till 1993. Antalet repetitionslokaler på fritidsgårdar och i skolor ökade under samma period med 65 procent⁵⁰.

En annan effekt av det svåra budgetläget är att flera kulturaktiviteter blir förenings- och brukardrivna. Enligt Kommunförbundet finns en tydlig trend mot ett minskat antal fritidsgårdar med mindre personal och minskade öppettider men ett ökat antal Ungdomens hus och Musikhus. Även om det ofta finns någon kommunalt anställd fritidsledare som leder arbetet baserar bägge dessa former i stor utsträckning sin verksamhet på de ungas egna aktiviteter. Detta ger de unga större kontroll över aktiviteterna. Nackdelen är enligt kommunförbundet att man tenderar att tappa de yngre tonåringarna och de som behöver mycket stöd för att delta i verksamheten och alltså finner det svårt att driva den själv.

⁵⁰ *Fritidsanläggningar i Sverige*, Kommunförbundet, 1994.

7.2.4 Vem bestämmer över fritidsverksamheterna?

Vad gäller fritidspolitiken finns inga statliga mål för kommunerna att förhålla sig till. Kommunernas insatser på detta område är frivilliga. Enligt Kommunförbundet kostar kommunernas kultur- och fritidsverksamheter cirka 17 miljarder kronor. Av dessa går sju miljarder till kulturen och tio miljarder till fritiden. Av fritidskostnaderna står hela 70 procent för anläggningskostnader medan bidrag (15%), fritidsgårdar (10%) och administration (5%) sammantaget står för mindre än en tredjedel av kostnaden⁵¹. Enligt Fritidsutredningen (SOU 1996:3) utnyttjas majoriteten av de anläggningar som subventioneras mer av män än av kvinnor. Enligt utredningen pekar alla undersökningar på att flickor och kvinnor idag missgynnas på fritidsområdet.

Fördelningen av medlen till kultur- och fritidspolitiken i kommunerna beslutas av kommunpolitikerna. Camilla Nyberg från Kommunförbundet menar i artikeln *En jämställd kultur- och fritidspolitik?* att det är via fördelningen av dessa medel som kommunerna kan prioritera ungdomsverksamhet före vuxenverksamhet, samt ge signaler om krav på jämställdhet genom att prioritera verksamheter som vänder sig till både pojkar och flickor⁵².

Ungdomsstyrelsen pekar i *Krokig väg till vuxen* på en annan fördelningsaspekt inom fritidspolitiken. Olika fritidsinitiativ har under hela 1900-talet fokuserats på att inordna föreningslösa unga utan att ställa tillräckligt stora krav på hur föreningslivet ska förändras. Ungdomsstyrelsen menar att detta innebär en risk för att vissa grupper av unga blir kontrollerade och föremål för förebyggande åtgärder. En rättvis fritidspolitik måste därför enligt Ungdomsstyrelsen bygga på ungdomars skilda livsprojekt och ha allas rätt till en konstruktiv fritid som utgångspunkt.

Vidare ställer Ungdomsstyrelsen frågan vem som ska bedöma vilka aktiviteter som ska prioriteras när de offentliga medlen minskar, beslutsfattarna eller brukarna? Svaret de ger är att om kommunernas intresse av att ge ungdomar inflytande över sin vardagssituation är genuint måste det utgå från olika ungdomsgruppers kulturella och sociala olikheter och anlägga ett ungdomsperspektiv.

⁵¹ *Fritid i förändring - om kön och fördelning av fritidsresurser*, SOU 1996:3.

⁵² Siffrorna ref. i Camilla Nybergs *En jämställd kultur och fritidsverksamhet?* i Riv revin och realisera ungdomspolitiken, Kommunförbundet, 1996.

Ett sätt att arbeta med fördelningsaspekter av kultur- och fritidsverksamheter tas upp i Fritidsutredningens betänkande. Utredaren skriver där att det endast i cirka en tredjedel av landets kommuner genomförts fritidsvaneundersökningar⁵³. Enligt utredaren innebär det att en majoritet av landets kommuner tar fritidspolitiska beslut utan att ha ett ordentligt underlag om vad kommunens medborgare gör och skulle vilja göra på fritiden. Detta trots att många kommuner har en trängd ekonomi och tvingas göra nedskärningar. Utredaren påpekar att utan kunskap om fritidsbehov och nyttjande av kommunens fritidsverksamheter kan nedskärningar få konsekvenser som inte är avsedda eller önskade. Utredningen föreslår därför att kommunerna använder sig av sådana instrument som ökar kunskapen om fritiden.

Vad gäller kulturverksamheter skriver Ungdomsstyrelsen i ett remissvar på Kulturutredningens betänkande (SOU 1995:84) att kulturaktiviteter för unga allt oftare motiveras i termer av förebyggande arbete. Enligt Ungdomsstyrelsen finns det en fara i detta synsätt genom att man glömmar bort att kulturutövande har ett egenvärde. Ungdomsstyrelsen menar att utgångspunkten för kulturpolitiken med inriktning mot unga måste vara att unga har lika stor rätt till kultur som den vuxna generationen, även om kulturskapandet också kan innebära mer än enbart nöje och avkoppling.

7.2.5 Ungdomsstyrelsens träffpunktsstöd⁵⁴

En fritidspolitik som tar ungas inflytande och makt på allvar måste även få konsekvenser för arbetsmetoderna. För att stödja utvecklandet av nya arbetssätt har man från både statligt och kommunalt håll sedan mitten på 80-talet försökt medverka till olika träffpunkter där man arbetat med att ge brukarna stort inflytande.

Ungdomsstyrelsen har sedan 1991 arbetat med mötesplatser för unga. Arbetet startade som en uppföljning av Ungdomskommitténs betänkande *Ungdom och Makt* (SOU 1991:12) då dåvarande Statens Ungdomsråd fick i uppdrag att utveckla ungdomars delaktighet. Ur Allmänna arvsfonden avsatte regeringen under en 2-årsperiod 15 miljoner kronor till ett träffpunktsstöd. Träffpunktsstödet var ett igångsättningsstöd där syftet var att stimulera framväxten av nya mötesplatser för, av och med ungdomar. Särskilt prioriterades de

⁵³ *Fritid i förändring*, SOU 1996:3.

⁵⁴ Framställningen baseras på *Makt och möjligheter*, Ungdomsstyrelsen, 1994.

projekt som var ungdomsdrivna, ungdomsinitierade och vände sig till en stor grupp. Stödet utgick till ett åttiotal nya träffpunkter runt om i landet.

Grundidén med träffpunkterna var att skapa träffpunkter för ungdomar, där ungdomars vilja styr. Basen var, och är, ofta ett kafé som drivs av ungdomar. Runt dessa har sedan byggts upp olika verksamheter.

Ett exempel är The Bassment i Kålleröd. När fritidsgården i Kålleröd skulle läggas ner tog ungdomarna saken i egna händer. Man bestämde sig för att ockupera fritidsgården. Ockupationen ledde till ett möte mellan ungdomar, föräldrar, berörda politiker och tjänstemän. Där lanserades idén om att ungdomarna själva skulle driva verksamheten. Förslaget föll i god jord och kommunen gick med på att betala hyran för en lokal som ungdomarna hittade. Därefter bildades föreningen KUF, Kålleröds ungdomsförening och renoveringsarbetet påbörjades. Resultatet blev The Bassment, ett välbesökt kafé och diskotek som drivs av ungdomarna själva. Under veckorna repeterar olika band på The Bassment. Man läser också läxor, städar och fixar inför diskot, veckans höjdpunkt.

Exemplet Kålleröd är på många sätt typiskt för träffpunkterna. För det första var en majoritet av de föreningar som fick träffpunktsstöd helt nya föreningar som bildats just för att skapa träffpunkten. För det andra har ett kafé ofta varit det centrala. Att bara ha ett ställe att träffas på är ofta det primära behovet. Med kaféet som utgångspunkt har sedan mängder av andra verksamheter startats. För det tredje har verksamheterna inneburit en delaktighetsprocess. Det gäller dels själva skapandet och drivandet av träffpunkterna. Detta har inneburit ökade möjligheter för unga att bli aktiva och därmed delaktiga. Dels gäller det delaktighet i samhället i övrigt. På flera håll har ungdomsråd (eller motsvarande) bildats som utgår från träffpunkten. I Kålleröds fall bildades Kålleröds Ungdomsförening. Föreningen driver fram till valet 1998 ett projekt kallat *Election 98* som går ut på att få unga delta i valet. Träffpunkten har på så sätt inneburit en plattform utifrån vilken de unga kan jobba med andra frågor i kommunen.

Träffpunktsstödet var inte tänkt för projektverksamhet utan för igångsättande av kontinuerliga verksamheter. Det stora flertalet av de föreningar som fick träffpunktsstöd är verksamma också idag. Väsentligt för träffpunkternas överlevnad har visat sig vara stöd och förankring hos kommunen. Ett problem för föreningarna har emellertid ofta varit att kommunerna har haft svårt att tänka i nya banor och

stödjare dessa verksamheter och det har därför ofta varit viktigt att ha någon vuxen eldsjäl som stött de unga i deras arbete för att skapa en träffpunkt.

7.2.6 Andra röster om mötesplatser

Demokratiutvecklingskommittén utgår i sitt betänkande *På medborgarnas villkor* (SOU 1996:162) ifrån tanken att medborgarinflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen förutsätter mänskliga möten. Kommittén menar att på motsvarande sätt som samhällets infrastruktur erbjuder människorna vägar att fritt färdas på bör den demokratiska infrastrukturen erbjuda medborgarna mötesplatser i städer, tätorter, byar och bostadsområden. Det viktiga är inte själva formen, en mötesplats kan vara ett kafé likväl som en diskussionsgrupp på internet. Att se till så att mötesplatser erbjuds medborgarna är ett konkret sätt för kommunerna att skapa förutsättningar för medborgarinflytande och delaktighet.

Betydelsen av mötesplatser tas även upp i regeringens proposition för den framtida kulturpolitiken (1996/97:3). Där slås fast att en reell yttrandefrihet kräver tillgång till ett språk, kunskaper och information. Dessutom krävs att det finns en mångfald av arenor som är lätt-tillgängliga för människor oberoende av social tillhörighet, kön, yrke, geografisk belägenhet, etniskt ursprung eller funktionshinder.

Vidare sägs att ett rikt kulturliv krävs för en kulturell mångfald. Det är av särskild vikt att motverka kommersialismens negativa verkningar för barn och unga. I detta arbete ska ungdomars egna mötesplatser och skapande sättas främst.

7.2.7 Självförvaltningsorgan

Som har beskrivits i kapitel fem finns sedan 1 juli 1994 en ny möjlighet som ger nyttjarna vid kommunala institutioner eller anläggningar rätt att vara med och fatta beslut. Det sker genom att fullmäktige inrättar ett organ med företrädare för både nyttjarna och de anställda vid till exempel en fritidsgård eller en idrottsanläggning. På detta sätt får nyttjarna vara med och fatta beslut som rör den dagliga driften av verksamheten.

En av förebilderna till självförvaltningsorganet är hämtad från Danmark där man sedan länge tillämpat liknande former av brukarinflytande vid vissa typer av offentliga institutioner som barnstugor och skolor. Ett motsvarande exempel från Sverige är Föreningen Trädet i Örebro som enligt avtal med kommunalnämnden driver

fritidsgården på entreprenad. Fritidsgården drevs tidigare i kommunal regi men brukarna ville sköta verksamheten självständigt.

Trädet är en ekonomisk förening med såväl enskilda som föreningar som medlemmar. Idag har föreningen bland annat ett kafé som drivs av unga i bostadsområdet och som fungerar som en mötesplats för alla. Man ordnar också sommarjobb för högstadielärover och arbetar med närradiosändningar.

Föreningens styrelse är ansvarig för ekonomin. Samtliga styrelsemedlemmar är bosatta i kommundelen. Man strävar efter att styrelsen ska vara så åldersmässigt representativ för området som möjligt. Ett problem är dock att de riktigt unga brukarna inte kan vara ledamot i styrelsen då styrelsemedlemmar i ett kooperativ måste vara myndiga.

7.3 Överväganden

7.3.1 Mötesplatser

För att demokratin ska kunna fungera behövs platser där människor kan mötas. Det är i diskussioner och i konkret verksamhet tillsammans som åsikter mäts mot varandra och den demokratiska processen går vidare.

De projekt som startats inom ramen för Ungdomsstyrelsens träffpunktsstöd har visat att en mötesplats för unga kan innebära mycket för viljan att delta i den kommunala beslutsprocessen. Många av de ungdomsråd och motsvarande organ för ungas makt och inflytande som finns idag springer ur dessa och andra träffpunkter.

Vidare är kultur en viktig del av tillvaron för unga. För många unga är det lika självklart att hämta information från Internet som från en dagstidning. Dagens unga växer upp i ett samhälle där gränserna mellan olika uttrycksformer tenderar att lösas upp. Mötesplatser både kan och bör därför ta sig olika uttryck. Det kan röra sig om ett kafé men kan också vara en hemsida på internet, att spela teater, att verka på en närradiostation eller ett program i den lokala TV-kanalen. Återigen vill vi understryka att det inte finns givna former. Mötesplatsen måste växa fram ur ett samarbete mellan unga och förtroendevalda.

Ungdomspolitiska kommittén anser att det är av största vikt att kommuner undanröjer de eventuella hinder som finns för unga som vill formera egna mötesplatser. Det är också viktigt att de unga som har idéer bemöts positivt. Det innebär att politiker och tjänstemän måste vara beredda att tänka i nya banor och inte säga nej till förslag som kanske utmanar traditionella former. Kommuner kan också ta egna initiativ till att starta mötesplatser men utformandet måste ske på de ungas egna villkor.

7.3.2 Fråga de unga

Fritids- och kultursektorernas behov av information om vilka som använder utbudet är viktigt eftersom det oftast inte finns några bestämda användare som till exempel i skolan eller barnomsorgen. Att inte fråga brukarna om deras syn innebär sämre beslutsunderlag och mindre effektiv politik. Ungdomspolitiska kommittén sympatiserar

därför med Fritidsutredningens förslag att kommunerna bör genomföra fritidsvaneundersökningar (SOU 1996:3). Med tanke på att så få unga är representerade i kommunens politiska organ samtidigt som unga på kultur- och fritidsområdet ofta är beroende av offentligt organiserad eller understödda aktiviteter, är detta särskilt viktigt vad gäller ungas fritids- och kulturverksamheter.

En fritidsvaneundersökning kan bland annat ge svar på vilken fritidsverksamhet de tillfrågade föredrar och hur den ska vara utformad. Den kan också ge svar på frågor om den befintliga verksamheten - vem använder den och vad anser de om verksamheten? Resultaten används som "uppslagsböcker" när olika frågor aktualiseras. Inför en minskning eller nedläggning av en aktivitet eller en anläggning kan man från dessa undersökningar snabbt ta reda på hur många som skulle beröras och ungefär vilka de är.

En fritidsvaneundersökning är också ur ett jämställdhetsperspektiv en god investering. Fritidsutredningen har visat att en stor del av resurserna till går till pojkars och mäns verksamheter. En fritidsvaneundersökning kan försäkra kommunen om att så väl mäns som kvinnors intressen tillgodoses.

Utöver rent statistiska fritidsvaneundersökningar kan också mer kvalitativa undersökningar genomföras där ett mindre antal brukare mer utförligt tillfrågas. Detta för att närmare kunna se vilka kvaliteter och brister en verksamhet har enligt dess brukare.

Samma form av undersökningar kan genomföras på kulturområdet. Vad gäller kulturverksamheter kan också anföras att många unga prioriterar satsningar på temporär eller informell kultur framför permanenta eller formella kulturinstitutioner. En kulturpolitik som inte svarar mot detta och som liksom den nuvarande i hög grad koncentrerar sig på den institutionaliserade kulturen och ger litet utrymme för informella och självorganiserade aktiviteter riskerar att snabbt förlora sin legitimitet. Det måste därför vara en angelägen kulturpolitisk uppgift att till exempel genom fritids- och kulturvaneundersökningar uppmärksamma detta och i förlängningen hitta former för stöd till den temporära och informella kultur som unga är attraherade av.

7.3.3 Brukarstyrda verksamheter

En form av makt, inflytande och delaktighet vad gäller fritidsverksamheter är att brukarna själva har ansvar för att driva sin verksamhet. Ungdomspolitiska kommittén anser att detta är ett bra sätt för

politiker och tjänstemän att avstå makt till de ungas fördel. Även i de fall brukarna inte är myndiga bör dessa ses som de experter de är och finnas representerade i självförvaltningsorganet.

Kommittén avstår från att lägga ett förslag om brukarstyrda verksamheter utan uppmanar endast kommunerna att arbeta tillsammans med unga för att öka antalet brukarstyrda fritidsverksamheter.

7.3.4 En fri pott

Ett förslag som kommit in från en av de grupper som Ungdomspolitiska kommittén har haft kontakt med i sina utåtriktade verksamheter gäller punktstöd för kulturverksamheter.

Tanken är att göra det lättare för unga som vill genomföra ett mindre kulturprojekt att få ekonomiskt stöd för detta. För den som vill arrangera en poesitävling eller ett rave ska möjlighet finnas att genom en enkel ansökan ska kunna få en mindre summa pengar för detta. Ansökan bör behandlas snabbt. Exempelvis kan skolorna tilldelas en mindre kulturbudget ur vilken eleverna kan söka. Elevråden skulle kunna ges i uppgift att behandla ansökningarna och fatta beslut. Ett annat alternativ är att göra som man gjort i Ludvika. Där har Ungdomsrådet givits en egen budget. Av denna har rådet anslagit en andel till verksamhetspengar som kommunens unga kan söka.

Kommittén avstår från att lägga ett förslag på området utan uppmanar endast kommunerna att av kultur- och fritidsbudgeten avsätta en summa pengar för ungas egna initiativ på kultur- och fritidsområdet, en så kallad fri pott. Att ställa medel till förfogande för kulturverksamheter är ett enkelt sätt att underlätta för unga att själva skapa sina egna kulturverksamheter och på så sätt öka ungas makt och inflytande på kulturområdet.

7.4 Förslag

Det är av största vikt att kommuner undanröjer de eventuella hinder som finns för unga som vill skapa egna mötesplatser. Det är också viktigt att de unga som har idéer bemöts positivt. Detta innebär att politiker och tjänstemän måste vara beredda att tänka i nya banor och inte säga nej till förslag som kanske utmanar traditionella former. Kommuner kan också ta egna initiativ till att starta mötesplatser men utformningen måste ske på de ungas egna villkor.

Unga bör genom regelbundna fritids- och kulturvaneundersökningar få möjlighet att påverka kommunens fritids- och kulturutbudet.

Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att löpande följa, kartlägga och redovisa kommunernas arbete för att öka ungas makt och inflytande över fritids- och kulturverksamheterna.

8 Ungas ekonomi

En av de viktigaste förutsättningarna för att unga ska kunna leva ett självständigt liv är att de kan bli ekonomiskt oberoende. Framgångarna i det avseende är ofta avhängigt av möjligheterna på bostads-, utbildnings- och arbetsmarknaderna.

De senaste årens höga arbetslöshet har drabbat unga speciellt hårt. Deras många gånger bristande arbetslivserfarenhet begränsar såväl chanserna att finna ett arbete som möjligheterna till försörjning. Av de som 1996 var arbetslösa saknade 44 procent av unga under 25 år ersättning från KAS eller A-kassa. En stor del av dessa hänvisades till socialbidrag för sin försörjning.

I samband med den sviktande arbetskraftsefterfrågan har stora resurser lagts på en utvidgning av utbildningssystemet. I och med att utbildningstiden förlängs blir också studiefinansieringssystemen allt viktigare för ungas försörjning.

Ungdomspolitiska kommittén har i delbetänkandet *Unga och arbete* (SOU 1997:40) visat på svårigheterna för unga att få ett arbete samt föreslagit åtgärder för att förbättra deras situation på arbetsmarknaden. Kommittén har också lämnat synpunkter på utformningen av såväl utbildnings- som studiefinansieringssystemet.

I detta kapitel ska vi ta upp de ungas inkomstutveckling och välfärdens fördelning. Vi ska belysa ungas konsumtionsmönster och transföreringssystemens betydelse.

8.1 Inkomstutvecklingen under senare år

Det hävdas ofta att hög arbetslöshet ökar inkomstspridningen. Tanken är att de grupper med de lägsta inkomsterna drabbas hårdast av arbetslösheten vilket avspeglar sig i lägre genomsnittliga inkomster. Mot bakgrund av de senaste årens extremt höga arbetslöshet, framförallt för unga, borde inkomstspridningen mellan generationerna således ha ökat. Nedan följer en genomgång av några av de studier om ungas inkomstutveckling som genomförts. För att ge en heltäckande bild av ungas ekonomiska situation bör emellertid såväl *arbetsinkomst* som *disponibel inkomst* studeras. Den förstnämnda avser lönnens bruttobidrag till försörjningen medan den sistnämnda ger en mer

samlad bild av individens privatekonomi. Den disponibla inkomsten brukar definieras som totala inkomster av arbete och kapital inklusive transfereringar minus direkta skatter och avgifter. Till dessa mått kan läggas *inkomststandard*, vilken definieras som kvoten mellan disponibel inkomst och socialbidragsnormen.

I *Ungdomars välfärd och värderingar* (SOU 1994:73) redovisas olika aspekter kring ungas inkomster. Där framgår bland annat att skillnaden i inkomststandard mellan generationerna varierat starkt från slutet av 60-talet fram till början av 90-talet. Fram till och med slutet av 70-talet minskade skillnaderna för att sedan öka igen. Sett över hela perioden var nettoskillnaden mellan generationerna något större omkring 1990 än i slutet av 60-talet.

Under de första två åren på 90-talet tycktes emellertid de yngre ha vunnit mark i förhållande till de äldre. Det framgår i *Krokig väg till vuxen* där jämförelser av disponibel inkomst mellan olika åldersgrupper utförts. Den disponibla inkomsten för 16-29-åringar i förhållande till 30-64-åringar ökade under 1991-92. Det skedde samtidigt som de relativa arbetsinkomsterna minskade. Studien visar också att den disponibla inkomsten ökat för alla åldersgrupper från 1985 till 1991, för att sedan avta något under 1992.

Att den yngre generationen skulle komma ifatt den äldre vad gäller disponibla inkomster får emellertid inget stöd i senare undersökningar. Trenden har snarare varit den motsatta. Statistiska centralbyrån (SCB) genomför årligen en så kallad inkomstfördelningsundersökning⁵⁵. Enligt denna undersökning har den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet för unga i åldersgruppen 18-24 år minskat med närmare 24 procent mellan 1989 och 1994. I genomsnitt har visserligen de disponibla inkomsterna för alla åldersgrupper under 55 år minskat men förändringarna för de något äldre har inte varit lika betydande⁵⁶.

Landsorganisationen presenterar i sin *Familjeekonomisk rapport* bearbetningar av SCB:s inkomstfördelningsundersökningar för åren 1989 och 1994. Undersökningen visar att den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet för unga ensamstående personer minskade med hela 15 procent mellan 1989 och 1994. Därmed är denna grupp

⁵⁵ Undersökningen går också under namnet Hushållets inkomster (HINK).

⁵⁶ *Inkomstfördelningsundersökningen 1994*, SCB, Meddelande Be 21 SM 9601, 1996.

att jämföra med genomsnittet för flerbarnsfamiljer och ensamstående utan barn⁵⁷.

Som ett resultat av det svåra arbetsmarknadsläget tillsammans med marknadens krav på längre utbildning bor allt fler unga hemma hos sina föräldrar längre än förr. Denna grupp har drabbats särdeles hårt de senaste åren. Den disponibla inkomsten för kvarboende har i det närmaste halverats mellan 1989 och 1994⁵⁸. Det bör emellertid poängteras att dessa beräkningar inte tar hänsyn till så kallade naturaförmåner, det vill säga tillgången till mat och logi till reducerat pris. Inte heller har direkt stöd från föräldrarna beaktats. Det finns därmed fog att anta att nämnda utveckling, med ett växande antal kvarboende, övervältrar stora delar av försörjningsbördan på föräldrarna.

Sammantaget tycks de disponibla inkomsterna för unga ha minskat betydligt under de senaste åren. Förklaringen till försämringarna kan vara flera. En är att arbetsinkomsterna sjunkit och att den disponibla inkomsten följt med. Minskade arbetsinkomster beror i sin tur på hög arbetslöshet men även på ett lägre arbetskraftsdeltagande i samband med att studietiderna ökar.

Hur har då ungas arbetsinkomster förändrats de senaste åren? Från 1975 och fram till 1991 har 16-29-åringarnas arbetsinkomster fluktuerat något även om nettoförändringen inte varit betydande. Från 1985 och fram till omkring 1990 steg arbetsinkomsterna för i stort sett alla åldersgrupper. Under åren 1991-92 skedde dock en nedgång vilken sammanfaller med den kraftigt ökade arbetslösheten. Störst har minskningen varit för åldersgruppen 20-24 år⁵⁹.

Om arbetsinkomsterna delas upp på kön för unga människor under åren 1975-91 får den markanta ökningen av andelen kvinnor på arbetsmarknaden genomslag. Under hela perioden har kvinnornas arbetsinkomster ökat i förhållande till männens⁶⁰. Trots det kvarstår löneskillnader mellan män och kvinnor främst beroende på att kvinnor i större utsträckning arbetar deltid samt att de befinner sig i sektorer som traditionellt sett är lågavlönade. Skillnaden mellan män och

⁵⁷ *Familjeekonomisk rapport*, LO, 1997.

⁵⁸ *Inkomstfördelningsundersökningen 1994*, SCB, Meddelande Be 21 SM 9601, 1996.

⁵⁹ *Krokig väg till vuxen*, Ungdomsstyrelsen, 1996.

⁶⁰ *Ungdomars välfärd och värderingar*, SOU 1994:73, Civildepartementet, 1994

kvinnor som utför liknande arbetsuppgifter har visat sig utgöra mellan 4 - 7 procent⁶¹.

Hur har då dessa förändringar i arbetsinkomster för män och kvinnor påverkat de disponibla inkomsterna totalt sett? Inte förvånande har arbetsinkomstens andel av den disponibla inkomsten sjunkit markant från omkring 1989 till och med 1992. Utvecklingen därefter är osäker. Det bör poängteras att försämringen avser alla åldersgrupper och berör således inte enbart unga människor.⁶²

Sammantaget kan noteras att den höga arbetslösheten skapat viss ökad lönespridning, men att den inte står i paritet med sysselsättningsproblemets omfattning.⁶³ Det som framgår tydligast är arbetsinkomsternas minskade andel av de disponibla inkomsterna. Det verkar även som om de yngre förlorat mark gentemot de äldre vad gäller disponibla inkomster. Utvecklingen under de senaste två till tre åren är emellertid oviss då flera av de studier som refereras ovan inte har haft tillgång till tillräckligt färsk data.

8.2 Transfereringar till unga

Minskade arbetsinkomster kan huvudsakligen förklaras av ökad arbetslöshet samt minskat arbetskraftsdeltagande som en följd av allt fler personer i allt längre utbildningar. Ungdomspolitiska kommittén har i sitt delbetänkande *Unga och arbete* (SOU 1997:40) pekat på de stora svårigheter unga människor har att finna ett arbete. Det får förutom rent sociala effekter även konsekvenser på deras ekonomiska situation. Skillnaden mellan förvärvsarbetande och arbetslösa är i genomsnitt stora. Det finns dessutom betydande variationer inom gruppen arbetslösa.

Arbetslösas ekonomiska situation beror till stor del av möjligheterna till arbetslöshetsersättning. Eftersom unga människor ofta saknar arbetslivserfarenhet hamnar de utanför arbetslöshetsförsäkringen. År 1996 var omkring 44 procent av de öppet arbetslösa mellan 18-25 år utan någon form av arbetslöshetsersättning. Det är alarmerande

⁶¹ *The Within-Job Gender Wage gap, The Case of Sweden*, Petersen et al, 1996.

⁶² *Krokig väg till vuxen*, Ungdomsstyrelsen, 1996.

⁶³ Det framgår också av *Unemployment Shocks and Income Distribution: How did the Nordic Countries Fare During their Crises?*, Aaberge, R. et.al., seminar paper, 1997.

inte bara för att det ställer unga i en särställning bland de arbetslösa utan också för att det får stora konsekvenser för deras möjligheter till försörjning.

Generellt sett har de som erhåller ersättning från arbetslöshetskassa de högsta disponibla inkomsterna av de arbetslösa, även om ersättningen inom gruppen varierar beroende på tidigare inkomst. En mer utsatt grupp är de som endast får KAS då den ligger på en avsevärt lägre nivå. Den grupp av arbetslösa som har det svårast, och däribland många unga, är de som inte erhåller någon arbetslöshetsersättning alls. För flertalet av dessa är socialbidrag den enda försörjningsmöjligheten. År 1996 mottog omkring 35 procent av de arbetslösa i åldersgruppen 20-24 år socialbidrag någon gång under året. Det är viktigt att notera att även de med KAS eller låg a-kassa ingår i denna grupp.

De som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har andra försörjningsmöjligheter än de som är "öppet arbetslösa". Vanligen utgår kompensation i form av utbildningsbidrag. Bidragets storlek baseras på deltagarens arbetslöshetsersättning. De som inte är berättigade till ersättning erhåller ett bidrag motsvarande KAS.

Det bör noteras att utbildningsbidraget liksom ersättningarna vid arbetslöshet är skattepliktigt. Det får två omedelbara konsekvenser. För det första kvarstår ibland relativt lite av ersättningen efter skatt. För det andra kvalificerar sig den arbetslöse, via den beskattningsbara inkomsten, till andra bidragssystem. Ett skattepliktigt inkomst är således både på gott och ont för den enskilde.

Som nämdes inledningsvis finns förklaringen till de minskade arbetsinkomsterna för unga, förutom tilltagande arbetslöshet, även att hämta i ett minskat arbetskraftsdeltagande. En färsk studie visar att andelen av den arbetsföra befolkningen som ingår i arbetskraften har sjunkit under hela 90-talet. Det avser alla i åldersgruppen 20-64 år.⁶⁴ Troligen har det minskade arbetskraftsdeltagandet två huvudsakliga orsaker.

För det första har, precis som påtalats tidigare, antalet personer i utbildning ökat samtidigt som utbildningarna i genomsnitt blivit längre. Ett ökat deltagande i utbildning kan vara ett resultat av de ökande kraven från arbetslivet på längre utbildning men också på den minskade tillgången på arbete. För det andra har antalet personer i olika

⁶⁴ *Unemployment Shocks and Income Distribution: How did the Nordic Countries Fare During their Crises?*, Aaberge, R. et.al., seminar paper, 1997.

typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat markant under de senaste åren. Det kan kanske tyckas vara irrelevant för arbetskraftsdeltagandet men är betydelsefullt då de i den offentliga statistiken betraktas som studerande och således inte räknas till arbetskraften.

Att andelen unga som väljer att läsa vidare ökat kan illustreras av det faktum att antalet studerande i grundläggande högskoleutbildning legat relativt konstant kring 185 000 sedan slutet av 70-talet och under hela 80-talet. Från och med början av 90-talet skedde en kraftig expansion och läsåret 1995/96 låg antalet studerande på cirka 286 000⁶⁵.

Utvecklingen innebär att studiemedel utgör försörjning för allt fler unga. Det framgår också av det stigande antal som varje år erhåller studiemedel. Under slutet av 80-talet höll sig antalet studerande som tog studielån relativt konstant kring något över 100 000 personer, medan de som fick studiebidrag hade en något tilltagande trend. Från och med läsåret 1991/92 ökade antalet studerande med studiemedel kraftigt⁶⁶. Lsåret 1994/95 mottog omkring 215 000 personer studiebidrag och cirka 159 000 tog studielån⁶⁷. Trendbrottet sammanfaller tidsmässigt med den tilltagande arbetslösheten.

Inte enbart det faktum att studier är tidskrävande, utan även studiemedelssystemets utformning, kan bidra till att minska arbetsinkomsternas andel av de studerandes disponibla inkomst. För att erhålla fullt studiemedel får den studerande inte ha en bruttoinkomst som överstiger det så kallade fribeloppet. För inkomster därutöver reduceras studiemedlen med 50 procent av den överskjutande delen. Uppföljningar av 1993 års studerande visar att en väldigt liten andel av de studerande har inkomster över fribeloppet. Det gäller i synnerhet yngre studerande⁶⁸.

Studierna är upplagda så att de vanligtvis omfattar två terminer om sammanlagt nio månader. De resterande tre månaderna är avsedda för feriearbete och rekreation. Förutsättningarna för studiemedel är att man bedriver studier i tillräcklig omfattning under terminerna.. De senaste årens svåra arbetsmarknadsläge har emellertid begränsat möjligheterna till sommarjobb avsevärt.

⁶⁵ Högskoleverket 1996.

⁶⁶ *Krokig väg till vuxen*, Ungdomsstyrelsen 1996.

⁶⁷ *Sammanhållet studiestöd*, SOU 1996:90, Utbildningsdepartementet, 1996.

⁶⁸ *Sammanhållet studiestöd*, SOU 1996:90, Utbildningsdepartementet, 1996.

Som alternativ till sommarjobb har olika typer av sommarkurser börjat ges. De studerande har därmed möjlighet att erhålla studiemedel även under sommarmånaderna. Kraven på antal klarade högskolepoäng gäller även då.

Såväl antalet platser till som kursutbudet är emellertid begränsat vad gäller sommarkurserna. Detta medför att de som inte kan eller vill, och som likaledes ej kunnat skaffa sig något sommararbete, får stora försörjningssvårigheter. En del av dessa har möjlighet att erhålla ersättning från arbetslöshetskassa. Det stora flertalet, har inte hunnit skaffa sig den arbetslivserfarenhet som krävs för att erhålla någon form av arbetsmarknadsstöd framförallt beroende på att genomsnittsåldern i högre studier under de senaste åren har sjunkit⁶⁹. För dessa kvarstår socialbidrag som enda försörjningskälla. Av de omkring 80 000 ungdomshushåll som erhöll socialbidrag någon gång under 1994 var omkring 24 procent studerandehushåll. Det är rimligt att anta att flertalet av dessa endast fick socialbidrag under sommarmånaderna.

Studiemedelssystemets utformning får även mer långtgående konsekvenser för studiemedelstagarna då det förutom en bidragsdel består av en lånedel. Sparbanken och SACO konstaterar att många akademiker inte kommer att hinna betala tillbaka sina studielån före pensioneringen⁷⁰. Enligt nettoberäkningar kan en student dessutom få betala ända upp till nio procent av nettolönen - beroende på marginals-katten - under hela det yrkesverksamma livet.

Studiestödsutredningen lämnade 1996 ett betänkande, *Sammanhållet studiestöd* (SOU 1996:90). De förordar ett sammanhållet studiestöd för alla typer av studier. Utredningen menade att det maximala studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för alla utbildningar men att bidragsandelen differentieras. Generellt föreslås bidragsdelen i studiemedlen för högskolestuderande öka vilket bland annat är tänkt att motverka den sociala snedrekryteringen till högre utbildning. Det får också konsekvensen att de studerande slipper låna i samma utsträckning som tidigare och att återbetalningsreglerna därför kan skärpas.

Regeringen förbereder för närvarande en proposition om ett nytt studiefinansieringssystem.

⁶⁹ *Krokig väg till vuxen*, Ungdomsstyrelsen 1996.

⁷⁰ *Studier- till vilket pris?*, SACO och Sparbanken, 1995

8.2.1 Fattigdom och socialbidragstagande bland unga

Enligt EU:s definition är den fattig som har en inkomst som ligger 50 procent under medianinkomsten. Fattigdom är således ett relativt begrepp. I mitten av 80-talet räknades knappt 5 procent av befolkningen i Sverige som fattiga enligt denna definition. Sedan dess har förändringarna i åldersgrupperna över 30 år varit små. Det är inte fallet för de som är under 25 år. I dag faller närmare 20 procent av dem under fattigdomsstrecket.⁷¹

Den svenska inkomststatistiken ställer emellertid till en del bekymmer. Där betraktas unga från 18 år såsom eget hushåll. Av dem bor med all säkerhet ett flertal hos sina föräldrar. Då de delvis lever av sina föräldrars tillgångar behöver de således inte skaffa sig egna inkomster i samma utsträckning. Om man tar hänsyn till den typen av felkällor visar det sig ändå att omkring 10 procent av personer under 25 år per definition är fattiga. Andelen har dessutom ökat dramatiskt från 1985 till 1994⁷².

Det har även visat sig att olika sorters problem som ekonomisk fattigdom, ekonomiska problem, antal socialbidragstagare och antal individer med låg materiell standard, har ökat kraftigt på 90-talet. Särskilt påtaglig är ökningen bland de unga⁷³. Kopplingen mellan olika typer av problem har också ökat. Är man arbetslös är risken för andra problem, till exempel att man måste söka socialbidrag, större nu än på 80-talet.

Den ökade fattigdomen bland de unga har, precis som antyds ovan, fått konsekvenser för socialbidragstagandet. Under 1995 fick cirka 120 000 unga i åldern 18-24 år socialbidrag någon gång under året. Det motsvarar cirka 16 procent av de unga i befolkningen. Mellan 1992 och 1993 ökade antalet unga bidragshushåll med 25 procent.

Unga skiljer sig från andra socialbidragstagare inte bara med avseende på dess stora andel utan även genom att endast omkring två tredjedelar av dem har någon arbetsinkomst. Det ska jämföras med upp emot 90 procent för övriga socialbidragstagare. För de unga socialbi-

⁷¹ *Social exkludering i 90-talets Sverige*, Halleröd, Seminarierapport, Barn- och Ungdomsdelegationen 1996.

⁷² Halleröd, a.a.

⁷³ Halleröd, a.a.

dragstagare som har en arbetsinkomst uppgår den endast till 40 procent av övrigas socialbidragstagares arbetsinkomster.

Andelen unga som blir kvar i socialbidragstagande under lång tid har också ökat. Under 1995 var 85 procent av hushållen kvar från föregående år, jämfört med 39 procent 1990. Av de unga som hade socialbidrag 1990 var 26 procent fortfarande socialbidragstagare 1995.

En uppföljning av olika årskullars socialbidragstagande visar att en fjärdedel av de som föddes 1970 haft socialbidrag någon gång i livet. Det är förvånande då de i allmänhet debuterade på arbetsmarknaden under en extrem högkonjunktur. För yngre årskullar är resultaten än mer nedslående. Gruppen födda 1974 visar sig ha en stegrande kurva vad gäller socialbidragstagande. Vid 21 års ålder har närmare en tredjedel av dem mottagit socialbidrag. Det är dubbelt så stor andel än vad personer födda 1967 hade vid samma ålder⁷⁴.

Utvecklingen av socialbidragstagandet bland unga kan till viss del förklaras av nivån på de ersättningar som utgår vid exempelvis arbetslöshet samt studiesystemets utformning. I många fall når arbetslöshetsersättningarna inte ens upp till den så kallade socialbidragsnormen. Det medför att även om man är arbetslös och erhåller ersättning i form av KAS är man ändå berättigad till socialbidrag. De socialförsäkringar som är tänkt att utgå då man uppfyller vissa förutbestämda kriterier, såsom exempelvis arbetslöshet, är inte utformade för att fånga upp personer som inte hunnit etablera sig. I de fall unga människor har möjlighet att få exempelvis arbetslöshetsersättning är den ofta så låg att komplettering från annat håll måste till. Unga som hamnat i ekonomiska trångmål måste således ofta vända sig till flera myndigheter för att klara sin försörjning.

8.3 Ungas utgifter och konsumtion

De sammanlagda utgifterna i förhållande till total inkomst har, precis som för alla andra, en avgörande betydelse för ungas levnadsförhållanden. För att ge en heltäckande bild av ungas försörjningssituation måste således inkomsterna såväl som utgifterna studeras.

Ungas ekonomi och konsumtionsmönster avspeglar i hög grad deras livssituation, det vill säga om de studerar, arbetar, är arbetslösa,

⁷⁴ *Socialbidraget - mellan personliga bekymmer och systembrister*, Tapio Salonen, ingår i 11 röster om socialbidrag, Socialstyrelsen. 1997.

hur de bor, om de lever ensamma, om de har barn et cetera. Skillnader mellan unga från olika orter och platser i landet har däremot visat sig vara små⁷⁵.

I *Från diskotek till hypotek* ges en detaljerad redovisning av ungas konsumtion. Det visar sig att de mellan 16-24 år har förhållandevis små utgifter för snabbmat och godis. Likaså för nöjen, alkohol och tidningar. Över hälften av de unga har stora utgifter för kläder, mat och hyra. Omkring en tredjedel har stora utgifter för bensin, telefon och sparande. En femtedel betalar mycket hemma, har stora skulder att betala av eller har stora utgifter för tobak.

I allmänhet är det således utgifter för det egna boendet som belastar den unges ekonomi hårdast. Det gäller såväl studerande, yrkesverksamma som arbetslösa. Då bostadskostnaderna ökat betydligt mer än konsumentprisindex har hyreskostnadernas andel av utgifterna dessutom ökat⁷⁶.

I det här avseendet finns stora skillnader mellan de som har eget hushåll och de som fortfarande bor hemma hos sina föräldrar. Som exempel kan nämnas att unga som bor kvar hemma beräknas ha omkring 2 800 kronor lägre utgift i månaden än om de skulle bott i egen lägenhet⁷⁷.

Det har vidare visat sig att ungdomsgruppen oftare har svårigheter att klara sina löpande utgifter än andra grupper. *Generationsutredningen* (SOU 1994:73) menar att de som har fast arbete och är etablerade på arbetsmarknaden sällan har svårigheter att klara löpande utgifter. Unga i tillfälliga arbeten och arbetslöshet har däremot klart sämre likviditet eftersom de första jobben ofta är av tillfällig natur. Fast arbete ger möjlighet att bygga upp ekonomiska reserver. Deltidsarbetande, oftast kvinnor, har större ekonomiska problem. Markanta skillnader finns också mellan unga arbetare (särskilt kvinnor) och tjänstemän vilket till stor del beror på löneskillnader. Generationsutredningen menar att även föräldrarnas klasstillhörighet samvarierar med barnens ekonomiska situation. Klasskillnader fortplantas mellan generationerna. Lika påtagliga är skillnaderna mellan infödda svenskar och invandrade.

⁷⁵ *Från diskotek till hypotek*, Carle och Sjöstrand (1996).

⁷⁶ *Ungdomars välfärd och värderingar*, SOU 1994:73, Civildepartementet, 1994

⁷⁷ *Krokig väg till vuxen*, Ungdomsstyrelsen, 1996.

8.4 Överväganden

Unga har traditionellt sett haft lägre arbets- och disponibla inkomster än äldre personer. Det är inte så förvånande då de ofta befinner sig i etableringsfasen på såväl bostads-, utbildnings- som arbetsmarknaderna. Problemet är att unga människor under de senaste åren fått avsevärt svårare att klara sin försörjning.

Även om vissa förändringar skett på de ungas utgiftssida, såsom exempelvis ökade boendekostnader, finns förklaringen huvudsakligen att hämta på deras inkomstsida. De undersökningar som genomförts på området visar på stadigt minskade disponibla inkomster bland unga. Inkomsterna minskar inte bara i absoluta tal utan även relativt till äldre generationer. Det är naturligtvis allvarligt då de ungas ekonomi från början varit ansträngd.

För att få en bättre överblick av ungas ekonomiska situation är det viktigt med återkommande uppföljningar. För att de ska vara jämförbara över tiden bör de också ha likartad uppläggning. Ungdomspolitiska kommittén anser därför att Ungdomsstyrelsen bör få i uppdrag att kontinuerligt följa och analysera ungas försörjningssituation samt förslå åtgärder för att undvika att klyftorna mellan unga kvinnor och män och mellan unga och andra åldersgrupper växer

.

8.4.1 Arbetslöshetsersättning i stället för bidrag

Det finns två faktorer som tillsammans utgör den huvudsakliga förklaringen till den nedåtgående trenden i ungas disponibla inkomster. De har båda att göra med svårigheterna på arbetsmarknaden. För det första har de senaste årens kärva arbetsmarknadsläge drabbat unga särskilt hårt. Det har resulterat i hög ungdomsarbetslöshet och låga arbetsinkomster. För det andra har arbetskraftsdeltagandet bland unga sjunkit stadigt under 90-talet.

Som antyds ovan har båda dessa omständigheter fått stora konsekvenser på de ungas arbetsinkomster. Samtidigt har kraven på att ha en arbetsinkomst ökat väsentligt till exempel genom sjuk- och pensionssystemens reformering. De undersökningar som genomförts pekar på avtagande arbetsinkomster för den yngre generationen under hela 90-talet. Det påverkar också den disponibla inkomstens omfattning och sammansättning vilket framgår av det faktum att ar-

betsinkomsternas andel av den disponibla inkomsten sjunkit under de senaste åren.

De som tar sig in på arbetsmarknaden har generellt sett inga större försörjningssvårigheter såvida de inte har extremt låga löner. Värre är det för dem som är arbetslösa eftersom arbetslöshetsersättning baseras på någon form av motprestation. För att bli berättigad till ersättning måste försäkringstagaren arbeta och, antingen indirekt via skatten eller direkt till en arbetslöshetskassa, betala in en "försäkringspremie". Eftersom unga ofta har svag förankring på arbetsmarknaden har de inte ännu hunnit prestera tillräckligt för att kvalificera sig till de ordinarie försäkringssystemen. De försäkringar som är tänkt att träda i kraft vid arbetslöshet omfattar således inte dessa individer. Paradoxalt nog befinner sig alltså många unga arbetslösa i en situation där försäkring i princip är tänkt att utgå, men där systemet inte är konstruerat för att fånga upp dem. De är trots allt arbetslösa och har generellt sett inte de problem som socialtjänsten primärt har till uppgift att arbeta med.

Som vi framhållit i vårt delbetänkande är det alarmerande att så många unga behöver socialhjälp för att klara sitt uppehälle. Den period unga behöver sådant stöd har också visat sig bli allt längre. Uppgifterna om nyfattigdomen bland unga och ett begynnande socialbidragsberoende pekar på problemens omfattning. De huvudsakliga anledningarna till utvecklingen torde vara den försämrade arbetsmarknadssituationen samt arbetslöshetsersättningens utformning.

Ungdomspolitiska kommittén anser att unga arbetslösa ska ha samma rättigheter och skyldigheter som andra arbetslösa. Andra faktorer än åldern skall styra bidragsnivåerna. Det är därför viktigt att de inte tvingas leva på socialbidrag för att klara sin försörjning. Även personer som inte lyckats etablera sig på arbetsmarknaden måste kunna ges möjlighet att erhålla någon form av arbetslöshetsersättning.

Det kan kanske tyckas orättvist att medborgare, som direkt eller indirekt finansierat de nuvarande arbetslöshetsersättningarna, också ska understödja personer som inte motpresterat i den grad att de berättigas till ersättning. Å andra sidan tvingas de göra det redan i nuläget då många unga arbetslösa hänvisas till socialbidrag. Problematiken är inte löst. Om man ska ge unga arbetslösa, som inte betalat in tillräckligt mycket i arbetslöshetsersättningssystemen, möjlighet till understöd, måste sådan rättighet också innebära en skyldighet att under ersättningstiden motprestera något.

Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att lämna förslag i syfte att aktivera och kompetensutveckla arbetslösa unga under 25 år vilka är berättigade till stöd enligt socialtjänstlagen. Vidare har regeringen lagt förslag om dels ett nytt system för arbetslöshetsförsäkring, dels en komplettering av socialförsäkringssystemet.

Ungdomspolitiska kommittén har i sitt delbetänkande pekat på att arbetsmarknadspolitiken traditionellt sett är ”uppifråninitierad” med några få generella åtgärdsprogram. Som komplement till dessa borde ges utrymme för fler ”nerifråninitierade” åtgärder med flexibel anpassning till den arbetslöses ambition och förmåga. Kommittén anser att dessa principer bör vara vägledande för de aktiviteter som ska hjälpa arbetslösa socialbidragstagare in på arbetsmarknaden.

Vanligen utgår compensation vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i form av utbildningsbidrag. Bidraget är liksom ersättningarna vid arbetslöshet skattepliktigt.

Det alternativ som finns till en skattepliktig ersättning är ett skattefritt bidrag. Denna typ av bidrag används vanligen inte inom arbetsmarknadspolitiken. De finns emellertid inom andra bidragssystem. Huvudfrågan med ett sådant bidrag är om det bör vara behovsprövat eller inte. Genom att behovspröva alla som ansöker om bidrag är det lättare att finna de som bäst behöver stöd och sedan inrikta bidraget på dessa. Å andra sidan krävs en stor administrativ apparat samtidigt som det är både omständligt och besvärande för de sökande att behöva lämna en mängd uppgifter.

Ungdomspolitiska kommittén menar att den compensation som utgår till arbetslösa socialbidragstagare som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder principiellt bör utformas på samma sätt som ersättningen till övriga deltagare. De bör inte längre betraktas som socialbidragstagare och ersättningen bör således medföra samma rättigheter och skyldigheter som andra arbetsmarknadsanpassade ersättningar. De bör därför erhålla en generell och skattepliktig ersättning. Deltagarna bör vara skyldiga att bidra till socialförsäkringssystemen samtidigt som de ges möjlighet att kvalificerar sig i dessa. En kortare tid av arbetslöshet får därmed inte samma långtgående konsekvenser för den enskilde.

Kommittén anser vidare att ersättningen bör utgöra en skälig inkomst som inte ska behöva kompletteras med andra bidrag. Därmed bör ersättningen inte ligga lägre än socialbidragsnormen, vilken kan betraktas som en lägsta acceptabel inkomstnivå. Ett problem är

emellertid att ersättning i form av KAS och vid vissa typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ligger under socialbidragsnormen. Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen bör i det avseendet därför beakta konsekvenserna för andra arbetsmarknadsrelaterade ersättningar.

8.4.2 Studerandes ekonomi

En annan viktig fråga vad gäller de ungas minskade disponibla inkomster de senaste åren är det sjunkande arbetskraftsdeltagandet. I takt med stigande ungdomsarbetslöshet och arbetsmarknadens tilltagande krav på välutbildad arbetskraft har antalet universitets- och högskolestuderande ökat explosionsartat under 90-talet. Studiemedelssystemets utformning spelar därmed en allt mer avgörande roll för ungas försörjning.

Studierna är upplagda så att de vanligtvis omfattar två terminer om sammanlagt nio månader. De resterande tre sommarmånaderna är avsedda för feriearbete och/eller rekreation. Förutsättningarna för att få studiemedel är att man bedriver studier i tillräcklig omfattning under terminerna. Den sviktande arbetsmarknaden har medfört stora begränsningar i möjligheten att erhålla sommarjobb. Det har därför blivit allt vanligare att de studerande tvingas uppbära socialbidrag för att klara sin försörjning.

Vid flera universitet och högskolor anordnas sommarkurser av olika slag. Kommittén ser positivt på en utveckling där studenterna kan läsa ordinarie kurser även på sommaren i form av en tredje termin. Ett alternativ som också diskuterats är att förlänga de existerande två terminerna. Universitets och högskolors resurser skulle därmed kunna användas mer effektivt. Genomströmningen borde kunna öka vilket innebär att arbetsmarknaden snabbare kan mötas med efterfrågad arbetskraft och de studerande kan snabbare få en inkomst. Då studiemedel även kan erhållas under denna period kan de studerande som inte fått något sommarjobb klara sin försörjning ändå.

Mot systemet med förlängda terminer kan anföras att det ger begränsade möjligheter för studerande att ta ett feriearbete under sommaren. En tredje termin med kurser som kan återkomma ger större valmöjligheter till att antingen studera även under sommaren eller arbeta.

För att möta problemet med socialbidragstagande studenthushåll vore det önskvärt om sommarverksamheten vid universitet och hög-

skolor kunde utökas. Det är emellertid oklart vilka finansiella konsekvenser en sådan expansion skulle ge. Ungdomspolitiska kommittén menar därför att konsekvenserna av en tredje termin, alternativt förlängda terminer borde utredas. Därvid bör de ekonomiska effekterna av en sådan utvidgning, såväl för studiemedelssystemet som för universitet och högskolor, studeras.

En annan möjlighet för att underlätta de studerandes situation, inte bara under sommarmånaderna, är att höja eller helt slopa det så kallade fribeloppet. Som framgår ovan håller studiemedelssystemets utformning nere de studerandes arbetsinkomster. Samtidigt har fribeloppet en preventiv uppgift för att få de studerande att läsa mer effektivt och inte ta på sig för mycket arbete vid sidan om. Huvudargumentet mot ett avskaffande av fribeloppet är inte oväntat kostnadsaspekten. Studiestödsutredningen uppger i sitt slutbetänkande att ett slopande skulle kosta omkring 500 miljoner kronor årligen. Ungdomspolitiska kommittén instämmer med utredningen i att kostnaden för ett slopande av fribeloppet är långt större än vinsten därvidlag.

8.5 Särskild skrivelse

Regeringen har uppdragit åt Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen att i samverkan utarbeta förslag till åtgärder som syftar till att öka arbetslösa ungdomars förutsättningar att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden eller utbildningssystemet⁷⁸. Förslaget skall utformas så att det ger den enskilde möjlighet till kompetensutveckling och åtgärderna ska utgå från de arbetslösas egna behov och förutsättningar. Kommunerna ska genom förslaget ges möjlighet att erbjuda de arbetslösa en meningsfull sysselsättning i stället för socialbidrag. I uppdraget ingår att beräkna skälig ersättning till individen och lämna förslag till konstruktion av det nya stödet. I förslaget ska också övervägas effekterna av att i framtiden eventuellt göra stödet åldersneutralt. Enligt direktiven ska utredningen inhämta synpunkter från bland annat Ungdomspolitiska kommittén.

Kommittén har i en särskild skrivelse lämnat följande synpunkter till Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen.

Ungdomspolitiska kommittén framhåller att stödet bör vara åldersneutralt. Vidare menar kommittén att ersättningen ska vara sådan

⁷⁸ Regeringsbeslut S97/651/IFO.

att den inte behöver kompletteras med socialbidrag och ska utformas så att den inte befäster ett fortsatt bidragsberoende. Ersättningen ska ge den arbetslöse möjlighet att bli delaktig i befintliga trygghetssystem.

Kommittén menar att ersättningen ska vara knuten till en motprestation från den arbetslöses sida. Motprestationen ska utformas tillsammans med den arbetslöse, med utgångspunkt i dennes intressen och önskemål, och vara ett led i en handlings- och utvecklingsplan som den arbetslöse upprättat tillsammans med tjänsteman på arbetsförmedlingen. Den arbetslöse skall ha möjlighet att avvisa motprestationen om den inte ingår i ovan angivna handlings- och utvecklingsplan eller om motprestationen inte är av tillräckligt god kvalitet.

Verksamheten ska utformas så att den kan tjäna som referens för den arbetslöse.

Slutligen bör även de förslag Ungdomspolitiska kommittén lämnat i vårt delbetänkande, *Arbete åt unga* (SOU:1997:40), beaktas i det fortsatta arbetet.

8.6 Förslag

Ungdomsstyrelsen ska kontinuerligt följa upp ungas ekonomiska situation och därvid särskilt beakta skillnaden mellan kvinnor och män.

De ekonomiska konsekvenserna av tre terminer och förlängda terminer vid högskolor och universitet bör utredas.

9 Unga och den egna bostaden

Att flytta hemifrån är ett viktigt steg för att kunna leva ett självständigt liv. Den egna bostaden är en symbol för självständigheten från föräldrarna. Ekonomiska möjligheter att klara ett eget boende och utbudet av bostäder är det som ytterst avgör när man flyttar hemifrån. Men det är inte enbart tillgången mätt i antal bostäder utan också hur bostadsbeståndet i olika regioner är sammansatt som spelar in. Unga konkurrerar med andra grupper om tillgängliga bostäder. Exempelvis kan små bostäder i innerstäder efterfrågas av såväl unga med begränsade möjligheter att betala höga insatser eller hyror som äldre med goda ekonomiska möjligheter.

I det här kapitlet skall vi först försöka beskriva vad vi vet om hur unga bor. Därefter presenterar vi den del som handlar om hur unga vill bo ur den enkät som kommittén genomfört i samarbete med SCB. Vi kommenterar bosparande och segregerat boende liksom Boverkets regeringsuppdrag angående ungdomsbostäder. Därefter kommer kommitténs överväganden och förslag.

9.1 Vad vet vi om ungas boende

Det är svårt att ge en heltäckande, rättvisande och aktuell bild av ungas boende. Uppgifterna måste hämtas från flera, sinsemellan olika statistikformer och uppgifterna är förhållandevis gamla när statistiken presenteras. Studentboende och boende i andra hand finns till exempel inte med i den statistik vi utgår ifrån här. Kommittén har dock med benäget bistånd från Institutet för Bostadsforskning gjort en sammanställning av resultat från den statistik som finns tillgänglig utifrån några frågeställningar om unga och boende. Det ger en viss uppfattning om läget även om det inte täcker in hela bilden.

9.1.1 När flyttar unga hemifrån?

Att flytta hemifrån är en del av självständighetsprocessen. Uppbrottet kan inte alltid ske när man själv önskar det utan är bland annat bero-

ende av möjligheterna till egen försörjning och till att få en egen bostad. Vidare har föräldrarnas ekonomi och boendeförhållanden betydelse för när upprottet sker liksom möjligheterna att få utbildning på orten.

Längre utbildning på hemorten kan alltså fördröja flytten från hemmet medan däremot utbildning utanför hemorten kan påskynda utflyttningen. Utbudet av bostäder och boendekostnaderna kan också påverka när man kan flytta hemifrån. Det handlar om vilka lägenhetstyper som finns att tillgå liksom vilka upplåtelseformer som erbjuds på orten. Föräldrar med goda bostadsutrymmen gör det också möjligt för unga att bo kvar längre i föräldrahemmet.

Sett över en längre tidsperiod har flytten hemifrån förskjutits nedåt i åldrarna. Den genomsnittliga åldern då man flyttar från föräldrarna har blivit lägre.

Tabell 1

Ålder vid upprottet från föräldrahemmet:

Källa: Folk- och bostadsräkningarna, SCB

<i>Födelseår</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>
10-talet	23,1	21,5
20-talet	21,7	20,7
30-talet	21,1	19,5
40-talet	20,8	19,3
50-talet	20,4	18,8

Kvinnor har så länge vi kunnat få statistiska uppgifter flyttat hemifrån omkring 1,5 år före männen. En förskjutning nedåt i åldrarna har skett parallellt för båda könen, från 23 till 20,5 år för män och från 21,5 till knappt 19 år för kvinnor. Såväl män som kvinnor flyttar hemifrån omkring 2,5 år tidigare än de första årtiondena av detta sekel. Denna förskjutning nedåt skedde emellertid till största delen mellan dem som föddes på 1910-talet och de som är födda på 1930-talet. Därefter är förskjutningen nedåt av den genomsnittliga åldern då man lämnar föräldrahemmet tämligen måttlig för både män och kvinnor.

Siffror från undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) pekar i samma riktning, om också på delvis en annan nivå och inte med lika tydlig riktning i förändringen, sett över hela perioden. Det finns data

från ULF-undersökningar som sträcker sig till 1994. De visar att det faktiskt skett en minskning av 20-24-åringarnas flyttning från hemmet. För männen tycks denna förändring ha skett så sent som 1994, medan kvinnorna uppvisade en minskning redan i 1992-93 års undersökning. Sålunda bodde 41 procent av männen i åldern 20-24 år kvar hemma år 1990, jämfört med 45 procent år 1994. Motsvarande siffror för kvinnorna var 17 procent och 21 procent. Ett ökat kvarboende i hemmet stöds också av en undersökning av registret över totalbefolkningen som gjorts 1990 och 1994. Enligt denna undersökning hade kvarboendet ökat i hela åldersgruppen 16-29 år.

Tabell 2 visar kvarboende i olika åldersgrupper och hur detta förändrats 1975 till 1990. Dessutom framgår skillnader mellan könen.

Tabell 2

Unga som bor kvar i föräldrahemmet 1975-1990
(procent), Källa: Folk- och Bostadsräkningarna
Bearbetning: Lars Olof Pettersson

	1975	1980	1985	1990
Båda könen				
16-17 år	95	97	98	97
18-19 år	76	77	80	79
20-24 år	37	34	35	30
25-29 år	10	8	8	6
Kvinnor				
16-17 år	93	96	97	97
18-19 år	66	68	73	73
20-24 år	23	20	24	22
25-29 år	4	4	4	3
Män				
16-17 år	97	98	99	97
18-19 år	87	85	86	85
20-24 år	50	46	45	38
25-29 år	15	13	12	9

De regionala skillnaderna när det gäller andelen som bor kvar hos föräldrarna är stora. Det är i glesbygden som kvarboendet är vanligast. Men det är vanligare bland storstadsungdomar att bo kvar hos föräldrarna än det är i övriga tätorter. Detta avspeglar sannolikt såväl bostads-, som arbetsmarknads- och utbildningssituationen i de olika ortstyperna.

9.1.2 Hur bor unga?

Bostads- och hyresundersökningarna ger en uppfattning om hur de unga är bosatta. Det måste dock återigen påpekas att undersökningen endast täcker förstahandsboende. Boende i andra hand och studentboende är inte med i denna statistik. Tommy Berger vid Institutet för Bostadsforskning har sammanfattat undersökningarna avseende åren mellan 1982 och 1993. Under den perioden har andelen ensamstående ökat sett till hela den ovan undersökta ungdomsgruppen. Variationerna över tiden har emellertid varit betydande.

Tabell 3

Fördelning på hushållstyper efter ålder på bostadsföreståndaren, 1993

Källa: Bostads- och hyresundersökningen, SCB bearbetning Tommy Berger, IBF

	18-20 år	21-24 år	25-29 år	30 år och över
Ensamstående utan barn	69	65	48	42
Ensamstående med barn	13	4	6	6
Samboende utan barn	7	20	20	32
Samboende med barn	11	11	26	20

Hushållen fördelas efter bostadsföreståndarens ålder vilket innebär att det kan finnas unga också i åldersgruppen över 30 år. Det är framförallt i hushåll över 30 år som det blivit allt vanligare med ensamstående, men även i åldern 21-24 år har det skett en markant ökning av andelen ensamstående.

Hyresrätten är den dominerande upplåtelseformen för ungas boende i alla ungdomshushåll. Det har inte skett någon dramatisk förändring under senare år. Boende i äganderätt har minskat något i åldersgruppen 21-24 år sedan mitten av 1980-talet, från 20 till 16 procent, och en viss minskning av 21-24-åringarnas boende i bostadsrätt kan märkas, från 18 till 15 procent sedan 1989. Detta gäller även 18-20-åringarnas boende men där är gruppen så liten att det är svårt att uttala sig om det verkligen är en förändring.

Tabell 4

Fördelning på upplåtelseformer och ålder på bostadsföreståndaren
1993 (procent) Källa bostads- och hyresundersökningen, SCB

Upplåtelseform	18-20 år	21-24 år	25-29 år	30 år och över
Hysesrätt	89	82	66	41
Bostadsrätt	8	15	18	16
Äganderätt	3	3	16	43

Bearbetning: Tommy Berger, IBF

Tabellen visar entydigt att det blir allt vanligare att i någon form äga sin bostad ju äldre man är, medan hyresrätten är allt ovanligare ju äldre hushållet är.

Tommy Berger, Institutet för Bostadsforskning har även kartlagt hur stora lägenheter unga i hushåll utan barn, fördelade på ensamstående och sammanboende har.

Tabell 5**Ensamstående**

Antal rum	18-20 år	21-24 år	25-29 år	30 år och över
1 rok	69	43	39	15
2 rok	30	47	50	45
3 rok	2	9	8	25
4 rok	0	1	2	10
5 rok	0	0	1	6

Samboende				
Antal rum	18-20 år	21-24 år	25-29 år	30 år och över
1 rok	25	6	4	1
2 rok	70	63	47	11
3 rok	5	27	34	28
4 rok	0	4	6	29
5 rok	0	0	9	31

Källa: Bostads- och hyresundersökningen 1993,SCB

j

För unga ensamstående gick trenden fram till slutet av 1980-talet mot ett minskat antal boende i ett rum och kök. Sedan 1989 har andelen som bor i små lägenheter däremot ökat, från 39 till 43 procent för 21-24 åringarna och från 34 till 39 procent för 25-29-åringarna. Motsvarande tendens finns inte beträffande äldre ensamstående. Fortfarande är två rum och kök den vanligaste lägenhetsstorleken för ensamstående i alla ålderskategorier, utom för tonårshushållen.

Bland de samboende är inte tendensen lika entydig och framför allt verkar det som om boende i mindre lägenheter blivit vanligare först de allra senaste åren. Sålunda har andelen som bor i högst två rum och kök bland 21-24-åringarna ökat från 51 till 69 procent mellan 1991 och 1993 och bland 25-29-åringarna från 42 till 51 procent. Motsvarande tendens finns inte i de äldre hushållen.

Det finns således tendenser till att de unga i något större utsträckning bor kvar hemma hos föräldrarna och att de när de flyttat hemifrån väljer en mindre bostad än för några år sedan.

9.1.3 Vad kostar det att bo?

Boendeutgifterna har ökat snabbt under 1990-talet. Under hela 1980-talet motsvarade boendeutgifterna omkring 25 procent av den disponibla inkomsten, under 1990-talet har de stigit till knappt 30 procent av den disponibla inkomsten. Mellan 1989 och 1995 steg bostadsdelen av konsumentprisindex (KPI) med 62 procent, medan priset på övriga varor och tjänster steg med 27 procent. Relativpriset på boendet har således ökat totalt sett och eftersom boendeförhållandena är av mycket långsiktig karaktär har hushållen i allt väsentligt anpassat sig till de nya kostnaderna genom att låta boendekostnaderna ta en allt större andel av inkomsten.

Unga bor framför allt i lägenheter om 1 eller 2 rum och kök och det kan därför vara av intresse att studera hyresutvecklingen för olika lägenhetstyper.

Tabell 6

Hyran i januari 1989-1996, för delat på olika lägenhetstyper. Källa: Bostads- och hyresundersökningarna.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1	1246	1372	1501	1966	2128	2278	2360	2470
2	1795	1972	2147	2807	3026	3209	3308	3420
3	2265	2482	2697	3530	3811	3991	4111	4250
4	2816	3083	3357	4395	4757	4968	5103	5280
5 o. större	3541	3890	4257	5558	6001	6125	6332	6510

Bearbetning:Lars-Olof Pettersson

Av tabellen framgår att det är de minsta lägenheterna som ökat mest under perioden 1989-1996. Medan hyran stigit med 98,2 procent för en lägenhet om ett rum och kök var motsvarande ökning för de största lägenheterna 83,8 procent. Det är alltså de lägenheter som främst unga efterfrågar som haft de största hyresökningarna under perioden.

Vidare har den typ av lägenheter som främst efterfrågas av unga, relativt små lägenheter, minskat sin andel av det totala lägenhetsbeståndet. År 1960 var närmare 58 procent av lägenheterna två rum och kök eller mindre. Motsvarande tal vid 1990 års Folk- och Bostadsräkning var 31,5 procent. Samtidigt har antalet ensamstående ökat dramatiskt, inte bara bland unga. Det betyder att konkurrensen om en begränsad andel lägenheter har blivit betydligt hårdare.

Ser vi till den faktiska boendekostnaden för unga har den ökat samtidigt som inkomstutvecklingen inte har varit gynnsam för unga under 1980- och 1990-talen. Konsekvensen har blivit ökade utgiftsandelar för ett växande antal ungdomshushåll.

Tabell 7

Andelen ensamstående hushåll utan barn med en utgiftsandel för bostaden på minst 40 % av den disponibla inkomsten.

Källa: Bostads- och hyresundersökningarna, SCB Bearbetning: Tommy Berger, IBF

Ålder	1982	1985	1987	1989	1991	1993
18-20 år	20	25	19	30	39	49
21-24 år	7	6	10	8	15	28
25-29 år	7	6	8	6	9	15
30 år och äldre	6	8	11	9	12	15

Tabell 8

Andelen samboende hushåll utan barn med en utgiftsandel för bostaden på minst 40 % av den disponibla inkomsten. Källa: Bostads- och hyresundersökningen, SCB.

Bearbetning Tommy Berger, IBF

Ålder	1982	1985	1987	1989	1991	1993
18-20 år	16	1	19	34	0	0
21-24 år	3	0	0	5	0	3
25-29 år	1	3	3	2	5	10
30 år och äldre	2	2	3	3	3	5

Det är uppenbart att de ensamstående utan barn som fått vidkännas en kraftig ökning av bostadsutgiften som andel av den disponibla inkomsten⁷⁹. Det är sannolikt både de ökade boendeutgifterna och de minskade inkomsterna som har betydelse. Det är särskilt mellan 1991 och 1993 som det skett en ökning av den andel vars bostadsutgift tar minst 40 procent av den disponibla inkomsten.

Motsvarande tendens finns även bland hushåll med samboende utan barn, men där är trenden inte lika tydlig. Även om det i de äldre grupperna skett en viss ökning av hushållen som betalar minst 40 procent av sin inkomst för bostaden.

Boendet tar således en växande del av de ungas disponibla inkomster.

⁷⁹ Den definition av den disponibla inkomsten som använts i Bostads- och hyresundersökningen (BHU) skiljer sig gentemot viss annan inkomststatistik. I BHU behandlas bostadsbidrag, skatteeffekter på grund av bostadsinnehav samt räntebidrag som bostadsstöd och dras därför bort från bostadsutgiften: Därmed räknas de inte heller med i den disponibla inkomsten.

9.2 Hur vill unga bo

Av den enkät Ungdomspolitiska kommittén genomfört tillsammans med SCB framgår att bostadsproblemet inte upplevs som särskilt stort bland unga. Många anser sig också kunna påverka sina möjligheter att få en egen bostad. Av de som menar att det är ett mycket stort problem för unga att hitta en egen bostad är de som ännu inte flyttat hemifrån i majoritet.

Tabell 9

Andel av de unga som menar att följande områden är ett mycket stort problem för de unga:

Arbetslöshet bland unga	72 procent
För unga att klara den egna ekonomin	32 procent
För unga att känna makt och inflytande	19 procent
Fritidssysselsättning	13 procent
Kunskap för dagens arbetsmarknad	14 procent
Att hitta en egen bostad	11 procent

9.2.1 Särskilda åtgärder för unga

I enkäten ställdes en fråga om det behövs särskilda politiska åtgärder för unga vad gäller arbetsmarknad, bostäder samt makt och inflytande. Överlag är man positivt inställd till säråtgärder på dessa områden. Allra mest positiv är man till riktade åtgärder på arbetsmarknadsområdet, där instämmer 85 procent av de svarande. På andra plats kommer särskilda insatser för ungas boende, 80 procent av de svarande var där positivt inställda. Något lägre rankades behovet av åtgärder vad gäller makt och inflytande.

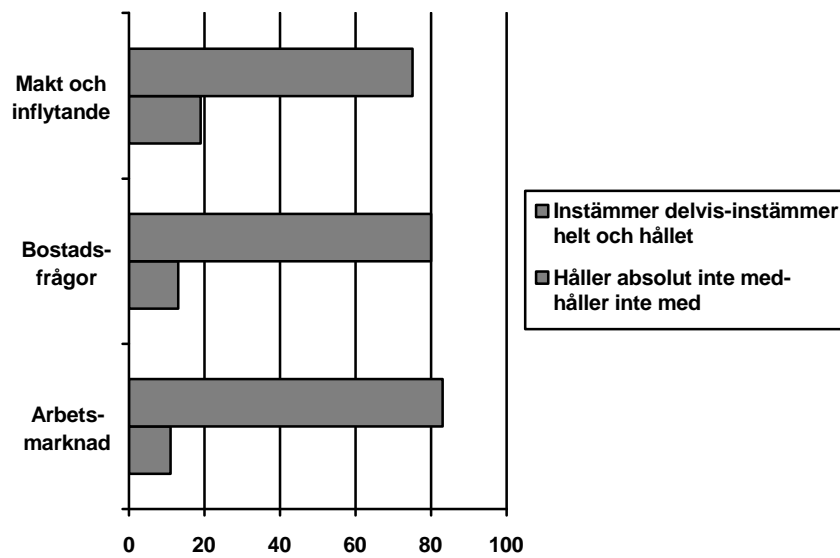


Diagram 1

9.2.2 Alternativt boende för unga

I syfte att ta fram boendialternativ för unga som är billigare diskuteras ofta olika former av alternativt boende. För att dessa alternativ ska vara intressanta är det emellertid viktigt att veta vilka boendeformer de unga nu eller i en framtid är intresserade av. Tillsammans ger svaren från de olika alternativen en bild av vilken sorts boende de som är mellan 15-25 år kan tänka sig.

Skulle du nu eller i en framtid vilja bo: i en ungdomslägenhet där både priset och standarden är lägre än i vanliga lägenheter; i delad lägenhet med andra; i en korridor där alla har var sitt rum men delar kök; som inneboende?

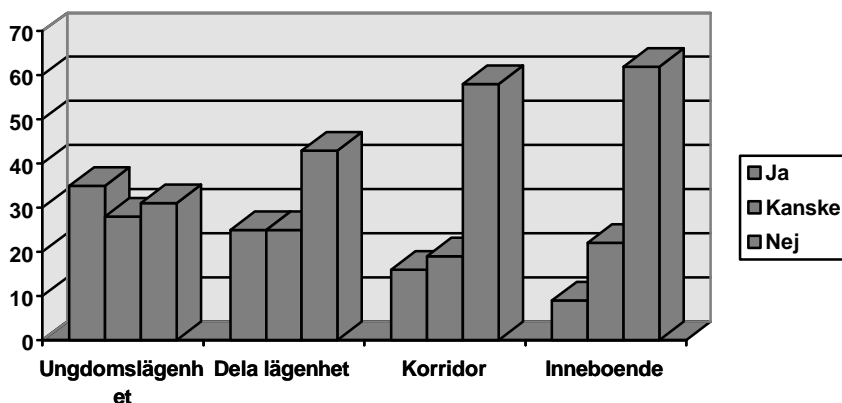


Diagram 2

Sammantaget visar resultaten vad gäller nuvarande eller framtida boende att det finns ett visst intresse för alternativa boendeformer för unga. Framförallt är man positiv till att bo i en ungdomslägenhet med lägre hyra men också lägre standard än andra lägenheter. Ungefär var tredje svarade att de skulle vilja bo i en sådan lägenhet. Minst populärt var alternativet att bo inneboende hos någon, endast var elfte var intresserade av detta.

Det finns en större öppenhet hos de som är under 20 år för kollektiva boendeformer. För dessa kan alternativa boendeformer vara ett steg på vägen till permanent boende.

9.2.3 Att flytta hemifrån

Att flytta hemifrån är för många ett viktigt steg mot ett självständigt liv. Som framgår av föregående avsnitt har det skett en förskjutning de senaste åren och unga flyttar hemifrån något senare. Vi har i undersökningen velat få svar på vad unga menar är orsaken till detta. Är det något som de vill själva eller är det strukturella orsaker som hög ungdomsarbetslöshet och höga hyror som de ser ligger bakom denna utveckling?

För att få svar på detta har vi bett respondenterna att välja mellan olika förklaringsalternativ till varför det dröjer innan de unga flyttar hemifrån.

Det dröjer allt längre innan unga flyttar hemifrån. Här är några vanliga förklaringar. Tycker du att påståendena stämmer som förklaring till att unga bor kvar hemma?

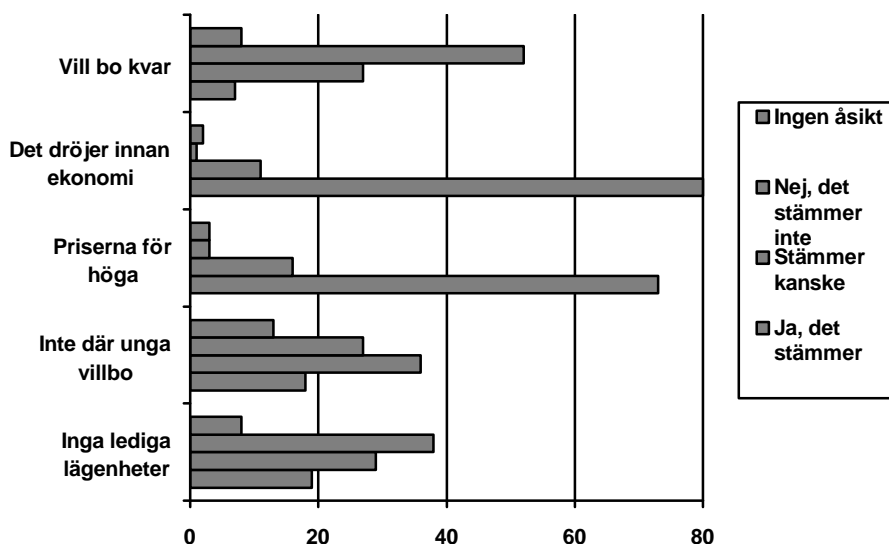


Diagram 3

Det svarsalternativ som vinner högst förtroende är att det dröjer innan unga kommer in på arbetsmarknaden och att man därmed inte får en egen ekonomi och kan flytta hemifrån. Hela 80 procent menar att det påståendet stämmer. I linje med detta menar också många att påståendet att hyrorna är för höga stämmer.

Det påstående som de unga i lägst utsträckning tycker stämmer, är att de unga vill bo kvar hemma. Av alla svarande menar endast 7 procent att det stämmer. Här ser vi emellertid stora åldersskillnader. Bland de yngsta menar var åttonde att påståendet stämmer. I de två grupperna med svarande över 20 år svarade endast var trettiofjärde att påståendet stämmer. generellt sett verkar dock alternativet att bo kvar hemma hos familjen inte vara ett förstahandsval utan beroende av andra faktorer.

Vissa skillnader syns också när vi jämför svaren utifrån boendeort. De unga som bor i större städer upp till 200 000 innevånare och i

Stockholm, Göteborg och Malmö upplever fler problem jämfört med de som bor på landsbygd och på orter med upp till 25 000 innevånare. Den senare gruppen upplever i lägre grad än de förra att problemen med att flytta hemifrån är förknippade med bostadsbrist. I den gruppen är de stora problemen att få ett eget arbete och en egen ekonomi samt att hyrorna är för höga. Dessa problem upplevs som viktiga förklaringar även för de som bor i storstäderna men därtill kommer bostadsbrist. De som bor i storstäderna svarar två gånger så ofta som de på landsbygden och i mindre orter att det stämmer att det finns lägenheter att hyra men inte där unga vill bo. Samma mönster ser vi även vad gäller svarsalternativet att ”det nästan inte finns några lägenheter att hyra”.

9.2.4 Information om bostadsmarknaden

Ett förslag i syfte att underlätta för nytilträdande på bostadsmarknaden som kommit fram ett flertal gånger under de senare åren är att förbättra informationen om bostadsmarknaden⁸⁰. Efter nedläggningen av bostadsförmedlingarna på många orter måste individen själv leta rätt på sin bostad. För detta krävs kunskap om bostadsmarknaden och dess aktörer. I enkäten har vi därför frågat om man tycker att det vore bra att få information om bostadsmarknaden och hur man söker bostad.

Tanken att få information om hur bostadsmarknaden ser ut och hur man gör när man söker bostad bemöts positivt av majoriteten av de svarende. 64 procent menar att det vore bra och 30 procent att de inte behöver det.

Det finns tre grupper vilka i högre grad tycker att tanken om bostadsinformation är bra. För det första är de yngre mer intresserade än de äldre. Av de under 20 år är 77 procent positiva till idén jämfört med 50 procent av de över 20 år. Störst skillnader finner vi mellan de som är 18-20 år där endast var sjätte svarar att de inte är intresserade och de mellan 23-25 år där nästan varannan svarar nej.

För det andra ser vi att de som bor hemma hos sina föräldrar är mer intresserade av information än de som flyttat hemifrån. Åtta av tio av de hemmaboende svarar att det skulle vara bra jämfört med fem av tio av de som redan flyttat hemifrån.

⁸⁰ Se till exempel *Tillvarons trösklar* (SOU 1994:77) och *Bostadspolitik 2000* (SOU 1996:156).

Slutligen ser vi även skillnader mellan de som är födda i Sverige och de som har invandrat. 80 procent av invandrarungdomarna tycker att det vore bra att få mer information jämfört med 63 procent bland de som fötts i Sverige. Troligtvis beror dessa skillnader på att man är ny både på orten och i landet.

9.2.5 Hyresgästernas Riksförbunds och HSB:s undersökning

Hyresgästernas riksförbund och HSB genomförde en undersökning våren 1995 bland unga i åldern 16 till 27 år. Undersökningen genomfördes bland 3 675 unga, huvudsakligen per telefon.

Enligt undersökningen var det bara var fjärde som inte avsåg att ändra sitt boende under de närmaste fem åren. Omkring 37 procent skulle skaffa sig en egen lägenhet och 27 procent skulle byta lägenhet. De unga har alltså för avsikt att vara rörliga på bostadsmarknaden i avsevärd utsträckning. Översatt i antal bostadsbyten betyder det minst 800 000 byten på fem år, det vill säga 160 000 per år i genomsnitt.

Enligt undersökningen är efterfrågan på de riktigt små lägenheterna mycket begränsad. I första hand önskar man sig två rum och kök eller ännu större lägenhet. Endast omkring 15 procent av de unga önskar sig ett rum och kök eller mindre lägenhet, även om 30 procent av 16-19-åringarna kan tänka sig så små lägenheter. Omkring 28 procent önskar sig två rum och kök, 17 procent tre rum och kök och drygt 30 procent minst fyra rum och kök. Det är kvinnorna som i större utsträckning än männen vill ha stora lägenheter, 52 procent av kvinnorna mot 42 procent av männen vill ha lägenheter som är tre rum och kök eller större. Det kan indikera att kvinnorna prioriterar boendet högre än männen men också att kvinnorna hunnit längre i att bilda familj än vad männen har gjort i dessa åldrar.

Men det viktigaste kriteriet för bostaden är, enligt undersökningen, att den har en låg och rimlig kostnad. Det framgår också att unga är beredda att göra egna insatser, till exempel i form av fastighets-skötsel för att sänka hyran.

Av samtliga unga är det ungefär lika många som vill ha en lägenhet med hyresrätt (45 procent) som vill äga sin bostad (45 procent). Bostadsrätt är däremot ett relativt ovanligt förstahandsalternativ (10 procent). Men åldersskillnaderna är betydande: 70 procent av 16-19-åringarna vill ha en bostad med hyresrätt, medan motsvarande gäller för drygt 20 procent av 24-27-åringarna. Omvänt gäller att drygt 20

procent av 16-19-åringarna vill ha ett boende med äganderätt jämfört med nästan 70 procent av 24-27-åringarna.

Två av tre önskar sig en lägenhet inom två år, medan drygt var tredje anger att det ändrade boendet kommer senare än inom två år. Nästan hälften av de unga räknar med att ändra sitt boende inom ett år. Unga är således en inte oväsentlig konsument på bostadsmarknaden.

9.3 Ungdomsbosparande

Enligt våra direktiv skall vi se över lagen om ungdomsbosparande och analysera möjligheterna till och kostnaderna för att skapa särskilda stimulanser som ökar ungdomars bosparande.

Sedan 1988 finns ett speciellt ungdomsbosparande. Unga mellan 16 och 25 år kan börja spara i vissa banker eller sparkassor och fortsätta med detta tills dess de är 28 år. Riksgäldskontoret fastställer en minimiränta.

När man sparar i minst tre år och minst 5.000 kr sammanlagt är man berättigad till en årlig bonusränta på 3 procent. Den som sparar har rätt att låna upp till tre gånger det sparade beloppet efter sedvanlig kreditprövning. Det finns inga krav på att sparandet ska användas till att köpa bostad.

Under 1996 var drygt 45 000 unga knutna till sparandet. Dessa är berättigade till 18 miljoner i premier när sparandet avslutas. Anslaget för utbetalning av premier för 1997 är budgeterat till 3 miljoner kronor. Sparandet uppgick i september 1996 till cirka 246 miljoner kronor.

9.3.1 Bosparandet på marknaden

För närvarande finns fyra olika bosparformer på marknaden. Sparbanken driver ett bosparande tillsammans med Riksbyggen kallat RiksBoSpar. Efter 12 månaders regelbundet sparande med högst 2 000 kronor varje månad och där den sparade summan täcker 10 procent av den totala bostadsinvesteringen har man möjlighet att låna resten efter sedvanlig kreditprövning. Systemet omfattar omkring 150 000 sparare och ca 1,5 miljarder kronor.

Riksbyggen har en sparkassa, organiserad som en ekonomisk förening. Sparformen ger tillgång till Riksbyggens produktion av bostäder. Om bospararen väljer en bostad hos Riksbyggen får köparen en extra bonusränta med 5 procent om vederbörande är högst 28 år. Bosparutredningen uppskattade antalet bosparkonton 1994 till 47 000 med 132 miljoner kronor i total behållning.

HSB har ett system med bosparande, som sker på konto med marknadsmässig ränta. Systemet är huvudsakligen inriktat på att fördela köplatser beroende på kötid för lägenheter ur HSB:s produktion. Köplats kräver nysparande om minst 600 kronor/år. För medlem över 21 år krävs 2 400 kronor/år. Antalet bosparare uppskattas 1996 till 260 000 med ett totalt sparande på 2 miljarder kronor.

SBC BO erbjuder, tillsammans med Handelsbanken, bosparande i aktiefond för sina medlemmar. Ett poängsystem fördelar köplatser vid köp av bostadsrätt. Sparpoäng ges för maximalt 12 000 kronors sparande per år där 100 kronor ger sparpoäng. Under 1994 sparade cirka 18 000 personer i systemet och den totala fondförmögenheten uppgick till cirka 410 miljoner.

Förutom dessa särskilda bosparformer förekommer sannolikt sparande som ett inslag i boendeplaneringen inom det vanliga banksparat, allemanssparandet, sparandet i aktier och aktiefonder med mera.

Utredningen om ett nytt statligt premierat bosparsystem (SOU 1994:121) ansåg att målsättningen för statliga stödåtgärder för bosparande borde vara att underlätta lånefinansieringen av främst topplånet för hushåll som sparat till erforderlig kontantinsats. 1994 års Bosparutredningen behandlade även tre tidigare bosparförslag som lämnats åren 1992-1994 av Bofrämjandet, Boverket respektive Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen. Utredningen avvisade samtliga förslag. Bosparutredningens förslag har inte lett till några beslut.

Bostadspolitiska utredningen redovisar också ett förslag från SABO där syftet är att stärka det egna kapitalet i de kommunalägda fastigheterna. SABO:s tanke är att introducera "Allboendefonder" med likartad form som allemansfonder. De nya fonderna skulle investera i preferensaktier utgivna av de kommunala bostadsföretagen. En preferensaktie skall ge förtur vid företagets utdelning av eventuell vinst. Den som bospar och faktiskt använder de insatta medlen till att köpa en bostad föreslås få en extra skattesubvention. SABO:s förslag utgår ifrån tidigare regler för allemansfonder. Sedan riksdagen be-

slutat avveckla den extra skatteförmånen för allemanssparandet har förslaget möjligen inte samma aktualitet. Sparformen avses vara boendeneutral. Det kan dock diskuteras om förslaget är boendeneutralt. För den som bor i hyresrätt och inte har för avsikt att ändra boendeform förefaller det mindre meningsfullt att utnyttja sparformen.

Den bostadspolitiska utredningen (SOU 1996:156) lät sparutredaren Göran Wikner göra en genomgång av svensk och amerikansk litteratur samt tidigare sparutredningar som undersökt skattesubventioner. Slutsatsen i rapporten är att det saknas empiriska belägg för att skattesubventionerat sparande annat än marginellt tas från minskad konsumtion. I stället sker en omfördelning mellan sparkapital och det sparande som ändå hade skett.

Bostadspolitiska utredningen menar att det nuvarande ungdomsbosparandet har begränsad betydelse för unga familjers bostadsköp. Utredningen föreslår att reglerna ändras så att sparandet med statlig subvention enbart kan användas för köp av bostad.

Utredningen diskuterar också frågan om kreditgaranti för köp av bostad men avstår från ett sådant förslag då man bland annat anser att det finns risk för en prisdrivande effekt på andrahandsmarknaden.

9.4 Segregerat boende⁸¹

Boendesegregation är ett komplext samhällsproblem med djupa rötter i ekonomiska och sociala förhållanden. Förhållanden på bostadsmarknaden kan bara förklara en del av de segregationsmönster som uppstått.

Segregationens allvarligaste konsekvens är att människor med minst fördelaktiga ekonomiska, sociala och politiska förutsättningar tenderar att samlas i de minst attraktiva bostadsområdena. Utsatta grupper i samhället hänvisas till utsatta bostadsområden. Dessa bostadsområden erbjuder ofta goda bostäder, men storskalighet, anonymitet, otrygghet, förslitning, dålig miljöanpassning, bristande service och kommunikationer med mera bidrar till att ytterligare försämrade invånarnas levnadsvillkor och livschanser.

⁸¹ Framställningen bygger i huvudsak på *Bostadspolitik 2000*, (SOU 1996:156). Där finns också utförliga källhänvisningar

Begreppet bostadssegregation brukar användas för att beskriva en situation där olika hushållskategorier och sociala grupper fördelar sig ojämnt över bostadsbeståndet inom ett givet geografiskt område.

Bostadspolitiska utredningen talar om tre typer av segregation:

- Demografisk segregation är rumslig åtskillnad mellan individer av olika kön och ålder. Hit brukar räknas en skev fördelning av olika hushållstyper till exempel genom att barnfamiljer och ensamstående äldre koncentreras till olika områden. Demografisk segregation kan uppstå genom koncentration av vissa typer av kategori-boende, till exempel äldreboende och studentbostäder, till vissa områden
- Etnisk segregation innebär en rumslig åtskillnad mellan individer som tillhör olika kulturer, folkgrupper och religioner.
- Socio-ekonomisk segregation innebär åtskillnad mellan individer som tillhör olika social-, inkomst-, eller yrkesgrupper.

Under senare tid har polariseringen ökat mellan de mest attraktiva bostadsområdena med resursstarka invånare och de minst attraktiva där invånarna är resurssvaga. Den socio-ekonomiska segregationen sammanfaller också i ökad utsträckning med etnisk segregation.

Ett hushålls möjligheter att förverkliga sina bostadsönskemål avgörs av dess tillgång till ekonomiska och sociala resurser. Till de ekonomiska resurserna hör främst inkomsten, men även förmögenheten spelar stor roll för möjligheten att klara nödvändig insats av eget kapital vid ett bostadsköp. Hushåll med möjligheter till lån eller bidrag från föräldrar eller äldre släktingar inför köp av egen bostad har ett betydande försteg framför hushåll som är hänvisade till egna inkomster och besparingar. Skillnader i konsumtionsmönster kan också innebära att olika sociala grupper är beredda att använda en större eller mindre del av sina ekonomiska resurser till boende. Tillgången till information om den lokala bostadsmarknaden, sociala kontaktnät och skillnader i social status kan vara avgörande för att konkurrera om attraktiva bostäder.

Inkomstskillnader kan troligen förklara en del av den etniska segregationen. Dessutom har invandrarhushållen i mindre utsträckning möjlighet att dra nytta av inkomstöverföringar mellan generationerna. Många invandrare har också mycket begränsade kunskaper om bostadsmarknaden på den ort de blir anvisade bostad. Genom att bostadsförmedlingen anvisat bostad i områden med många tomma lä-

genheter har de som invandrat, liksom många andra nyinflyttade, fått börja sin boendekarriär i de minst attraktiva bostadsområdena. Bostäder i dessa områden är dessutom svåra att använda som bytesobjekt

9.4.1 Investeringsbidrag för studentbostäder

Regeringen gör en stor satsning för att stimulera till fortsatt utbildning. Antalet högskoleplatser kommer successivt att byggas ut. Bristen på bostäder är stor på vissa universitetsorter. Det fanns läsåret 1995/96 ca 285 000 registrerade studenter⁸². Enligt uppgift från SACO finns i dag cirka 42 000 studentbostäder. Under 1996 infördes ett tillfälligt investeringsbidrag för att stimulera tillkomsten av nya studentbostäder på vissa studieorter. Ett engångsbidrag på högst 25 000 kronor per lägenhet kan lämnas till den som genom nybyggnad eller ombyggnad tillför nya studentbostäder. Regeringen menar att anslaget i på så sätt kommer att räcka till cirka 15 000 studentlägenheter vilket skulle innebära en fördubbling av byggandet per år. Byggnationerna skall vara påbörjade under tiden 1 oktober 1996-31 december 1999 och färdigställda inom 1,5 år från det de påbörjats. Trots denna satsning kommer det att fattas studentbostäder.

9.5 Boverkets uppdrag om ungdomsboende

Regeringen har givit Boverket i uppdrag att samla, utvärdera och aktivt sprida erfarenheter och nya idéer kring billiga och bra ungdomsbostäder. Boverket har lämnat en delrapport i form av en skrift *Bostad sökes!* I skriften redovisas drygt 20 projekt som kommuner och fastighetsägare genomfört eller planerar att genomföra för att skapa fler bostäder för unga. Syftet med skriften är att visa på möjligheter och inspirera till initiativ för att underlätta ungas etablering på bostadsmarknaden och skapa ett kvalitativt bra och billigt boende för unga.

Boverket menar att ungas möjligheter att komma in på bostadsmarknaden varierar mellan olika kommuner, men också inom respektive kommun. Eftersom unga har olika ekonomiska förutsättningar och

⁸² Högskoleverket, 1996.

olika behov måste åtgärderna utgå från situationen på den lokala bostadsmarknaden och de ungas förutsättningar och önskemål.

Boverket menar vidare att en viktig förutsättning för att nå resultat är att kommunen och de lokala aktörerna på bostadsmarknaden samverkar, menar Boverket vidare. Kommunerna kan i detta avseende ha en nyckelroll för att åstadkomma sådan samverkan.

De allra flesta projekt som beskrivs i Boverkets skrift har initierats och genomförts av fastighetsägare. Intresset från fastighetsägarnas sida motiveras bland annat av att det är viktigt att knyta unga som är på väg in på bostadsmarknaden närmare till sig. Det ökar förutsättningarna för en varaktig relation.

Av beskrivningarna av projekten framgår att det handlat om mer än bara själva bostadsanskaffningen. Mervärden har bland annat tillkommit genom att unga fått en stor frihet och i vissa fall ekonomiska förutsättningar att själva forma sitt boende. Ett aktivt inflytande har också medfört att man skapat gemensamma lokaler för aktiviteter. I vissa projekt har också förekommit självbyggeri och självförvaltning vilket lett till lägre boendekostnader.

Av projekten att döma tycks det inte finnas hindrande regler när det gäller att anpassa bostäder för unga. De nu gällande byggreglerna ger också möjlighet att utforma mindre bostadsytor och därmed få lägre boendekostnader när det gäller "särskilda boendeformer för studerande och ungdomar"⁸³.

Nästa skede i Boverkets projekt är att genomföra en idéävling där kommuner och fastighetsägare tillsammans med unga ges möjlighet att delta. Avsikten är att få fram ytterligare idéer för att underlätta för unga att komma in på bostadsmarknaden samt att skapa ett kvalitativt bra och billigt boende för unga. Regeringsuppdraget skall slutrapporteras i februari 1998.

⁸³ Boverkets byggregler; (BBR94)

9.6 Överväganden

Att kunna skaffa en egen bostad är för många unga det kanske viktigaste steget mot självständighet. Som framgått av tidigare avsnitt har unga, sett över en längre tidsperiod, börjat flytta hemifrån allt tidigare. Kvinnor är fortfarande yngre än män när de lämnar föräldrahemmet men skillnaderna har krympt under senare år. Det framgår också att unga på landsbygden och i de största städerna flyttar något senare än unga i mellanstora städer. Orsaken till att de unga flyttar varierar. Fortsatt utbildning eller arbete på annan ort, trångboddhet i föräldrahemmet och parbildning är de vanligaste orsakerna.

Den första bostaden utanför föräldrahemmet ser olika ut. Unga är en rörlig grupp som kan pendla mellan olika tillfälliga bostadslösningar - bo i andra hand, dela lägenhet med andra unga, bo i studentlägenhet et cetera.

Vi kan samtidigt också se att unga har särskilda krav på och önskemål om sitt boende. De allra flesta unga har växt upp i hem med god utrymmesstandard och i många fall eget rum. Detta präglar självklart önskebilden av ett eget boende. Unga ställer traditionella och höga kvalitetskrav på sitt boende. Vid studier av ungas värderingar av till exempel bostadsområden visar det sig att de inte på något avgörande sätt skiljer sig från genomsnittliga hushåll⁸⁴.

Som framgått tidigare är det endast en mindre del av de unga som själva anser att det är ett problem att hitta en egen bostad. Men man anser trots det att det behövs särskilda åtgärder för unga inom bostadspolitiken.

I kommitténs direktiv anges att ungdomspolitiken i första hand skall syfta till att anlägga ett ungdomsperspektiv inom olika sektorer, utifrån ungas behov och livssituation.

Möjligheterna att på ett konsekvent sätt kunna göra detta inom boendets område kräver givetvis att man har tillgång till en heltäckande och aktuell kunskap om ungas boende och situation på bostadsmarknaden och kan bilda sig en uppfattning om i vilken mån situationen skiljer sig åt mellan olika ungdomsgrupper och mellan unga och andra åldersgrupper. Kommittén har funnit att det råder stora

⁸⁴Ungdomsboendet i lågkonjunkturrens verkningar, Mitthögskolan Sundsvall, Stencil 1996.

brister i detta avseende och att kunskapen om ungas boende är synnerligen fragmentarisk.

Kommittén finner det framförallt angeläget att påtala bristerna i den offentliga statistiken om unga och deras boende. Den visar sig vara för begränsad när gäller vilka unga som innefattas, vilka förhållanden som belyses och även vad gäller aktualitet.

9.6.1 Utbud och efterfrågan

De ungas möjligheter att skaffa sig en egen bostad till lämpligt pris som passar de egna behoven och önskemålen är beroende av såväl utbudet av lämpliga bostäder som de egna möjligheterna att efterfråga, det vill säga att kunna betala för dessa bostäder.

Utbudet av bostäder för unga är beroende både av vilka bostäder som redan finns respektive av vilka nya bostäder som byggs. Nybyggda bostäder kan komma unga tillgodo på två sätt. Antingen direkt i de fall de är lämpliga för unga att själva flytta in i. Eller indirekt genom att de ger upphov till flyttkedjor som i sin tur resulterar i lediga bostäder lämpliga för unga.

Andelen små lägenheter har minskat betydligt. Bara under 80-talet har 78 000 lägenheter som kan tänkas passa unga som första bostad försvunnit genom rivningar och ombyggnader⁸⁵.

Sedan ett par år ligger bostadsbyggandet på en extremt låg nivå, därtill har 90-talet inneburit starkt ökade boendekostnader. Detta påverkar givetvis situationen för unga, i särskilt hög grad för dem som ännu inte har en egen bostad. Kommittén vill utifrån ett ungdomsperspektiv påtala vikten av att det pågår en nyproduktion som håller bostadsmarknaden i balans, att flyttkedjor initieras som kan friställa bostäder lämpliga för unga, att man ökar bostadsutbudet för unga också genom ombyggnader av såväl bostäder som andra lokaler och att boendekostnaderna minskar.

Ovan nämnda faktorer kan ibland vara helt avgörande för ungas situation på bostadsmarknaden. Kommittén ser sig dock inte ha kompetens att föreslå konkreta åtgärder vad gäller dessa mera övergripande bostadspolitiska frågor.

I dagens läge råder det sammantaget ingen brist på bostäder. Situationen varierar dock mellan olika kommuner. Enligt de preliminära resultaten från Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät uppger en-

⁸⁵ *Krokig väg till vuxen*, Ungdomsstyrelsen 1996:6

dast 13 procent av kommunerna att de i hela eller delar av kommunen har brist på bostäder, 70 procent uppger att de har överskott. Bostadsbrist råder framförallt i storstadsområden och på högskoleorter.

På motsvarande fråga vad gäller bostäder som är lämpliga för unga har nästan 40 procent av kommunerna uppgivit att det råder brist, medan drygt hälften inte anser sig ha några större problem. I de kommuner som angivit brist på lämpliga bostäder för unga har det stora flertalet uppgivit att de bostäder som finns är för stora eller för dyra. Cirka en tredjedel av universitets- och högskolekommunerna har angivit att de har brist på studentbostäder.

Hur den konkreta situationen ser ut för unga människor kan således variera mellan och inom kommunerna. Och givetvis även över tiden. Situationen kan också förutsättas variera mellan olika grupper av unga.

Kommunerna har ett grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen. Kommittén anser det därför vara kommunernas ansvar att vara pådrivande i den mån det behövs särskilda åtgärder för att få fram lämpliga bostäder för unga. Det är dessutom på den lokala nivån som den konkreta kunskapen om bostadsmarknaden finns.

Bristen på studentbostäder på vissa universitets- och högskoleorter leder till problem för de studerande. Ungdomspolitiska kommittén menar att regeringen vid tilldelningen av nya utbildningsplatser ska beakta de ansökande orternas möjligheter att inom en termin, tillhandahålla bostäder.

Kommittén finner det angeläget att påtala att behövliga åtgärder måste utformas med medverkan av de lokala bostadsföretagen och fastighetsägarna om de skall kunna få ett reellt och mera långsiktigt genomslag. Erfarenheter pekar på att de bästa resultaten uppnås i en direkt samverkan mellan fastighetsägare/bostadsförvaltare och berörda unga.

Ungas möjligheter att kunna skaffa sig en lämplig bostad beror dock inte bara det faktiska utbudet av bostäder. Avgörande är också ungas möjligheter att efterfråga, det vill säga kunna betala för de bostäder som är lämpliga.

Ungas möjligheter att kunna betala för en egen bostad beror framförallt av vilken inkomst man har, i realiteten också av huruvida man har föräldrar som har råd och vilja att biträda ekonomiskt. Den egna inkomsten påverkas av huruvida man studerar, förvärvsarbetar eller är arbetslös. För åtskilliga av dem som har ett arbete kanske inte

problemen existerar eller är små. För den som är arbetslös är det ofta överhuvudtaget inte möjligt att tänka sig en egen bostad.

Ungdomspolitiska kommittén har i delbetänkandet *Unga och arbete* tagit ställning för ett särskilt bostadsbidrag för unga. Vi har även föreslagit att detta skall ges en klarare social profil än tidigare. Samtidigt har vi betonat att syftet med bidraget inte skall vara att kompensera för inkomstbortfall vid arbetslöshet. För att möjliggöra finansieringen av en klarare låginkomstprofil inom samma anslagsram som tidigare har vi samtidigt föreslagit att den övre åldersgränsen skall sänkas från 28 till 25 år. De mera exakta gränserna för inkomst, boendekostnad respektive bidrag kvarstår dock att utreda.

Boverket har i sin första delredovisning av sitt regeringsuppdrag redovisat exempel på ett brett spektrum av åtgärder som går ut på att underlätta för unga att komma in på bostadsmarknaden och att skapa bra och billig boendeformer. Projekten tar i hög grad tillvara ungas vilja att delta och medverka. I flera av exemplen har frågor som rör bostad, utbildning och arbete kopplats samman i samma projekt.

Ungdomspolitiska kommittén menar att redan nu kan värdefulla slutsatser dras men att regeringen efter det att projektet slutförts och utvärderats får bedöma vilka fortsatta åtgärder som bör vidtas.

9.6.2 Segregerat boende

Ungdomspolitiska kommittén tar enbart ställning till den demografiska segregationen och menar att tillskapandet av särskilda bostäder för unga kan vara ett bra sätt att åstadkomma ett mera allsidigt sammansatt bostadsområde och därmed tillföra området kvaliteter. Boverket visar på exempel där ett mindre antal bostäder för unga integrerats i bostadsområden som domineras av stora bostäder och där det i normala fall bor få unga.

Många studentbostadsprojekt är storskaliga och rymmer likartade bostäder. Detta uppfattas dock som en bra lösning av många studenter. Studentbostäderna kan ge en relativt låg hyra och för dem som är nya på studieorten kan det vara värdefullt att bo i närheten av andra studenter. Dessutom är tiden i studentboende på de flesta studieorter begränsad. Ungdomspolitiska kommittén menar därför att studentbostadsområden inte utgör något problem ur segregationssynpunkt.

9.6.3 Bosparandet

I Ungdomspolitiska kommitténs uppdrag ingår också frågan om bosparande. I olika sammanhang har man funnit att stöd till speciella sparformer endast marginellt har påverkat det totala sparandet. Huvudeffekten har i stället varit att man bytt sparform.⁸⁶

Det stora problemet för unga i dag är inte att de konsumerar för mycket och sparar för lite, utan att de har låga eller inga arbetsinkomster. Många unga kan inte spara hur gärna de än vill. Det kan ifrågasättas om de som har möjlighet att spara är den rätta gruppen att uppmuntra med statligt finansierade sparstimulanser. För dessa unga finns etablerade sparformer på marknaden och de bör kunna använda sig av ett normalt sparande för sin bostad. Det har dessutom visat sig vara svårt att finna former för bosparande som är neutrala till upplåtelseformen.

Behovet av långsiktigt sparande är snarast en attitydfråga där åtgärderna bör sättas in för att informera unga om sparande. Kommittén föreslår nedan att informationen om boendet bör intensifieras. I den informationen bör också frågor om långsiktigt sparande få en framträdande plats.

Kommittén anser att bosparandet för unga som statligt subventionerad sparform bör upphöra.

9.6.4 Behovet av information

Av den enkät Ungdomspolitiska kommittén genomfört tillsammans med SCB framgår att det finns önskemål från de ungas sida att få information om bostäder. I synnerhet gäller detta unga på mindre orter som av olika skäl behöver flytta. Unga som invandrat vill också gärna ha information om lediga bostäder. Visserligen löser inte bättre information grundproblemen med bristande tillgång på lämpliga bostäder för unga och höga hyror, men den kan möjligen underlätta för unga att hitta lediga bostäder.

I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät uppger 22 procent av kommunerna att de inte har någon särskild instans dit folk kan vända sig för att få information om den lokala bostadsmarknaden.

För att kunna göra bästa möjliga val krävs att man har information om hur den rådande bostadsmarknaden ser ut och fungerar, vilka

⁸⁶ Utredningen om statens stöd för bostadsfinansiering, (SOU 1992:47).

regler som gäller, vilka möjligheter som står till buds och vilka sökvägar man kan använda sig av.

Behovet av lättillgänglig information gäller alla, men är inte minst viktig för unga eftersom de är en grupp som flyttar mer än andra, till exempel för att kunna få utbildning eller arbete. Av särskilt stor betydelse kan det vara för de unga som av olika skäl inte kan påräkna föräldrarnas medverkan vid sin bostadsanskaffning. En sådan information måste anpassas till lokala behov och förutsättningar.

9.7 Förslag

I syfte att utveckla en systematiskt täckande och regelbundet uppdaterad statistik om ungas boende ska Statistiska centralbyrån i samråd med Boverket, Ungdomsstyrelsen och Högskoleverket ges i uppdrag att tillse att en sådan statistik utvecklas och regelbundet insamlas.

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att kartlägga bostadssituationen för unga i kommunerna. Uppdraget skall redovisas till Boverket.

Det nu existerande ungdomsbosparandet ska upphöra.

Regeringen bör i beredningen av propositionen om den framtida bostadspolitikerna beakta de ungas situation såsom varande längst ut i "flyttkedjan". Bostadsstöden bör utformas så att det stimulerar "flyttkedjor".

I anslutning till att kommunerna tillsammans med unga tar fram särskilda ungdomspolitiska program bör också behovet av bostadsinformation och bostadsplanering för unga behandlas.

Vid tilldelning av utbildningsplatser inom högskoleväsendet ska regeringen beakta studieortens möjligheter att inom en termin kunna tillhandahålla bostäder.