



Socialdepartementet

Ett seminarium om välfärd vid vägskäl

Bilaga till SOU 2000:3

Kommittén Velfärdsbokslut
Stockholm 2000

SOU och Ds kan köpas från Fritzes Kundservice. 1999 års serie kan köpas från Fakta Info Direkt, Kundservice. För remissutsändningar av SOU och Ds fr.o.m. 2000 års nummerserie svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadresser:

Fritzes Kundservice
106 47 Stockholm
Tel: 08-690 91 90
Fax: 08-690 91 91
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430
113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00
Fax: 08-587 671 71
E-post: order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Tel: 08-405 47 29
Fax: 08-405 42 95

Broschyren återfinns även på Internet: www.regeringen.se

Förord

Kommittén Velfärdsbokslut överlämnade ett första delbetänkande *Välfärd vid vägskäl. Utvecklingen under 1990-talet* (SOU 2000:3) den 18 januari år 2000 till chefen för socialdepartementet. I samband med överlämnandet anordnades ett heldagsseminarium där delbetänkandets olika delar presenterades och diskuterades. Föreliggande bilaga *Ett seminarium om välfärd vid vägskäl* är en dokumentation av detta seminarium. Ett stort antal personer deltog under dagen. Förutom kommittén, press och allmänhet medverkade berörda statsråd, liksom representanter från forskning och berörda myndigheter.

Bilagan är indelad i fem avsnitt. I det inledande presenterar ledamöterna av Kommittén Velfärdsbokslut resultaten i delbetänkandet. I det andra ger professorerna Annemette Sørensen och Hannu Uusitalo nordiska perspektiv på den svenska välfärdsutvecklingen. De följande tre delarna återger de tre paneler som anordnats kring de centrala politikområden som berörs av delbetänkandet:

I den första panelen diskuteras *vård och omsorg* med deltagande av statsrådet Lars Engqvist, förbundsordförande Inger Efraimsson (SKTF), generaldirektör Kerstin Wigzell (Socialstyrelsen) och f.d. direktör Toivo Heinsoo (Landstingsförbundets avd. för hälso- och sjukvårdsfrågor). Deltagare i den andra panelen som diskuterar *socialförsäkringar och bidrag* är statsrådet Ingela Thalén, generaldirektör Anna Hedborg (Riksförsäkringsverket), chefsekonom Karin Mossler (Socialstyrelsen) och ordförande Sture Nordh (TCO). I den tredje och sista panelen, som handlar om *skola och barnomsorg*, deltar statsrådet Ingegerd Wärnersson, generaldirektör Mats Ekholm (Skolverket), generaldirektör Kenneth Eklindh

(Statens institut för handikappfrågor i skolan) och professor Ingrid Pramling (Göteborgs universitet). I panelerna medverkade förutom dessa personer kommitténs ledamöter och det ställdes en rad frågor av auditoriet.

Den här dokumentationen syftar till att ge underlag för diskussion om välfärdens utveckling i Sverige, dels genom att ge ett kortfattat faktaunderlag, dels genom att redovisa hur centrala beslutsfattare, men också representanter från allmänheten, ställer sig till den beskrivning av välfärdens utveckling som ges i delbetänkandet *Välfärd vid vägska!l*. Ansvar!et för de åsikter som redovisas i bilagan faller självklart på den som givit uttryck för dem.

Kommittéassistent Nina Eklöf har skrivit ut bandupptagningen från seminariet. Lena Svanberg har redigerat texten. Till dessa riktas ett stort tack.

Stockholm 2000

Joakim Palme
Ordförande

/Anna Öström
Sekreterare

Innehåll

Aktörerna på seminariet.....	7
Inledning.....	9
<i>Välkomna att diskutera välfärden</i>	<i>9</i>
Joakim Palme.....	9
Presentation av delbetänkandet Välfärd vid vägshål.....	11
<i>Fruksamhetsfall och segregation</i>	<i>11</i>
Lena Sommestad	11
<i>Fler socialbidragstagare</i>	<i>12</i>
Åke Bergmark.....	13
<i>Åtsramningar inom vård, skola och omsorg.....</i>	<i>15</i>
Marta Szebehely.....	16
<i>Sämst inkomstutveckling bland unga och barnfamiljer.....</i>	<i>19</i>
Johan Fritzell.....	19
<i>Ungdomarna utanför</i>	<i>24</i>
Elisabet Näsman.....	24
<i>Välfärd vid vägshål.....</i>	<i>25</i>
Joakim Palme.....	25
Nordiska perspektiv på delbetänkandet.....	27
<i>Välfärd är mer än ekonomi.....</i>	<i>27</i>
Hannu Uusitalo.....	27
<i>Det kunne være gået meget værre</i>	<i>35</i>
Annemette Sørensen.....	35
Frågor från auditorium och press.	45

Panel I: Vård och omsorg.....51

<i>Svarte Petter – spel mellan välfärdens portmonnär</i>	52
Inger Efraimsson	52
<i>En varning för lyktstolpens sken</i>	53
Kerstin Wigzell.....	53
<i>120 000 nya höftleder</i>	55
Toivo Heinsoo	56
<i>Ett dystert årtionde</i>	58
Lars Engqvist.....	58

Diskussion.....60**Panel II: Socialförsäkringar och bidrag.....68**

<i>Maxtaxan suverän idé</i>	68
Anna Hedborg	68
<i>Bortom det yttersta skyddsnätet</i>	69
Karin Mossler.....	69
<i>Medelklassens egoism</i>	71
Sture Nordh	71
<i>Friska pensioneras bort</i>	72
Ingela Thalén.....	73

Diskussion.....73**Panel III: Skola och barnomsorg.....82**

<i>Skolan en motsträvig krabat</i>	82
Mats Ekholm	82
<i>Lärarna ska utvärdera, inte Skolverket</i>	83
Ingrid Pramling	83
<i>Slakten på de heliga korna</i>	85
Kenneth Eklindh.....	85
<i>Se människan!</i>	86
Ingegerd Wärnersson	87

Diskussion.....89

Aktörerna på seminariet

Kommittén Valfärdsbokslut

Joakim Palme *docent och ordförande*

Åke Bergmark *docent och ledamot*

Johan Fritzell *docent och ledamot*

Lena Sommestad *docent och ledamot*

Marta Szebehely *docent och ledamot*

Elisabet Näsman *tf. professor och ledamot*

Nordiska kommentatorer

Annemette Sørensen *professor vid Murray Research Center, Radcliffe Institute of Advanced Study, Harvard University*

Hannu Uusitalo *överdirektör vid STAKES (Forsknings- och Utvecklingscentralen för Social och Hälsovård), Helsingfors*

Deltagare i panel I

Lars Engqvist *socialminister*

Inger Efraimsson *förbundsordförande för SKTF*

Toivo Heinsoo *f.d. direktör vid Landstingsförbundets avd. för hälso- och sjukvårdsfrågor*

Kerstin Wigzell *generaldirektör för Socialstyrelsen*

Deltagare i panel II

Ingela Thalén *socialförsäkringsminister*

Anna Hedborg *generaldirektör för Riksförsäkringsverket*

Karin Mossler *chefsekonom vid Socialstyrelsen*

Sture Nordh *ordförande för TCO*

Deltagare i panel III

Ingegerd Wärnersson *skolminister*

Mats Ekholm *generaldirektör för Skolverket*

Kenneth Eklindh *generaldirektör för Statens institut för
handikappfrågor i skolan*

Ingrid Pramling *professor i pedagogik vid Göteborgs universitet*

Inledning

Välkomna att diskutera välfärden

Joakim Palme

Docent och ordförande i kommittén

Välkomna till detta seminarium där vi presenterar ett delbetänkande, som det är viktigt för oss att få diskutera med er med tanke på fortsättningen av vårt arbete. Många av er makthavare som är här i dag kommer dessutom att ha ett stort inflytande på välfärdspolitikens utformning framöver.

Om följande profetior kommit i början på 1990-talet hade de knappast blivit trodda. De flesta hade dessutom förväntat sig oerhört dramatiska konsekvenser.

- På arton månader stiger arbetslösheten från noll till tio procent. 500 000 färre arbetar, successivt drabbas alla samhällssektorer och samhällsgrupper.
- Under tre år utvecklas BNP negativt. Det blir långtgående nedskärningar av bidrag, ersättningar, förmåner och omsorger.
- Flyktinginvandringen blir därefter den största sedan efterkrigstiden.
- Politikerna kommer inte bara att sänka bidrag, de höjer också i stort sett varje skatt, inklusive gödselavgiften.

Idag kan vi börja att summera vad som faktiskt hände. Visserligen saknas ännu viktig statistik och mycken forskning är ogjord, men vi kan skönja de viktigaste dragen i utvecklingen. En journalist sade när vi fick det här uppdraget: "Jag behöver bara ringa en socialläkare i Botkyrka som jag känner för att få hela beskrivningen." Men riktigt så enkelt är det inte. De torra uppgifter och ganska försiktiga beskrivningar som vi kommer att tillhandahålla är resultatet av ett intensivt arbete från kommitténs ledamöter, från ett

stort antal forskare som har skrivit underlagsrapporter åt oss, från ett stort antal myndigheter som har samlat ihop allt de kan om välfärdsutvecklingen under 90-talet och från ett sekretariat som har kämpat hårt med att beskriva den turbulenta utvecklingen. Det är förstås möjligt att ni efter dagens diskussion går härifrån med kommentaren "det här visste vi från början". Jag kan försäkra er att hade ni sagt det för ett år sedan hade vi med varm hand lämnat över uppdraget till er och ni hade fått göra presentationen idag.

Det har varit viktigt för oss att bara fästa avseende vid och uttala oss om sådant vi kan vara någorlunda säkra på. En mängd olika indikationer på ofärd och välfärd, som vi inte kunnat ge någon systematisk grund i fakta, har vi tvingats bortse från.

Grundläggande för vår syn på välfärd är att den handlar om den enskilda människans förfogande över resurser – inte bara pengar utan också hälsa, utbildning, sysselsättning, arbetsförhållanden och social förankring – som är viktiga för att hon efter sin egen önskan skall kunna utforma sitt liv. Välfärdspolitiken skall, enligt vårt sätt att se, utvärderas i de termerna. Det delbokslut vi presenterar idag fokuserar både på välfärdens nivå och på välfärdens fördelning. Vi belyser det som är mest socialpolitiskt angeläget att åtgärda: bristerna på resurser, det som vi kallar ofärd. Det är också enklast att komma överens om vad som är ofärd, svårare är det att bli ense om vad som är välfärd.

Vi börjar vårt bokslut som ett bokslut ska börja, med en förvaltningsberättelse. Sedan följer en genomgång av de socialpolitiska åtgärdssystemen, där vi först tittar vi på försörjningsstöden från arbetsmarknadspolitik till socialbidrag. Därefter granskar vi välfärdstjänsterna från barnomsorg till äldreomsorg för att sedan gå in på den individuella välfärdsutvecklingen – levnadsvillkoren i Sverige från 1990 till 1998 på viktiga områden som inkomst, hälsa och utbildning. Vi avslutar med att ange vad vi ser som viktiga kunskapsluckor och preciserar de områden där vi tycker att socialpolitiken står inför viktiga vägval.

Än en gång välkomna. Jag lämnar först ordet till Lena Somestad, chef för Institutet för Framtidsstudier, som redogör för de

förutsättningar som gällt för både socialpolitiken och välfärdens utveckling under 90-talet.

Presentation av delbetänkandet

Välfärd vid vägskalet

Fruktsamhetsfall och segregation

Lena Sommestad

Docent och ledamot av kommittén

Under 1990-talet har vi sammantaget haft en för välfärdspolitiken problematisk ekonomisk och demografisk situation. Arbetslösheten, med följande BNP-fall, har varit den svåraste sedan 1930-talet och statsfinanserna har varit i kris. De demografiska förändringarna har varit betydande. Genom de höga födelsetalen i början på decenniet har vi fler barn i befolkningen, men vi har också fler personer över 80 år. Båda grupperna kräver stora resurser. I början på decenniet hade vi också en mycket stor flyktinginvandring.

Behoven har alltså varit stora och växande både i de försörjningsrelaterade systemen och vad gäller välfärdstjänsterna, t.ex. skola och äldreomsorg. Samtidigt har den statsfinansiella krisen gjort det svårt att möta de ökade behoven med ökade resurser. Problemen har dock minskat under decenniets gång genom att arbetslösheten har sjunkit samtidigt som den demografiska situationen förändrats. Födelsetalen har gått ner dramatiskt och flyktinginvandringen är mycket mindre idag än vad den var i början av decenniet, vilket på kort sikt innebär en lättnad för välfärdssystemen. Men många problem kvarstår och förändringarna kan vara problematiska på lång sikt. 1993 brukar betraktas som det värsta krisåret men faktum är att fler var i arbete 1993 än 1998. Den här nivå-sänkningen när det gäller sysselsättning är ett problematiskt

trendskifte, både om vi ser till individernas möjligheter att försörja sig själva och för välfärdsstatens möjligheter att upprätthålla skattefinansierade välfärdssystem.

Vad gäller demografin är de minskade födelsetalen, antalet barn per kvinna, den mest slående förändringen under 1990-talet. I början på 1990-talet låg vi på ur europeiskt perspektiv hög nivå och fallet är dramatiskt. Kortsiktigt är de fallande födelsetalen en lättnad – trycket på barnomsorgen har minskat och kommer att minska på skolan – men långsiktigt är det problematiskt genom att vi får en åldrande och stagnerande befolkning. Fruktsamhetsfallet speglar också välfärdsproblemen, framförallt en svår försörjnings-situation för de unga. När det slutligen gäller flyktinginvandringen kvarstår också svåra strukturella problem, som att segregationen i boendet har förstärkts. Och ännu allvarligare är det att personer födda utanför Sverige har drabbats betydligt hårdare av 1990-talets kris i en mängd olika avseenden än de som är födda i Sverige, inte minst vad gäller sysselsättningen. 1997-1998 saknade nästan varannan person född utanför Sverige arbete, vilket är problematiskt både ur ett individuellt välfärdsperspektiv och med tanke på den arbetskraftspotential som finns bland de utrikesfödda. De flyktingar som kommit till Sverige de senaste åren har en betydligt gynn-sammare åldersammansättning än den svenska befolkningen, mycket få är äldre och relativt många är barn. För att arbetskraft-potentialen bland de utrikesfödda och deras barn skall kunna ut-nyttjas krävs det att invandrarna integreras bättre än under 90-talets krisår, både i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden.

Joakim Palme

Åke Bergmark från socialhögskolan på Stockholms universitet presenterar utredningens resultat vad gäller försörjningsstöd.

Fler socialbidragstagare

Åke Bergmark

Docent och ledamot av kommittén

Vi har arbetat utifrån en tudelning i försörjningsstöd och välfärdstjänster. De offentliga utgifterna, det vi har kallat försörjningsrelaterade förmåner – socialförsäkringar, familjestöd, socialbidrag, A-kassa/KAS och aktivt arbetsmarknadsstöd – ökade under 1990-talet, under decenniets första del beroende på aktiva arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsersättningar. Också socialbidragen gick upp under den här perioden, men det betydde inte så mycket för den totala kostnadsutvecklingen. Däremot ser vi att familjestöden och kostnaderna för socialförsäkringar sjönk till och med 1993 för att därefter återhämta sig. 1998 låg de i stort sett på samma nivå som 1990.

Vi konstaterar betydligt fler förändringar av regelverken än under något tidigare decennium som vi känner till. Och de har, till skillnad mot tidigare, inneburit besparingar. Mellan 1991 och 1997 handlade det mera om nedskärningar än om reformer och generositet. Men de allra senaste åren har förhållandet varit det omvända, reformbesluten har återigen varit fler än besluten om sänkta ersättningsnivåer och ökade kvalifikationskrav. Vad gäller ersättningsnivåerna har 1990-talet varit oerhört turbulent. Fram till mitten av decenniet handlade det om sänkningar och därefter, i varje fall i några fall om höjningar. Till exempel sänktes sjukpenningen 1991, 1993 och 1996 för att 1998 höjas till 1993 års nivå. Regelverket som avgör vilka som skall ha rätt till ersättning har varit mer stabilt. Dock har det gjorts betydelsefulla förändringar på ett antal områden, till exempel har dramatiskt färre fått förtidspension och ersättning för arbetsskador.

För kvalifikationskraven finns det inte någon direkt motsvarighet till de många återställande beslut vi har sett för ersättningsnivåerna. Sammanfattningsvis har vi idag ett system, som är mindre

generöst med socialförsäkringar och familjestöd än för tio år sedan, vilket ur ett välfärdsperspektiv är viktigt att notera. Dessutom är mängden förändringar under decenniet ett problem i sig. Systemet har inte varit stabilt för den enskilde, som inte har vetat vad som har gällt från år till år.

Antalet personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökade kraftigt under den första delen av 1990-talet. I takt med den dramatiska utvecklingen av arbetslösheten kan vi notera att andelen arbetslösa som är föremål för aktiva åtgärder minskar.

Samtidigt har kommunerna fått ett allt större ansvar för att arrangera och finansiera traditionella arbetsmarknadspolitiska insatser. 1993-95 fick ungefär 60 000 personer del av kommunalt organiserade åtgärder. 1998 hade antalet ökat till 90 000. Förändringen har varit särskilt uttalad när det gäller program för de yngre. Kommunerna har i olika etapper övertagit ansvaret för ungdomar under 20 år och för långtidsarbetslösa mellan 20-24 år.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken har successivt blivit mer differentierad och utbudet av arbetsmarknadsåtgärder har breddats. Men det har också inneburit en uttunning. Alltfler får del av jämförelsevis billiga åtgärder som till exempel olika former av praktik.

Socialbidragen har ökat dramatiskt, bidragstiderna har blivit längre och bidragstagarna fler. Kostnaderna 1997, 12,4 miljarder, var i fasta priser de dubbla jämfört med 1990. Andelen bidragstagare ökade från 6 procent till 8,5 procent under samma period, men var 1998 tillbaka på 1993 års nivå och kvartalsuppgifterna för 1999 pekar på en fortsatt väldigt kraftig nedgång. Det som inte har minskat – när kostnaderna och andelen bidragstagare sjunker, vilket man skulle kunna förvänta sig – är bidragstidernas genomsnittliga längd. Den relativa andelen med långvariga bidrag har inte gått ned.

Antalet mottagare av socialbidrag har ökat i alla grupper och mest bland ungdomar och medlemmar av utländska hushåll. Gemensamt för dem är att de har varit nya på arbetsmarknaden, fast av olika skäl, och inte omfattats av rätten till arbetslöshetskassa, de viktigaste villkoren för att vara i riskzonen för att bli socialbi-

dragstagare. Antalet ungdomar mellan 20-24 år med bidrag har i stort sett fördubblats och tittar man på 1997 och 1998, så är genomsnittet stort just bland de unga.

Den stora flyktinginvandringen under årtiondets första hälft ledde till att de utländska hushållens betydelse för omfattningen av bidragstagandet ökade. Från 1995 minskar den något, vilket har att göra med att invandrare som har vistats i Sverige i ett eller ett par år har kraftigt förhöjda bidragsnivåer, medan hushåll som har levt här i femton år eller mer ligger på en nivå som i allt väsentligt liknar svenskarnas.

Regelverk och kommunal policy har förändrats parallellt med expansionen av bidragstagandet. Utvecklingen har gått i riktning mot minskad generositet och ökade krav. Genom ett antal regeringsrättsdomar och den reviderade socialtjänstlagen från 1998 har socialbidragsnormen urholkats och detaljreglerats. Kommunerna har fått större möjligheter att ställa krav – i synnerhet på ungdomar – på medverkan i kommunala arbetsmarknadsinsatser av olika slag och tolkningen av vad det innebär att stå till arbetsmarknadens förfogande har skärpts. Mycket av detta har inte skett inom ramen för det officiella regelsystemet utan det är i kommunernas egen policy man kan se de viktigaste förändringarna.

Joakim Palme

Rapportens betydelse på välfärdstjänstområdet presenteras av Marta Szebehely som också kommer från Socialhögskolan på Stockholms universitet.

Åtstramningar inom vård, skola och omsorg

Marta Szebehely

Docent och ledamot av kommittén

Jag skall enbart tala om barnomsorgen, skolan, sjukvården, äldreomsorgen och insatserna för de handikappade. Kommittén har också tittat på socialtjänstens insatser för missbrukare och på den sociala barn- och ungdomsvården, men det hinner vi inte gå in på i dag.

De offentliga utgifterna för vård, skola och omsorg minskade i början på 90-talet, vilket är ett trendbrott. Under tidigare decennier ökade de hela tiden. 1993-94 blev det åter en uppgång, men ännu 1997 var utgifterna inte tillbaka på 1990 års nivå. Bortsett från att ädelreformen innebar att resurser flyttades från sjukvården till äldreomsorgen har inte förhållandet mellan de olika välfärds-tjänsteområden förändrats nämnvärt.

Ungefär 30 procent fler barn fick under 90-talet del av barnomsorgen beroende både på demografiska förändringar – det föddes fler barn i slutet på 80-talet än 90-talet – och på att täckningsgraden ökade. 1990 fanns ungefär 60 procent av förskolebarnen i barnomsorgen, idag nästan 75 procent. De offentliga utgifterna minskade, men eftersom föräldraavgifterna ökade i motsvarande grad var det totala ekonomiska utrymmet för barnomsorgen det samma i slutet som i början av decenniet. Resurserna per barn är alltså mindre eftersom barnen är fler och kostnaden per barn har minskat med 14 procent. Generellt sett har detta inneburit större barngrupper och minskad personaltäthet. För fritidshemmen är försämringen störst; 1990 gick det åtta barn per helårsanställd och 1998 femton.

Utvecklingen för skolan är ganska lik den för barnomsorgen. Jag skall här bara prata om grundskolan, men samma mönster går igen i hela skolan. Fler barn, minskade kostnader per barn, färre lärare och en uttunning av resurserna överhuvudtaget. När det

gäller skolan kan man se mer i detalj hur kostnaderna förändrats. Den totala kostnaden per grundskoleelev har minskat med 9 procent och kostnaderna för enbart undervisningen med drygt 15 procent, vilket betyder färre lärare och minskade resurser för specialundervisning. Allra störst är besparingarna i undervisningen i svenska som andra språk och i hemspråk. Däremot har kostnaderna ökat kraftigt för läromedel och utrustning beroende på den stora satsningen från 1996 på IT. Men totalt sett har det alltså blivit mindre resurser till såväl barnomsorg som skola.

För sjukvården är de offentliga utgifterna i stort sett oförändrade, men förskjutningen från sjukhusvård mot öppen vård och framförallt mot läkemedel har varit ganska stor. Men trots att antalet sjukhussängar halverats vårdas lika många patienter som tidigare under ett år, vilket innebär kraftigt kortade vårdtider för alla ingrepp och alla typer av sjukdomar. För de äldre patienterna har vårdtiderna kortats mest. Trots ökade patientavgifter är antalet läkarbesök oförändrat och de som anser att de behöver vård, men avstår från att gå till läkare, har inte blivit fler. Dock avstår var tionde – främst unga och invandrare – från att gå till läkare trots att de upplever ett vårdbehov.

Antalet anställda som arbetar med hälso- och sjukvård har minskat med ungefär 20 procent. Inom äldreomsorgen har det skett en viss ökning av antalet anställda, men den motsvarar inte alls nedgången av personal inom sjukvården. Totalt sett arbetar 15 procent färre inom äldreomsorg, hälso- och sjukvård. Det minskade antalet sjukhusplatser, kortade vårdtider och 17 procent fler åttio år och äldre i befolkningen, har inneburit stora påfrestningar för äldreomsorgen där resurserna alltmer koncentreras på färre personer som kräver mycket hjälp. Men även i åldersgruppen över 80 år har idag bara 20 procent hemhjälp mot 27 procent i början på 90-talet, vilket innebär att grupper av äldre – framförallt äldre makar och alldeles särskilt gamla hustrur – står utan offentlig äldreomsorg.

Även inom äldreomsorgen har avgifterna höjts och i ökad utsträckning blivit inkomstrelaterade. Var tionde person – framför-

allt kvinnor med låga pensioner – som anser sig behöva hemhjälp avstår. För äldre med högre inkomster och måttliga hjälpbehov blir det allt oftare billigare att köpa privat hjälp. Allt fler kommuner nekar också äldre vars inkomster ligger över socialbidragsnormen hjälp till hemhjälp, vilket bidrar till en skiktning inom äldreomsorgen. Äldre med goda resurser köper oftare privat hjälp medan äldre med mindre resurser oftare blir beroende av sina anhöriga.

Insatserna för funktionshindrade visar vissa likheter med äldreomsorgen så tillvida att resurserna koncentrerats på en grupp. Men psykiatri- och handikappreformerna visade också på höjda ambitioner. Inom dessa områden ökade de offentliga utgifterna mellan 1993 och 1997. Också här koncentreras resurserna på en avgränsad grupp och framförallt har det blivit bättre för dem som har fått personlig assistent. Det är mera oklart hur det har gått för dem som står utanför. Har de fått det sämre eller är det bara så att förbättringarna, i förhållande till de ambitioner som uttrycktes i de här reformerna, uteblivit? Men det ställs helt klart högre krav på individen att ta egna initiativ och aktivt söka hjälp, vilket haft betydelse för såväl de psykiskt som fysiskt funktionshindrade. Kommunerna har inte uppfyllt kraven som dessa reformer ställt, att med uppsökande verksamhet nå de mindre resursrika.

Kommunallagsreformen 1992 innebar större frihet för kommunerna och välfärdstjänsterna har, från att ha tilldelats öronmärkta statsbidrag och styrts av regler, inte bara blivit decentraliserade och kommunaliserade utan också mål- och resultatstyrda. Det har blivit mer av marknadsinfluerade organisations- och styrformer, av resultatenheter, beställar- och utförarmodeller och av prestationsbaserade finansieringssystem. Antalet anställda i den privatiserade driften har fördubblats och verksamheten har i ökande grad förts över från ideella till vinstsyftande organisationer och aktiebolag. Nytt är att större bolag engagerar sig i flera områden, som både sjukvård och äldreomsorg, både barnomsorg och skola. Gemensamt är också att den psykosociala arbetsmiljön inom alla de här områdena kraftigt försämrats. Jäktet har ökat och de psykiska påfrestningarna har blivit större på dessa arbetsplatser med främst

kvinnliga anställda. Specifikt för välfärdstjänsterna är att de skapas i en relation mellan den som utför arbetet och den som får del av tjänsten, vilket innebär att den försämrade arbetsmiljön är en välfärdsförlust för båda. Vår kunskap är här väldigt begränsad liksom vår kännedom om konsekvenserna av de ekonomiska åtstramningarna och de stora organisatoriska förändringarna för kvalitet och tillgänglighet.

Joakim Palme

Vi har nu fått både direkta och indirekta indikationer på välfärdsutvecklingen. Den fortsatta redovisningen av våra resultat som görs av Johan Fritzell baserar sig på intervjuundersökningar, som bättre än i många länder gör det möjligt att följa individernas levnadsvillkor. Olle Lundberg, också ledamot av kommittén och vår expert på ohälsa, har tagit sin expertis på alltför stort allvar. Han är sjuk i dag och kan inte vara med och därför svarar Johan Fritzell även för hans område.

Sämst inkomstutveckling bland unga och barnfamiljer

Johan Fritzell

Docent och ledamot av kommittén

Skall man beskriva välfärdsutvecklingen utifrån individens perspektiv – och jag kommer att göra det med stark tonvikt på välfärdens baksida på ofärdsutvecklingen – är det naturligtast att börja med arbetslösheten och den generella karaktär krisen fick för sysselsättningen. Alla socioekonomiska och sociodemografiska grupper vi kan urskilja har en lägre sysselsättningsnivå idag än i början på 1990-talet. Vi kan tydligt urskilja krisens olika faser. Men även om tillverknings- och byggnadsindustrin drabbades

först – och därigenom män i högre grad än kvinnor – och neddragningarna och arbetslösheten i offentlig sektor kom något senare, ökade riskerna för arbetslöshet över hela arbetsmarknaden.

Under krisens värsta fas var årligen ungefär var tredje ung och var femte medelålders person arbetslös någon gång under året. De yngre drabbades alltså hårt även om nedgången i sysselsättning också hänger samman med utbildningsexpansionen.

Vi ser också ett successivt ökande gap i sysselsättningen mellan svenskar och invandrare. 1997/98 är det mycket stort.

Arbetslösheten för ensamstående mödrar förblev i mitten av decenniet mycket hög, trots att den då gick ner för väldigt många andra grupper.

Tidsbegränsade jobb har blivit betydligt vanligare. Det är ännu för tidigt att säga om detta, vilket många tror, innebär en mer grundläggande förändring av arbetsmarknaden eller om det är någonting som främst hör till krisen på 1990-talet. Temporära anställningar är inget enhetligt fenomen, vilket visas bäst av att de är vanligast både i okvalificerade arbetaryrken och bland högre tjänstemän, vad vi brukar kalla klassamhällets motpoler. Såväl lagerarbetare som generaldirektörer kan som bekant ha temporära anställningar. Också här finner vi en påtaglig skillnad mellan svenskar och invandrare. Före krisen var skillnaden mellan de två grupperna vad gäller tidsbegränsade anställningar inte så stor, men den ökar successivt och är mycket stor i slutet av decenniet. Jämfört med personer födda i Sverige har betydligt färre utrikesfödda ett förvärvsarbete i slutet av decenniet, och har de en anställning så är den oftare tidsbegränsad.

När det gäller den svenska sysselsättningskrisen visar vi också på två tänkbara scenarier, som inte inträffade: krisen ledde inte till att kvinnorna gick tillbaka till hemmafrurollen och inte till utslagning av de äldre. Med andra ord, den förändrade inte skillnaden i sysselsättningsgrad mellan män och kvinnor – även om man kan ana ett visst ökat gap sista året. Och inte heller har andelen förtidspensionärer eller andelen utanför arbetskraften förändrats speciellt mycket bland de äldre i arbetsför ålder.

Förändringarna på arbetsmarknaden kopplade till förändringarna av försörjningssystemen har givetvis förändrat befolkningens ekonomiska villkor. Inkomsterna minskade genomsnittligt 1991-1995. Därefter påbörjades en återhämtning. I dagsläget kan vi studera inkomstfördelningen fram till 1997, men allt talar för att uppgången har fortsatt. Men mellan 1991 och 1997 har inkomstnivån genomsnittligt sjunkit, vilket är unikt för efterkrigsperioden. Siffror från Statistiska centralbyrån har gett oss möjligheten att studera inkomstfördelningen bättre än tidigare. Det finns klara tendenser till ökade inkomstskillnader. Inte så mycket under krisens första fas 1992-93, som under de senare årens uppgång i ekonomin. Det innebär att låginkomsthushållen inte har fått del av de sista årens allmänna återhämtning, medan de med högre inkomster tenderar att dra ifrån. Kapitalinkomsterna blir också en allt viktigare inkomstkälla för personer med höga inkomster. På motsvarande sätt ökar socialbidragens betydelse i fördelningens lägre skikt. Inkomstutvecklingen ser också påfallande olika ut för olika grupper. Tittar vi på olika familje- och hushållsgrupper kan vi sammanfattningsvis säga att ju yngre man är och ju fler barn man har desto sämre har utvecklingen varit.

Tre hushållsgrupper har framförallt fått vidkännas markanta försämringar:

- Ensamstående med barn, som i huvudsak är kvinnor, med 10 procent.
- Ensamstående under trettio år utan barn, med 5 procent.
- Sammanboende med tre eller fler barn, också med cirka 5 procent.

I våra specialstudier av låga inkomster och relativ fattigdom har vi valt att fokusera på årliga inkomster under socialbidragsnormen. Det betyder att vi anpassar inkomsterna till regelverket för socialbidrag och tar hänsyn till vissa utgifter. Andelen personer som lever i hushåll med årsinkomster understigande denna norm har i stort sett fördubblats, från 5 procent till 10 procent mellan 1991

och 1997. Speciellt oroande, men kanske inte oväntat, är att barnen förefaller att ha drabbats värst.

Tittar vi på andelen barn som lever i familjer vars inkomster understiger socialbidragsnormen finner vi att medan riskerna för befolkningen i stort nästan fördubblats har barnens risk inte långt ifrån tredubblats. Det är oroande – inte minst av ett skäl som kanske inte är så känt. En omfattande forskning visar att människors ekonomiska svårigheter under uppväxten har en betydande inverkan på deras chanser och villkor senare i livet. Utvecklingen på inkomstsidan visar sig också ha kännbara konsekvenser för människors liv. I SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden finns ett antal direkta indikatorer på ekonomiska svårigheter. Folk får frågan om de har någon ekonomisk buffert, om de kan klara av en oförutsedd utgift inom loppet av en vecka, om de har svårt att få pengarna att räcka till mat och hyra. Andelen med ekonomiska svårigheter har enligt svaren på dessa frågor ökat påtagligt mellan 1990 och 1993/94. Mest frapperande är att antalet förblir högt – ja, snarare ökar när vi jämför 1997/98 med 1993/94. Det förefaller finnas kategorier som inte har fått del av återhämtningen. Dessa problem är också vanligare bland arbetare, invandrare och ensamstående mödrar.

Det är också viktigt att se på arbetsvillkoren, inte minst under en nedgångsperiod, för dem som trots allt haft ett jobb även om de har blivit färre. Fysiskt krävande arbeten och enformiga arbeten – som enligt många teorier vi har om arbetets omvandling mer eller mindre borde vara borta – har inte alls försvunnit utan är fortfarande ganska vanliga. Ungefär vart tredje arbete, som vi har definierat, är fysiskt krävande. Och ungefär 16 procent av arbetskraften anger, såväl i början som i slutet av decenniet, att de har ett enformigt arbete. Skillnaderna mellan grupper är på samma sätt som tidigare stora. Arbetare och invandrare har oftare enformiga och fysiskt krävande jobb. De psykiska påfrestningarna på arbetsplatserna var redan tidigare vanligare bland kvinnorna. Nu tycks också ökningen av de psykosociala problemen ha drabbat dem.

Flera studier under senare tid har visat att psykiska påfrestningar i arbetet framförallt är ett problem inom vård, skola och omsorg, de områden där kvinnor i väldigt hög utsträckning arbetar. Redan under 1980-talet kunde vi påvisa påtagliga försämringar i den psykosociala arbetsmiljön för många yrkesgrupper – till exempel låg- och mellanstadielärare, sjuksköterskor, undersköterskor – och det förefaller som om försämringarna har fortsatt under hela 90-talet.

Det område där vi ser en positiv trend är chansen till ett långt liv. Dödligheten minskar både för befolkningen i stort och för de flesta grupper. Spädbarnsdödligheten, som vi ansåg extremt låg redan i 90-talets början, har närmast halverats under det här decenniet. Vi kan följa utvecklingen fram till 1996 och när vi tittar på klasskillnaderna ser vi vissa mindre positiva drag. Bland männen sjunker dödligheten både för tjänstemän och arbetare. Trenden för kvinnorna är däremot mer oroväckande, medan dödligheten för de högre tjänstemännen minskar bland såväl män som kvinnor är den konstant bland arbetarkvinnorna. Att vi inte kan följa utvecklingen längre fram i tiden beror på att vi inte gjort någon folk- och bostadsräkning i Sverige sedan 1990.

Går vi över till att diskutera sjuklighet och ohälsa ser vi ingen positiv utveckling. Ohälsans utbredning och förändring under 1990-talet följer ganska väl samma allmänna mönster som vi finner i många andra avseenden – först blir det mycket sämre, sedan blir det lite bättre. Det gäller både självskattad ohälsa, värk i rygg, axlar, leder och liknande och det mer psykiska välbefinnandet med ångslan, oro och ångest. Framförallt bland yngre personer har det psykiska välbefinnandet försämrats avsevärt från början till mitten av 90-talet. Andra sedan tidigare väl kända skillnader som i stort sett är konstanta under 90-talet är att arbetare är mer sjuka än tjänstemän och att invandrare är mer sjuka än svenskar.

Joakim Palme

Vi kommer nu in på de avslutande punkterna om kunskapsluckor och vägval inför framtiden. Elisabet Näsman från Linköpings universitet, Campus Norrköping, inleder.

Ungdomarna utanför

Elisabet Näsman

Tf. professor och ledamot av kommittén

Vi sammanfattar genom att peka på de grupper vi ser som centrala och där vi har stora kunskapsluckor om vad som har hänt under 90-talet.

Barnfamiljernas ekonomi har på flera sätt utvecklats negativt. Andelen barn i familjer med inkomster under socialbidragsgränsen har ökat dramatiskt. Flerbarnsfamiljerna och de ensamstående mödrarna är särskilt drabbade och de har inte heller fått del av återhämtningen. När det gäller de ensamstående mödrarna, som är drabbade av flera ofärdsproblem som sjuklighet, våld och hot om våld, ser vi förutom sämre inkomster och hög arbetslöshet, också försämringar i andra avseenden. Vi vet inte vad det betyder för barn att växa upp under knappa ekonomiska förhållanden, med arbetslösa eller på andra sätt utsatta föräldrar, men det finns indikationer på att de far illa. Fler ringer till BRIS hjälptelefon och polisanmälningarna ökar. Samtidigt är de organisatoriska förändringarna stora inom förskolan och skolan medan resurserna minskar. Vi vet inte så mycket om hur detta påverkar kvaliteten, vad barnen får för omsorg och hur de utvecklas i förskolan och vilka kunskaper de har när de går ut skolan. Särskilt undrar man vad förändringarna betyder för de barn som har behov av särskilt stöd. Vad står den stora ökningen av särskoleplaceringarna för? Och vad har det för betydelse och vad blir de långsiktiga effekterna av att invandrarnas barn inte får hemspråksundervisning eller svenska för invandrare på samma sätt som tidigare? Vad betyder det för barn att inte få del av barnomsorgen, som blivit en del av skolväsendet, för att deras föräldrar är arbetslösa? Vi ser förskolan som ett led i det livslånga lärandet, ett led som vissa barn alltså är uteslängda från.

Kvalitetsfrågorna i barnomsorg och skola är också viktiga på ett annat sätt. Dagens målstyrda verksamhet bygger på en uppföljning som visar om man nått målen. År 2000 kommer det att genomföras en ny levnadsnivåundersökning som också är inriktad på barnen och med barn som informanter. Vi får alltså en unik möjlighet att se hur barn själva beskriver sin välfärd. Tyvärr får vi inte möjlighet att göra den här typen av beskrivning över vad som hänt under 90-talet men vi får åtminstone en mät punkt vid 90-talets slut.

Jag vill också lyfta fram ungdomarna. Deras möjlighet att gå ut i vuxenlivet har påtagligt försämrats under 90-talet. Allt fler bor kvar hemma. De är särskilt drabbade av arbetslöshet och deras socialbidragsberoende ökade under början av 90-talet. Och det är bland de unga som barnafödandet har minskat dramatiskt. Kopplat till ökningen av den etniska och ekonomiska segregationen måste vi fråga också oss, vad allt detta betyder för invandrarungdomarnas livschanser? Ungdomarna är viktiga för att Sverige skall klara de demografiska problemen.

Vilka blir de långsiktiga effekterna av att ungdomarna fått denna erfarenhet av utanförskap?

Välfärd vid vägskäl

Joakim Palme

Elisabet Näsman var inne på att de här kunskapsluckorna blir avgörande för vårt fortsatta arbete. Vi saknar fortfarande statistik kring den uppgång i sysselsättning och tillväxt som vi kan notera under 98/99. Men vi har kunnat identifiera grupper som har problem med att få del av uppgången och inte bara vad gäller att få arbete. Som Åke Bergmark pekade på är gruppen långvariga socialbidragstagare fortfarande stor även om antalet drastiskt har minskat. Det intryck, som jag delar med flera av kommitténs medlemmar är att det mest slående är hur lite vi vet om de viktiga förändringar som rör välfärdstjänsterna. Det knyts starka förhopp-

ningar till dessa förändringar men uppfattningarna om dess negativa konsekvenser är också starka. Vår systematiska kunskap är liten men kommittén saknar resurser att gå vidare på detta område.

Vi ser vårt uppdrag som att inte bara beskriva välfärdspolitiken utan också att bedöma på vilka områden den står inför viktiga utmaningar. Välfärdspolitiken handlar mycket om värderingar och uppfattningar om vad som är en rimlig fördelning av ansvar på olika områden mellan staten, familjen och marknaden. Utvecklingen på 90-talet har tydliggjort problemen med den nordiska modellen för denna fördelning till exempel vad gäller storleken på stöden till familjerna. Eftersom vi har noterat att barnfamiljerna missgynnats och att familjestöden, vid sidan av sysselsättningseffekterna, bidragit till nedgången blir frågan hur stort familjestödet skall vara, var barnfamiljerna ska placeras i inkomstfördelningen, viktig. Och vilka konsekvenser får möjligheterna till privat finansiering, av en i huvudsak skattesubventionerad verksamhet, för barns chanser senare i livet.

Utvecklingen under 90-talet har tydliggjort problemen med golv och tak för socialförsäkringarna. Också det faktum att allt färre får del av äldreomsorgen, med de konsekvenser detta får för familjen, gör det angeläget att diskutera ambitionerna på lång sikt för det offentliga ansvaret.

Vore jag socialpolitiker skulle jag inte sitta med armarna i kors och vänta på fina resultat från forskare. På en rad områden finns det redan idag ett gott underlag för att ta diskussionen om välfärdsutvecklingen på stort allvar.

Men samtidigt vill jag passa på att tacka socialministern för att han inte har gjort någonting, det vill säga att han inte har lagt sig i vårt arbete. Och jag vill tacka socialdepartementet som visat sig vara en ganska, i alla fall för vårt vidkommande, flexibel organisation.

Vi har bjudit in forskare från övriga Norden till detta seminarium för att få en granskning av vårt faktaunderlag, men också för att kunna se den svenska utvecklingen i ett internationellt perspek-

tiv vilket både kan bli vägledande för vårt fortsatta arbete och stimulera eftermiddagens diskussion.

Nordiska perspektiv på delbetänkandet

Välfärd är mer än ekonomi

Hannu Uusitalo

Överdirektör vid STAKES (Forsknings- och Utvecklingscentralen för Social- och Hälsovård), Helsingfors

Tack för möjligheten att få diskutera den svenska välfärdsutvecklingen under 1990-talet. Europeiska sammanhang har blivit allt vanligare och nordiska allt ovanligare, det gäller säkert inte bara för mig utan också för många andra nordbor.

I den svenska regeringens direktiv till er kommitté definieras välfärden som "individens förfogande över resurser som gör det möjligt att kontrollera och styra sitt liv". Jag noterar också att "inom svensk välfärdsforskning har man betonat att människors faktiska levnadsförhållanden bör utgöra grunden för välfärdsbedömningar och att det framförallt är omfattningen och fördelningen av dåliga förhållanden som bör uppmärksammas", en definition som härstammar från den första svenska levnadsnivåundersökningen som gjordes i början av 1970-talet och leddes av Sten Johansson. Denna välfärdsforskning har betytt mycket för välfärdsforskningens uppkomst, tillväxt och utveckling både i Norden och i övriga Europa.

Tillämpningen år 2000 av ett välfärdsbegrepp från början av 1970-talet framkallar frågan om inte välfärdsforskningens teori har utvecklats under de trettio år som har förflutit sedan Sten Johansson gjorde sin grundläggande forskningsinsats.

Jag tror att en stor majoritet av dagens forskare skulle hävda att inom den internationella välfärdsforskningen hittar man viktiga

teoretiska bidrag som borde uppmärksammas. Och alldeles speciellt torde de framhålla att man borde lägga vikt vid människornas egna uppskattningar av levnadsförhållanden och livssituation. Att begränsa välfärdsbegreppet till faktiska levnadsförhållanden ger inte hela bilden av välfärden. Vissa skulle gå längre och hävda att bilden inte bara är ofullständig utan också vilseledande.

Forskare är inte mer eniga idag än för trettio år sedan vad gäller definitionen av välfärdsbegreppet. Vi har olika teorier och man måste välja. Själv har jag inget behov av att ifrågasätta det valda välfärdsbegreppet utan anser den typ av välfärdsdefinition, som regeringens direktiv representerar, väl lämpad för analyser som kan ligga till grund för välfärdspolitiska bedömningar. Men jag är också nyfiken på hur den svenska befolkningen själv ser på välfärdsutvecklingen och på välfärdens problem och föreslår att kommittén försöker att kort sammanfatta sin kunskap om detta. Visst bör välfärdspolitiken baseras på faktiska förhållanden men kunskap om medborgarnas egna uppfattningar kan aldrig skada.

Man kan också säga att den svenska regeringen inte har valt välfärdsbegreppet utan verkställer den definition som är dominerande i det svenska samhället. Det finns anledning att gratulera den svenska välfärdsforskningen till dess slagkraft, exemplifierad i kommittédirektivet. Många andra regeringar i Västeuropa sammanfattar fortfarande välfärdsutvecklingen bara i ekonomiska termer – om de nu överhuvudtaget gör några välfärdsbedömningar.

Iakttagelsen att man inte kan sätta likhetstecken mellan ekonomisk utveckling och välfärdsutveckling utgör ofta, liksom för detta delboksut, utgångspunkten för välfärdsutredningar. Men det är klart att den ekonomiska utvecklingen är av stor betydelse för välfärden och att denna betydelse varierar från en välfärdskomponent till en annan. När vi diskuterar utvecklingen under 1990-talet, diskuterar vi inte vilket årtionde som helst, utan ett årtionde då Sverige (och ännu mera Finland) genomgick den djupaste ekonomisk krisen sedan andra världskriget och i båda länderna påverkades förutsättningarna för välfärdspolitiken. Därför är de resultat som Kommittén Välfärdsboksut presenterar ytterst viktiga.

I Finland föll bruttonationalprodukten under 1990-talet nästan 12 procent på tre år, jämfört med Sveriges 5 procent. Arbetslösheten steg till över 16 procent, jämfört med 8 procent i Sverige. Det är naturligt att jämföra Finland och Sverige och jag tror att kommittén har handlat klokt när den har tagit fram en rapport, som jämför utvecklingen i våra båda länder. Kommitténs direktiv betonar också jämförelser med andra länder med en likartad utveckling.

I Finland saknas en omfattande beskrivning av konsekvenserna av den ekonomiska krisen. Det har gjorts analyser av vissa aspekter av välfärdsutvecklingen och av olika departements verksamhetsområden. STAKES, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, har undersökt effekterna av nedskärningarna av socialskyddet för befolkningens ekonomi och för inkomstfördelningen och rapporterar också regelbundet om hur social- och hälsovårdstjänsterna utvecklas. Finlands Akademi har ett tvärvetenskapligt forskningsprogram, inriktat på att ta reda på krisens orsaker och dess följder för det finska samhället. En forskargrupp från Danmark, Finland, Norge och Sverige har, delvis med stöd från Nordiska Ministerrådet, jämfört välfärdsutvecklingen i våra länder från början av 1980-talet till mitten av 1990-talet.

Enligt min bedömning har den svenska regeringen och Socialdepartementet anledning att vara nöjda med hur noggrant kommitténs forskare har följt direktiven, även om inte allt hunnits med till detta delbokslut. Bidrag från forskare och myndigheter, som ligger till grund för den delrapport vi diskuterar i dag har jag till all lycka inte fått ta del av, att smälta själva rapporten har varit krävande nog. Vilket inte är kommitténs fel utan ligger i sakens natur: en beskrivning av välfärdsutvecklingen, som syftar till att ge en helhetsbild, måste vara mångsidig och grundlig. Jag vill tvärtom gratulera kommittén till en läsarvänlig rapport. Underrubrikerna är informationsrika och utkristalliserar ofta centrala observationer. Grafiken är lysande använd. Jag kan tipsa dem, som ännu inte har haft möjlighet att bekanta sig med rapporten, att man får grepp om det väsentliga genom att läsa innehållsförteckningen och samman-

fattningen och granska grafik och tabeller. Rapporten är av allt att döma grundad på omsorgsfullt och vetenskapligt hållbart arbete, även om detaljerade metodologiska granskningar ännu så länge saknas.

I första kapitlet behandlas de ekonomiska och demografiska förutsättningarna för välfärdsutvecklingen. Den finska krisen var visserligen avsevärt djupare än den svenska, men eftersom ekonomin efter krisen har vuxit snabbare i Finland än i Sverige så är nu BNP i båda länderna avsevärt högre än för tio år sedan. Men arbetslösheten är fortfarande betydligt större än 1990.

Vissa förändringar i välfärden är intimt sammankopplade med den ekonomiska krisen, först och främst den ökade arbetslösheten och den lägre reella inkomstnivån för hushållen. Men vad gäller andra välfärdskomponenter är prognosförmågan inte särskilt stor. Rapporten demonstrerar tydligt att beskrivningen av välfärdsutvecklingen inte kan nöja sig med bara ekonomiska indikatorer.

Segregation uppåt

Kommittén betonar demografiska förändringar som den kraftiga ökningen av antalet äldre pensionärer, en omfattande flyktinginvandring och den snabba nedgången i barnafödandet. De två förstnämnda kan man, om än i mindre omfattning, observera också i Finland, den tredje kräver en grundligare diskussion.

Det framgår av befolkningsstatistiken att fruktsamheten (antal barn per kvinna) främst bland yngre kvinnor har minskat kraftigt i Sverige under 1990-talet. Analysen visar att förändringen är relaterad till sysselsättningssituationen och de ekonomiska förutsättningarna. Kommittén sammanfattar med att konstatera att barnafödandet alltmer har blivit en resursfråga. Tolkningen låter rimlig, men blir en smula problematisk vid en jämförelse med den finska utvecklingen. Fruktsamheten i Finland har inte minskat under sämre ekonomiska förhållanden. Vid decenniets inledning var fruktsamheten betydligt högre i Sverige än i Finland, nu är den lägre. Jag påstår inte, att kommitténs tolkning är felaktig, jag säger bara,

att det vore intressant att göra noggranna jämförelser med situationen i Finland som borde ta hänsyn till inkomstutvecklingen för barnfamiljer, familjepolitiska nedskärningar av både inkomster och service, arbetslöshet och arbetsförhållanden.

Kommittén observerar att boendesegregationen mellan invandrare och svenskar och mellan låg- och höginkomstagare har förstärkts både i storstäder och på mindre orter. Vi har bara undersökningar från Helsingfors och de pekar på en möjlig ökning av den sociala segregationen från mitten av 1990-talet, en segregering uppåt, inkomstnivån i vissa bostadsområden stiger mycket snabbare än i andra.

Det längsta kapitlet i rapporten beskriver socialpolitikens förutläggningar och förändringar. Vill man undvika ytliga generaliseringar som "välfärdsstatens kontantstöd för hushållen har försämrats" eller "omsorgens kvalitet och service har blivit bristfälligare" är detta kapitel också det svåraste att sammanfatta. Kvar på denna ytliga nivå kan man konstatera en likartad utveckling i Finland. Men också om man går lite djupare blir slutsatsen densamma:

De offentliga utgifterna i procent av bruttonationalprodukten ökade i båda länderna mellan 1990 och 1993, därefter observerar vi en minskning. De reala sociala utgifterna per invånare har ökat under 1990-talet med ungefär 20 procent i båda länderna men Sverige har hela tiden legat på en högre nivå än Finland.

Att sammanfatta profilen på nedskärningarna är inte lätt. Kvalificeringsvillkor, täckningsgrader, ersättningsnivåer och ersättningsstider har förändrats. Nästan alla kontanta sociala förmåner har försämrats.

Effekterna av dessa förändringar för människornas välfärd har inte granskats i denna delrapport. Det är viktigt att kommittén i sitt fortsatta arbete gör detta. I Finland har vi närmast oss dessa problem med hjälp av simuleringsmodeller, som baserar sig på statistik över inkomstfördelningen.

En klar skillnad mellan Sverige och Finland kan observeras och denna är att socialbidragstagandet har ökat mycket mer i Finland. I Sverige har ungefär 7 procent av befolkningen haft socialbidrag de

senaste åren, i Finland över 10 procent. Detta kan betyda, att de ekonomiska problemen har blivit vanligare i Finland, vilket kan förklaras av att arbetslösheten varit större.

STAKES förbereder en rapport om utvecklingen av välfärdstjänsterna under de senaste åren, därför är det för tidigt att här göra någon jämförelse. Kommittén noterar att resurserna per barn i barnomsorg har minskat, men vet inte om detta beror på ökad effektivitet eller sämre kvalitet. Den har inte analyserat konsekvenserna av dessa förändringar för individernas välfärd men understryker betydelsen av sådana analyser. Jag är ganska övertygad om att sådana analyser behöver särskilda välfärdsindikatorer. De indikatorer som välfärdsforskningen har utvecklat är inte särskilt lämpade för att avslöja effekterna av förändringarna av välfärdstjänsterna. Detta är ett forskningsfält där det behövs en metodutveckling.

Både i Finland och Sverige har inkomstutvecklingen varit sämre för de unga än för andra åldersgrupper. De har också drabbats hårdast av arbetslösheten och det har blivit vanligare med tillfälliga anställningar. Finland har inte lika systematiska uppgifter vad gäller utvecklingen av övriga arbetsförhållanden, men den information vi har pekar på liknande förändringar över hela fältet.

Analysen av inkomstutvecklingen och inkomstfördelningen förstärker bilden av en likartad utveckling. Ojämligheten i inkomster blev större i Finland först efter åren med fallande bruttonationalprodukt, då omfördelningseffekten av inkomst överföringarna minskade och kapitalinkomsternas roll ökade. I Sverige började inkomstskillnaderna öka redan på 1980-talet.

En slutsats man kan dra av den finska utvecklingen är att välfärdsstaten, trots nedskärningarna av de sociala förmånerna, har spelat en viktig och nästan avgörande roll genom att mildra den ekonomiska krisens påverkan på individernas levnadsstandard. Jag är övertygad om att detsamma gäller Sverige vilket kunde betonats mera i rapporten.

Befolkningens hälsotillstånd har trots krisen i vissa avseenden utvecklats ganska positivt. Dödligheten och spädbarnsdödligheten

går fortfarande ner i båda länderna. Kommittén rapporterar ökning i självskattad ohälsa, värk, ängslan, oro och ångest från början av 1990-talet till 1993-99. Den finska utvecklingen är svårt att sammanfatta, trenderna har varierat i olika åldersgrupper och mellan kvinnor och män.

Den ackumulerade ofärden

Kommittén noterar stora kunskapsluckor vad gäller problemen med hemlösheten. Den hänvisar till information som, ganska oväntat med tanke på den ekonomiska utvecklingen, pekar i riktning mot att den minskat under 1990-talet. Utvecklingen är densamma i Finland.

En styrka med välfärdsforskningen är att den ger möjligheter att analysera hur olika välfärdsproblem hänger ihop. Kommittén presenterar en analys, om än ganska kortfattad, av hur ofärden ackumulerats. Vi får veta att relationerna mellan stora ekonomiska problem och andra välfärdsproblem, som nedsatt hälsa, svag arbetsmarknadsförankring, bristande sociala nätverk, svaga politiska resurser och utsatthet för våld, har blivit något starkare under 1990-talet. Jag hade gärna läst mera om dessa förändringar över tid, också för att utredningsdirektivet förutsätter att särskild uppmärksamhet ägnas åt utsatta grupper.

En jämförande undersökning av välfärdsproblemen i Finland, Norge och Sverige visade att de ökade i samtliga länder från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet, dock mindre i Finland än i Sverige.

Möjligheterna i Sverige, att ge en på fakta välgrundad beskrivning av människors levnadsförhållanden, är enligt kommittén jämförelsevis goda. Så vitt jag vet, och detta är ganska anspråkslöst uttryckt, finns det inget annat land där kunskapsunderlaget för beskrivningen av välfärdsutvecklingen är så god som i Sverige. I Finland har vi inga löpande välfärdsuppmätningar liknande Statistiska centralbyråns ULF-undersökningar eller de regelbundna levnadsnivåundersökningarna vid Institutet för social forskning. Våra förutsättningar för att göra en helhetsbedömning av välfärdsutveck-

lingen är därför mycket sämre än Sveriges. Ändå tror jag att Finland internationellt sett har ett ganska gott kunskapsunderlag, det är bara så att det i Sverige är exceptionellt gott. Detta betyder dock inte att det inte finns kunskapsluckor också i Sverige. Kommittén har identifierat flera: barns livsvillkor, förändringar över tid av de funktionshindrades och de allra äldstas villkor samt små särgruppers, som nyanlända flyktingars och hemlösas, levnadsförhållanden. Kommittén identifierar också andra brister: det saknas analyser av effekterna av specifika förändringar eller reformer och kunskapsunderlag för bedömningen av konsekvenserna för välfärden av förändringar i social- och hälsojänster och andra förmåner. Planen för kommitténs fortsatta arbete verkar, även om den inte är särskilt precis, vara väl grundad på den nuvarande rapporten. Det är ju också fråga om ett delboksut.

I regeringens direktiv nämns viktiga problem som kommer att tas upp senare. Jag vill särskilt peka på två. Direktiven förutsätter att kommittén presenterar "en samlad bedömning av välfärdsutvecklingen mot bakgrund av en beskrivning vad gäller förändringar av de socialpolitiska välfärdssystemen och de stora strukturförändringarna under 1990-talet". Det blir en utmaning för kommittén att koppla samman förändringarna i välfärdssystemen med förändringarna i välfärden. Jag tror att man behöver utveckla nya metoder för detta.

Direktivet betonar också vikten av ett livscykelperspektiv, vilket är relativt outnyttjat i denna första rapport. Livscykelperspektivet och de fortsatta förändringarna i ålderstrukturen torde vara särskilt viktiga också för diskussionen om välfärden står vid ett vägskäl.

Sammanfattningsvis vill jag konstatera att betänkandets beskrivning av välfärdens utveckling i Sverige är informationsrik och grundlig. Den bygger på pålitliga och vetenskapligt hållbara sammanfattningar. Kunskapsunderlaget i Sverige är det bästa i världen, de centrala luckor som finns har identifierats i rapporten. Delboksutet utgör en utmärkt utgångspunkt för fortsatt arbete.

Det kunne være gået meget værre

Annemette Sørensen

*Professor vid Murray Research Center, Radcliffe Institute of
Advanced Study, Harvard University*

Kommittén Velfärdsbokslut blev bedt om at beskrive velfærdsudviklingen i 90-årene med særligt henblik på, hvordan den havde påvirket mænd og kvinder, forskellige sociale klasser, børn og andre udsatte grupper. Komiteen blev også opfordret til at se på udviklingen ud fra et livsløbsperspektiv og at påpege hvor der er manglende kundskaber om velfærdsudviklingen af særlig relevans for 2000-tallets socialpolitiske diskussioner.

Rapporten beskriver indgående de strukturelle og socialpolitiske rammer for udviklingen i den svenske befolknings velfærd fra 1990 til 1998. Halvfemserne i Sverige begyndte med en meget alvorlig økonomisk krise som stillede store udfordringer til den svenske velfærdsstat og den svenske befolkning. Krisen havde stor indvirkning på beskæftigelse, arbejdsløsheden, og for andelen af befolkningen der modtog socialbidrag. Den påvirkede hvordan og i hvor stor udstrækning staten garanterede for borgernes forsørgelse, for hvordan velfærdsydelser tilbydes, og for regulering af hvem der har ret til given ydelser. Disse gennemgribende ændringer i det sociale sikringssystem må i stor udstrækning henføres til det pludseligt opstående store behov for forsørgelse og ydelser. Dette behov skyldtes ikke alene stigningen i arbejdsløsheden og den lavere beskæftigelse, men også at 1990-erne var et ti-år med meget stor indvandring af flygtninge fra krigs zoner rundt omkring i verden. Alene i perioden 1992 til 1994 kom der over 145,000 ikke nordiske indvandrere til Sverige, svarende til knapt 2 procent af den svenske befolkning.

Det centrale spørgsmål for rapporten er, hvorledes denne udvikling påvirkede den svenske befolknings velfærd, og hvordan den påvirkede fordelingen af velfærd. Velfærdsbegrebet som lig-

ger til grund for rapporten er det, som har styret svensk levkårsforskning siden dens begyndelse, hvor velfærd defineres som “förfogande över resurser i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer, säkerhet m.m. med vars hjälp individen kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor” (SOU 2000:3 12). Det er en bred definition, som de færreste kan være uenige i. Hvor uenigheden kommer ind er for det første hvor stor en rolle staten, markedet og familien hver for sig bør spille i at sørge for, at individet har adgang til vigtige ressourcer, og for det andet hvad de vigtige ressourcer er og i hvilken mængde, de er nødvendige for at individer kan “kontrollere og styre sit eget liv”. Med hensyn til det første er rapporten næsten tavs. Komiteen har fået til opgave at komme med en rapport til vejledning af fremtidens socialpolitik, altså fremtidens politik med hensyn til hvilken rolle staten skal spille for at sikre befolkningens velfærd. Det betyder, synes jeg, at komiteen ikke helt kan slippe for at diskutere forskellige modeller for balancen mellem stat, marked og familie. Jeg skal komme tilbage til dette i mine afsluttende bemærkninger.

Med hensyn til hvilke ressourcer, der er vigtige, foretages der klare valg – beslutninger som reflekterer de sidste årtiers levkårsforskning i Sverige med vægten lagt på arbejde, økonomi, helse og social forankring. Interessen samler sig ikke blot om hvordan de gennemsnitlige værdier ændrer sig, men også om deres fordeling. Bortset fra, at jeg synes vi burde vide mere om familie og social forankring, så har jeg ikke problemer med valg af disse ressource områder; men jeg synes det er vigtigt i en fremtidig rapport at problematisere tre ting, selvom det måske ikke er muligt at få empiriske data til at belyse dem:

- Det er uklart hvor problematisk lav indkomst er for individuel velfærd i Sverige.
- For nogle samfundsgrupper er der måske andre ressourcer som spiller en stor rolle. For flygtningen for eksempel må frihed for angst, forfølgelse og krig være vigtigt, måske så vigtigt at lav indkomst i forhold til andre i Sverige spiller en mindre rolle. Mennesker, der kommer fra mindre velhavende lande, end Sve-

rige, kan muligvis også vurdere de økonomiske betingelser, socialbidragsnormen garanterer, som generøs sammenlignet med, hvad de har været vant til.

- En vis resource, for eksempel et job, kan betyde forskellige ting for forskellige menneskers velfærd. For en del unge er det måske ikke så stort et problem ikke at have et job så længe de kan få socialbidrag, mens en tilsvarende situation for de fleste voksne ville være et problem.

Det vil føre for vidt at give en gennemgribende oversigt over rapportens mange interessante og vigtige resultater. Bogen er en guldmine med hensyn til hvad der skete i folks liv i halvfemsernes Sverige. Nogle af de vigtigste resultater er at flere fik økonomiske problemer, flere fik social bidrag, flere børn lever i familier med lav indkomst, og den økonomiske situation for unge, indvandrere og enlige mødre er betydeligt dårligere sidst i halvfemserne end ved indgangen til ti-året. Dette til trods for det store opsving i økonomien i sidste halvdel af årtiet. Ulighed i indkomst stiger, således at de dårligst stillede bliver dårligere stillet i forhold til medianen og de bedst stilledes vilkår forbedres betragteligt. Sverige har fortsat relativt lav ulighed i indkomst i sammenligning med andre lande, men den er stigende. Af positive forandringer kan nævnes at flere unge kommer under uddannelse, at dødeligheden falder, også spædbarnsdødeligheden, at der ikke er nogen forværring i folks sociale forankring, og at der til trods for en vis stigning i andelen af befolkningen med to eller flere alvorlige velfærdsproblemer næppe kan siges at være tegn på en stærk stigning i store social problemer.

I tillæg identificeres en del områder hvor der er mangelfuld viden, som det vil være vigtigt at dække for at få en god empirisk basis for en socialpolitisk debat. Det er, for eksempel, slående at så forholdsvis lidt vides om børns velfærd i et land hvis socialpolitik altid har haft som et centralt mål at sikre børns velfærd. Det er også forbavsende så lidt viden der er om, hvad de store strukturændringer i det sociale sikringssystem, i skolerne og i sund-

hedssektoren har haft på folks velfærd. Dette kan der forhåbentlig rettes op på i nærmeste fremtid.

Alt i alt er delbetænkningen et imponerende stykke arbejde, som uden tvivl vil sætte mange tanker i gang og danne basis for en informeret debat om fremtidens socialpolitik. Den danner også et fortrinligt grundlag for komiteens videre arbejde. Det er jo ikke ensbetydende med, at der ikke er ting der kan forbedres, nuanceres eller diskuteres. Resten af mine kommentarer fokuserer på sådanne ting.

Til trods for den omhyggelige og interessante beskrivelse af velfærden i Sverige i halvfemserne, så forlod rapporten mig med spørgsmål som:

- Hvordan gik det så med svenskerne i dette vanskelige ti-år?
- Hvordan klarede det svenske samfund de store udfordringer det blev udsat for?
- Er Sverige fortsat et velfærdssamfund par excellence?

Svarene på disse spørgsmål kommer vel an på, hvad man lægger vægt på, og hvad sammenligningsgrundlaget er. I rapporten er det situationen ved indgangen til årtiet. Jeg tror, at hvis komiteen havde sat den svenske udvikling i et lidt bredere perspektiv, for eksempel sammenlignet med andre lande, så ville de svenske problemer se mindre alvorlige ud, især i betragtning af, hvor store udfordringerne egentlig var. Jeg tror, for eksempel, at hvis komiteen skulle præsentere sit materiale til den Amerikanske kongres, så ville den lægge mere vægt på at fremhæve, hvor beskedne de negative effekter af den økonomiske krise og den store indvandring egentlig var. Den svenske offentlighed kan også have godt af at høre, at selv om der var problemer og selv om mange fik det dårligere, især økonomisk, så kunne det være gået meget værre. Det kunne man for eksempel illustrere ved at klargøre, hvor stor en rolle velfærdsstatens forsørgelse og ydelser spillede i dette vanskelige ti-år. Der blev lavet nedskæringer og indskrænkninger på mange områder, men store dele af forsørgelsessystemet forblev

intakt, og det er vigtigt at vise, at det faktisk i stor udstrækning gjorde, hvad det skulle gøre.

I den foreliggende rapport har det ikke været muligt at følge enkeltpersoner over tid. Det betyder, at vi ikke ved om der i 90-erne opstod grupper af personer som fik langvarige problemer af mange slags, eller om mange personer fik problemer af relativt kort varighed. Rapporten viser klart, at ungdommen og indvandre-re er to grupper som rammes hårdt af krisen. Men vi ved ikke om det er en relativt lille andel af disse grupper som har langvarige problemer, eller om mange rammes, men relativt kortvarigt. Det er derfor vigtigt, at komiteen i sin næste rapport vil kunne vise resul-tater baseret på longitudinelle data.

I komiteens opdrag indgår at der ønskes en redegørelse for vel-færdsudviklingen for kvinder og mænd. Dette synes jeg har fået for lidt opmærksomhed i rapporten. Det må være en centralt spørgsmål, om de store forandringer det svenske velfærdssystem blev udsat for i 1990-erne resulterede i, at ligestillingen mellem kvinder og mænd blev påvirket. Det er centralt, fordi ligestilling mellem kønnene har været en central del af svensk social-og ar-bejdsmarkedspolitik i mange år. Jeg håber derfor, at dette bliver en vigtig del af komiteens videre arbejde.

Det vises, at indvandrere som gruppe nok er den der blev ramt hårdest af den økonomiske krise, og at det er den gruppe, der har fået mindst glæde af det økonomiske opsving. Rapporten gør ikke rede for, i hvor stort omfang dette skyldes den meget store indvandring mellem 1992 og 1994. Det synes imidlertid at være et vigtigt spørgsmål, da det jo er velkendt at selv under gode økono-miske forhold tager det tid for nye indvandrere at blive integreret i det nye land. Hvis vi for eksempel antager, at alle de ikke-nordiske indvandrere der kom mellem 1992 og 1994 har fået socialbidrag, så kan det forklare næsten hele stigningen ind andelen som modta-ger socialbidrag. Det gik op fra 6 procent i 1990 til 8.5 procent i 1997. Efter mit skøn udgjorde de nye indvandrere ca. 2 procent af den svenske befolkning. Forringelsen af de børnerige familiers økonomiske situation kan muligvis også i stort mål forklares på

denne måde. Jeg ville foreslå, at komiteen i sit videre arbejde forsøger at estimere hvordan velfærdsudviklingen ville have set ud, hvis man ser bort fra de nye indvandreres situation.

En anden samfundsgruppe, som var hårdt ramt af den økonomiske krise var ungdommen. Arbejdsløshed, økonomiske problemer, og socialbidrag blev mere almindeligt, og man får et stærkt indtryk af, at mange unge kom i klemme i systemet i dette ti-år. Men billedet af de unge er mere komplekst end som så. Mange flere unge gik på universitet eller til en anden højere uddannelse. Mange gjorde måske nok dette, fordi det var umuligt at finde et job; men der er jo ingen tvivl om, at uddannelse er en god investering i fremtiden, så presset på arbejdsmarkedet kan måske for nogle unge have været en god ting. Det må også være tilfældet at mange unge har forældre, som ikke havde større problemer i 1990-erne. Rapporten er helt tavs om, hvilken rolle de unges forældre spillede hvis der var økonomiske eller andre problemer fremkaldt af den økonomiske krise. Dette kan der forhåbentlig rettes op på i det fremtidige arbejde.

Børnefamilier har altid stået centralt i svensk socialpolitik, og deres økonomiske og materielle velfærd er et centralt mål for velfærden i det svenske samfund. Det er derfor nok et af rapportens vigtigste resultater, at børnefamilierne ramtes forholdsvis hårdt af den økonomiske krise og de indstramninger i forsørgelsessystemet og velfærdsydelser der fulgte efter. Mellem 1991 og 1995 faldt den svenske befolknings disponible indkomst per kostenhed, hvorefter den begyndte at stige igen. I 1997 havde den dog endnu ikke nået niveauet fra 1991. Andelen af personer som boede i husholdninger med meget lave indkomst steg også i perioden 1991 til 1997. Hvor meget afhænger af, hvilket mål der anvendes for lav indkomst. Hvis man benytter en definition på linje med den der oftest bruges i international fattigdomsforskning, som definerer som fattige de der har en husstandsindkomst under 50 procent af median indkomsten, så er der en moderat stigning fra 2.6 procent i 1991 til 3.1 procent i 1997 som lever i fattige familier. Men hvis man i stedet benytter socialbidrags normen som grænse for fattig-

dom, er der en fordobling fra 5.4 procent i 1991 til 10 procent i 1997. Denne forskel skyldes fortrinsvis, at median indkomsten er faldet, således at 'fattigdomsgrænsen' defineret i relation til medianindkomsten er lavere i 1997 end den var i 1991.

Disse forandringer var meget ulige fordelt over forskellige husholdningstyper, og det var husholdninger med børn, og enlige forsørgere, som oplevede den største nedgang. Medens andelen af personer der boede i husholdninger med indkomster under socialbidragsnormen steg fra 5.4 procent i 1991 til 10 procent i 1997, var de tilsvarende tal for enlige med børn ca. 8 procent i 1991 og 23 procent i 1997, og for par med tre eller flere børn ca. 17 procent i 1991 og 25 procent i 1997. Andelen af børn, som lever i familier med en disponibel indkomst lavere end socialbidragsniveauet steg fra 6 procent til 14 procent for de 7 til 17-årige og fra knapt 7 procent til næsten 18 procent i 1997. Dette er meget store ændringer i løbet af kort tid og det er forandringer i svenske børns vilkår, som kræver opmærksomhed.

Det er imidlertid ikke klart fra rapporten, hvad det egentlig betyder for børns velfærd, at de lever i en familie med meget lav indkomst. Som nævnt tidligere, er der konsensus om, at lav indkomst kan være en trussel mod individets velfærd i det moderne samfund. Der er imidlertid ikke enighed om, hvor lav indkomsten skal være før der opstår problemer for voksne og børn. Man kan selv sagt sige, at socialbidragsnormen, som her er benyttet til at definere grænsen mellem lav og ikke-lav indkomst, er udtryk for en politisk stillingtagen til, hvad der er økonomisk nødvendigt i dagens Sverige. I lys af et sådant argument, er det klart bekymringsværdigt, at næste 20 procent af små børn under 6 år lever i familien hvis indkomst falder under denne grænse. Dette tal i ikke meget mindre end andelen af børn i USA som lever i fattigdom, ca. 20 procent af alle børn. Ikke desto mindre vil jeg håbe, at komiteen i sit fremtidige arbejde vil have mulighed for at skabe bedre indsigt i de levevilkår disse familier, og især børnene, har. Hvad er det disse børn afskæres fra? Er størstedelen af børnene 'fattige' i kort tid eller er det noget, der præger hele barndommen? I hvilket mål

kompen­serer den svenske velfærdsstat på andre måder disse familier, således at den lave indkomst ikke bliver et så stort problem, især for børn? Hvor dygtige er forældrene til at få økonomien til at løbe rundt, selv under disse forhold? Disse er vigtige problemer at få klarhed over, da de socialpolitiske vedtag vil afhænge af, hvilke svar der gives til disse spørgsmål.

Uligheden i indkomst er meget lav i Sverige, uanset hvordan den måles. Men den er steget i 1990-erne. GINI-koefficienten var knapt 22 i 1991 og i 1997 var den 25. Forskellen mellem den nederste del af indkomstfordeling og medianen blev større, ligesom forskellen mellem medianen og den øverste del gjorde. En sådan forøgelse af indkomstforskellene er blevet observeret i de fleste Europæiske og nord-Amerikanske lande de sidste ti-år. Udviklingen i Sverige er vanskelig at vurdere, og komiteen afholder sig da også fra det. Jeg synes imidlertid, at det læses mellem linierne, at dette nok er en bekymringsfuld udvikling.

Her synes jeg, at det ville være nyttigt, hvis det blev gjort klart, at der er dyb uenighed blandt fagfolk og politikere, om ulighed i indkomst er et gode eller et onde. Der er en del, der mener, at indkomstforskellene har været for små i Sverige i mange år, og de må have glædet sig over udviklingen i 90-erne, som gav lønspredning og store kapital gevinster. Kan der ikke være grund til at se optimistisk på denne udvikling i Sverige? Det påpeges senere i rapporten, at økonomiske problemer er en trussel mod velfærd. Men det er vel muligt at afhjælpe økonomiske problemer, selv om uligheden i indkomst stiger? Det er vel endog en mulighed, at der vil blive bedre råd til at klare sådanne problemer, hvis nogle har mulighed for store indkomster.

Sverige og de andre nordiske lande har etableret en universel model for økonomisk og social tryghed, hvor økonomisk støtte og service til alle kombineres med indkomstbestemte socialforsikringer. Denne model har været under stærkt pres i 90-erne. Den er dyr, og det er et spørgsmål om Sverige har råd til at fortsætte med denne model. Et eksempel på hvor universel modellen er findes i resultater for, hvor meget en person i gennemsnit modtager i soci-

alforsikring og bidrag per år. Dette beløb er næsten det samme for folk i den laveste del af indkomstfordelingen, som i den højere. Procentuelt betyder disse overførsler meget mere for de med lav indtægt, mens de udgør en relativt beskeden del af de velståendes. Rapporter viser derudover, at betydningen af disse overførsler er steget for de dårligst stillede i løbet af 1990-erne.

Under krisen blev den universelle model ikke opgivet, men der blev foretaget stærke beskæringer i ydelser, for eksempel til familier med børn og til enlige mødre, og til ressourcer for børnehaver og skoler. Som komiteen påpeger, kan sådanne nedskæringer i ressourcer have den konsekvens, at forældre med god økonomi udnytter nye muligheder for at betale højere afgifter for alternative muligheder for børnepasning eller privat skole, at der som følge af resourcebeskæring til offentlige ydelser udvikles et parallelt system, hovedsageligt offentligt finansieret, for middelklassens børn. Da et af hovedargumenterne for den universelle model er, at den sikrer middelklassens støtte til velfærdsstaten, vil en sådan udvikling synes at stille spørgsmålstejn ved modellen som sådan.

Er det på tide, at den universelle model opgives for eksempel for at undgå en udvikling i retning af at middelklassen betaler sig til bedre service både for deres børn og sig selv? Eller ville det kun yderligere fremskynde en sådan udvikling? Har et land som Sverige forsat sat råd til den universelle velfærdsstatsmodel? Eller er der andre og bedre måder at sikre befolkningens velfærd på? Der er mange uløste spørgsmål i så henseende, og selvom valget er politikernes, må det være eksperternes rolle at skabe et videns- og diskussionsgrundlag for informerede beslutninger. Jeg vil derfor opfordre komiteen at til videreudvikle de tanker den har gjort sig om disse problemer i det afsluttende kapitel, og at den vil forsøge at udvikle et empirisk grundlag for en debat om forskellige modeller for balancen mellem stat, marked og familie. Dette vil være af stor betydning for fremtidens socialpolitiske debat i Sverige.

Den foreliggende rapport om velfærdsudviklingen i Sverige i 1990-erne dækker ualmindeligt mange aspekter af denne udvikling, mange flere end jeg her haft mulighed for at dække. Der er

for eksempel spændende ændringer i fertilitetsmønsteret i Sverige, som fortjener opmærksomhed, fordi der er tegn på, at de økonomiske og sociale betingelser spiller en større rolle for frugtbarheden, end tidligere. Rapporten dokumenterer også i detaljer de mange ændringer der er sket på kort tid med hensyn til velfærdssydelserne og den gør det klart, hvor dårligt vidensgrundlaget er for at vurdere hvilke konsekvenser disse ændringer har. Rapporten inddrager børnepasning, skolegang og helsevæsen på lige fod med andre offentlige tjenester, som børneværn, ældreomsorg, og socialforsikringer. Dette er vigtigt, fordi det gør det klart, at velfærdsudviklingen drejer sig ikke blot om socialpolitik i snæver forstand, men om uddannelsespolitik, børne- og familiepolitik, og arbejdsmarkedspolitik.

Der er begrænsninger i den foreliggende rapport, og jeg har nævnt nogle af disse ovenfor. Efter min vurdering vil det være vigtigt for komiteen i dens arbejde det kommende år at forsøge at uddybe vores viden om, hvad "det gode liv" er for forskellige samfundsgrupper i Sverige i dag, altså at problematisere det velfærdsbegreb, som har ligget til grund for de sidste årtiers levkårsforskning. Jeg vil også håbe, at man ved hjælp af longitudinelle data kan få et klarere indblik i om de problemer der opstod i 1990-erne fortrinsvis var kortvarige, eller om visse samfundsgrupper, såsom nye indvandrere, enlige mødre og unge, har fået problemer af mere langvarig art. Endelig håber jeg, at komiteen vil tage de store spørgsmål om ulighed og den universelle velfærdsmodel op og fremskaffe et empirisk grundlag for en politisk debat om disse vigtige problemer.

Joakim Palme

Jag måste reflexmässigt säga att jag genast skulle vilja inleda ett akademiskt seminarium, eftersom både Annemette Sørensen och Hanna Uusitalo tog upp så många viktiga frågor. Men jag skall avhålla både mig själv och kommittén från att göra det och inskränka mig till att tacka för mycket intressanta perspektiv på den svenska utvecklingen och vad vi håller på med.

Vi går direkt över till frågor från auditoriet. Jag vore glad om ni använder den korta tiden vi har på oss till frågor och inte till föreläsningar, om jag får vara så fräck.

Frågor från auditorium och press.

Anita Jönsson

Riksdagens socialförsäkringsutskott

För ni någon diskussion i er rapport om arbetets betydelse för andra välfärdsområden?

Joakim Palme

Arbetet hänger nära samman med andra aspekter på välfärd som hälsa och inkomster. Men jag tror att du frågar om arbete som grund för socialförsäkringsrättigheter och om vad vi kallar golvproblemen som finns i arbetslöshets- och socialförsäkring. Stämmer det?

Anita Jönsson

Nej, jag tänkte mera på om det är valet mellan generella och behovsprövade välfärdssystem som är problemet; eller att människor har eller inte har ett arbete.

Joakim Palme

Vi för ingen utförlig diskussion kring olika modeller för hur socialförsäkrings- eller välfärdssystemen ska organiseras. Ramen för den här rapporten ger inte utrymme för det. Det är möjligt att vi kan göra det när vi återkommer till den punkt i våra direktiv som handlar om att sätta in den svenska utvecklingen i ett internationellt perspektiv. Vår utgångspunkt har varit att beskriva hur det faktiskt ser ut och inte att diskutera hur det skulle kunna se ut.

Petter Larsson*Tidningen Arbetet*

Ger rapporten stöd för teorin om 2/3-samhället, eller kanske snarare 4/5-samhället?

Joakim Palme

Jag tror att det är lite för tidigt att säga om vi hamnar där. Vi hade en diskussion med Hannu Uusitalo igår kring erfarenheterna av en stor arbetslöshet bland ungdomar i Finland på 70-talet. De ungdomar som kom in på arbetsmarknaden under de här svåra åren var faktiskt senare integrerade som om arbetslösheten inte existerat. Nu har krisen både i Finland och Sverige varit djupare och jag skulle vilja sätta varningstrianglar på ofärdsproblemen.

Bo Zackrisson*Tidskriften Medikament*

Har någon av er som har jobbat i kommittén blivit överraskad av något som hittills har kommit fram?

Joakim Palme

Jag vill börja med att säga att jag har blivit överraskad av kunskapsluckorna, av vad vi inte har kunnat få fram. Jag blev också överraskad av att krisen slagit så brett och över en rad ofärdsindikatorer. Det som har överraskat mig mest är vad vi försöker sammanfatta med "att först blir det mycket sämre och sedan blir det lite bättre". Kvinnor i arbetargrupper på en rad områden har också välfärdsproblem i en utsträckning som jag har blivit förvånad över.

En annan sak som har överraskat oss väldigt mycket är bristen på kunskap på viktiga områden. Som att man har väldigt dålig koll på i vilket skick människor lämnar sjukvården när antalet sjukhusängar har halverats. Speciellt när det gäller kvaliteten inom vård, omsorg och skola, är kunskapsluckorna väldigt stora. Är det någon mer i kommittén som blivit förvånad?

Elisabet Näsman

Vi visste att ensamstående mödrar är en utsatt grupp, även om de har det bättre i Sverige jämfört med i andra länder, men jag slogs ändå av att de kom igen på så många ofärdsområden och blev så lite delaktiga i återhämtningen. Det hade vi inte riktigt insett.

Lena Sommestad

A propós Annemettes kommentar om kvinnor och män i den svenska välfärdsstaten har en indikator på en välfärdsmodell varit hur den fungerar ur könsperspektiv. I den svenska modellen har ensamstående mödrar inte avvikit från normen och en utgångspunkt för en vidare diskussion kan vara om vi är på väg mot ett systemskifte i det avseendet.

Men i många fall pekar utvecklingen åt rätt håll även om den för vissa grupper är mindre gynnsam, kanske kommer vi tillbaka till 1990 i vissa avseenden. I varje fall börjar vi ifrågasätta de negativa bilder som har varit vanliga under 90-talet, de kanske inte riktigt stämmer. Man kan fråga sig om det som har hänt under 1990-talet bara är ett hack i välfärdsutvecklingen och om allt kommer att se ut som vanligt igen när allting är över.

Sonya Fransson

Riksdagens arbetsmarknadsutskott

Ni pekade på att invandrare, ensamstående mödrar och ungdomar haft stora problem med arbetslöshet. Hur ser det ut för de funktionshindrade och arbetshandikappade? Vi har en undersökning från SCB som visar att ungefär 50 procent av de funktionshindrade inte har något arbete. Har det inte skett någon förändring under 90-talet?

Joakim Palme

Man kan tycka att det är förvånande att utträdet från arbetsmarknaden, även om det historiskt sett är stort, inte varit ännu större. Jämfört med övriga Europa har färre äldre lämnat den svenska arbetsmarknaden. Hos oss är det framförallt bland de unga som

arbetslösheten stigit mycket snabbt, men det är också för dem den nu går ner. Dessutom är det svårare att värdera de ungas situation eftersom många arbetssökande också är studerande. På sikt kan ju deras situation på arbetsmarknaden förbättrats med utbildning, även om många egentligen velat ut och arbeta.

Marta Szebehely

När det gäller de funktionshindrade lyckades vi inte hitta något material som kunde visa utvecklingen under tid, vilket är vad vi fokuserat på. Vi hittade enstaka uppgifter som bekräftar att funktionshindrade har drabbats hårt, men vi har inte kunnat bedöma om de drabbats värre än andra grupper.

Mats Josefsson

Är vi överdrivet fixerade vid problem, har vi inte klarat krisen?

Joakim Palme

Det är än så länge en öppen fråga. Med de förutsättningar som fanns vid 90-talets början blev det ändå inte så illa som åtminstone jag trodde. Men jag tycker att det fortfarande finns starka indikationer på att vissa grupper inte hänger med i den utsträckning man skulle vilja.

Lena Sommestad

På försörjningssidan ser vi en positiv utveckling nu när arbetslösheten går ner. Men osäkerheten består om effekterna av nedskärningarna på välfärdstjänsteområdet liksom av de sänkta resurserna till skolan och av de stora organisationsförändringarna.

Kalle Elofsson

Rädda Barnens Riksförbund

Barns välfärd är inte detsamma som barnfamiljernas välfärd. För att öka kunskapen om barns situation och hur välfärden förändras för dem behöver man tillämpa ett generationsperspektiv. Har utredningen för avsikt att, med utgångspunkt ifrån en djupare analys

av de förändringar i välfärdssystemen som direkt rör barn och unga, beskriva vad välfärd för barn är för något?

Johan Fritzell

Det är helt riktigt som du säger, att barns villkor inte är detsamma som barnfamiljernas villkor. Vi har också i flera avseenden uppmärksammat det som paradoxalt, att vi vet så lite om barns villkor och vi ser väldigt mycket fram emot den stora studie om barns levnadsvillkor som kommer att göras under våren 2000. Men den kan inte ge alla svar, det behövs också en mängd annan forskning. Det borde också läggas ett större ansvar på de myndigheter, som har hand om barnomsorg och skola, att verkligen försöka följa upp vilka effekterna blivit av de dramatiska förändringarna på de här områdena.

Ysa Turan

Stadsdelsförvaltningen i Kista

Hur ser välfärden ut i förorterna?

Joakim Palme

Vi har kunnat belägga att den etniska och socioekonomiska boendesegregationen har ökat under 90-talet. Och det finns starka föreställningar om att välfärden försämras dag för dag, men förvåningsvärt lite kunskap som kan belägga farhågorna. Resurstilldelningen till skolorna i de utsatta områdena är visserligen lite större, men man kan sätta frågetecken för om det verkligen kan kompensera för de problem som ansamlats där. Detta är en av de frågor som vi avser att arbeta med. Också amerikanska forskare har svårt att visa effekterna av att växa upp i ett getto. Det är familjens resurser i sig som är det avgörande, inte att man bor i ett utsatt område. Jag vill inte nedvärdera konsekvenserna av boendesegregationen, det kan vara negativt i sig, men jag tror att det är viktigt med mer systematisk kunskap.

Tuija Meisaari-Polsa

Stockholms läns landsting, ansvarig för sociala frågor på regionplan- och trafikkontoret

Har ni också studerat speciella grupper av invandrare, inte bara invandrare generellt? Vi vet ju hur stora skillnader det kan vara mellan olika invandrargrupper.

Johan Fritzell

Vi behandlar i huvudsak denna oerhört heterogena grupp som en enhet, vilket givetvis på ett sätt är en brist. Men vi gör det delvis avsiktligt för att bilden inte ska bli alltför plottrig. Du har helt rätt i att det finns forskning som visar att människors livsvillkor ser väldigt olika ut beroende på hur länge de varit i landet och varifrån de kommer. Vi har siffror i vår rapport som visar att utomeuropeiska invandrare har en mycket högre arbetslöshet än europeiska. Socialstyrelsen kom med en rapport ganska nyligen som visar att problemen för specifika invandrargrupper är betydligt större än de genomsnittliga problem som vi belyser.

Ivan Markowich

Fackjournalen

Har ni, när ni lämnar er slutrapport, kommit längre med frågan hur kommunalisering, nya driftsformer och i vissa fall privatisering har slagit i framförallt kommunerna. Vad har man fått ut av organisationsförändringarna?

Marta Szebehely

Om vi har kommit längre får vi väl se då, vi har i alla fall ambitionen. Vi hade redan den här gången tänkt lägga ut ett forskaruppdrag på en forskare som är väldigt bra på det här området, men han var dessvärre pappaledig. Vi kommer i varje fall att få en bättre sammanställning av de kunskaper vi har idag, än den vi har förmått göra i den här delrapporten. Men jag kan bara hoppas att vi också ska få fram ny kunskap.

Joakim Palme

Vi får ta fasta på det som Hannu Uusitalo var inne på, att metodproblemen är stora när det gäller att mäta effekter. För sakdiskussionen är det väldigt viktigt att ta fasta på både positiva och negativa effekter. De här typerna av studier borde på något sätt kunna bidra till, och utgöra ett underlag för, en socialpolitisk bedömning av om de här instrumenten, i ökad eller minskad utsträckning, ska användas i framtiden. Än så länge är frågan lite väl öppen för att jag skulle vilja ta ställning.

Elisabet Näsman

Också vad gäller barnomsorgen finns det en hel del små lokala studier som försöker ta fasta på olika idéer om hur man skall mäta och hantera frågor om kvalitet, produktivitet, och effektivitet. Att det inte finns några stora systematiska studier gjorda under längre tid är en del av problemet. Det är svårt att få någon systematisk, enhetlig bild. Men vi får väl se hur långt vi hinner med den sammanställning vi skall göra.

Joakim Palme

Eftermiddagens tre paneler ska diskutera resultaten i vår första delrapport. Paneldeltagarna får först sju minuter på sig för att peka ut några frågeställningar, sedan vidtar en diskussion. I första panelen som ska diskutera vård och omsorg sitter Inger Efraimsson, förbundsordförande i SKTF, Kerstin Wigzell, generaldirektör på Socialstyrelsen och Toivo Heinsoo, f.d. direktör vid Landstingsförbundets avdelning för hälso- och sjukvårdsfrågor.

Panel I: Vård och omsorg

Svarte Petter – spel mellan välfärdens portmonnärer

Inger Efraimsson

Förbundsordförande för SKTF

Jag är också socialarbetare sedan tjugofem år tillbaka och jobbade fram till 1996 i Karlskoga kommun, huvudsakligen med individ- och familjeomsorgen. Jag skall ge några subjektiva reflexioner omkring den här delrapporten som jag är väldigt imponerad av. Den tecknar en bred och god bild av utvecklingen under 90-talet. Möjligen är den alltför koncentrerad till statistik och sammanställningar av data men där finns också funderingar hur andra perspektiv skall fångas in. Jag vill börja med att säga att jag fortfarande tycker att Sverige är ett bra land att leva i. Vi är världens mest jämställda land och det beror mycket på barnomsorgen och föräldraförsäkringen, men också på barnhälsovården och mödravården. Kvaliteten är fortfarande hög i sjukvården och i äldre- och handikappomsorgen, som i alla fall i princip fortfarande omfattar alla. Utredningens siffror kring barnadödlighet och livslängd stöder den uppfattningen. Socialförsäkringssystemet och fördelningspolitiken lägger ett golv för välfärden i Sverige. Vi har ingen slum trots boendesegregationen. Välfärden är också starkt förankrad hos svenska folket. Det visade sig inte minst i senaste valrörelsen där välfärdsfrågorna dominerade medan frågan om skattesänkningar fick en underordnad roll. Men bokslutet ger också besked om ett antal allvarliga brister och försämringar, många i och för sig väl kända innan de blev så här värdefullt dokumenterade och sammanställda. En stor fråga som kvarstår är den om barns villkor, men den kräver en annan metodik och ett långt perspektiv. En del är dock gjort, jag tänker på Gustav Jonssons dokumentation av 222 Stockholmspojkar men frågan förtjänar ändå att allvarligt begrundas.

Jag är övertygad om att även de ekonomiska villkoren har stor betydelse för barns framtidsmöjligheter.

1997 betalade vi och Kommunal tillsammans ut tio miljarder i arbetslöshetsersättning bara till våra medlemmar, samtidigt som välfärdstjänsten behövde personal. Under de närmaste tio åren är rekryteringsbehovet beräknat till ungefär 800 000 personer. Man kan allvarligt fråga sig om man inte hade kunnat använda pengarna mer offensivt och konstruktivt. Och vilken roll spelar det att välfärden betalas ur olika kassor? Min uppfattning är att det har varit väldigt mycket Svarte Petter-spel mellan de portmonnäer som finansierar välfärden.

Utredningens resonemang kring socialbidraget förtjänar också flera och djupare analyser. Socialbidrag som försörjning kan innebära att integriteten kränks och självförtroendet går förlorat. Och även om kostnaderna för socialbidragen har ökat våldsamt under 90-talet så har nivåerna för dem som lever på socialbidrag sänkts och prövningarna har blivit hårdare.

Kommunerna har byggt upp en parallell organisation till arbetsförmedlingarna, inte för att det har varit mest rationellt utan för att de inte har funnit någon annan väg att få tag i arbetsmarknadsresurser och pengar och värna sina utgifter och inte minst sina välfärdstjänster.

En varning för lyktstolpens sken

Kerstin Wigzell

Generaldirektör för Socialstyrelsen

Jag vill knyta an till Annemette Sørensens påstående att det är viktigt att analysera och försöka förstå varför saker och ting har gått bra i tider av kris, för att förstå vad som har hänt och hur framtiden ska hanteras. Slutsumman för 90-talet visar också att det finns en rad inslag i välfärden, som vi har lyckats både värna och utveckla.

Jag tänker räkna upp några som jag tycker är viktiga, det blir lätt så att vi bara talar om det som har försämrats.

Sjukvården är ett mycket bra exempel. Den har varit utsatt för väldiga omstruktureringar och fått vidkännas nedskärningar, men fungerar bra och är säker. Också produktiviteten har ökat, även om ökningen har avstannat de senaste åren. Jag tror att den också tål en internationell jämförelse. Svensk sjukvård har klarat av årtiondet bra, den ger resultat, har befolkningens förtroende och vi får mycket för pengarna.

Social barnavård och missbruk är områden som inte alltid har så starka förespråkare – diskussionerna om missbrukare och om föräldrar som inte klarar av att vara föräldrar är ofta av regressiv karaktär – men trots det har vi lyckats värna deras budget, även om det finns mycket att önska i övrigt.

Att flera blir beroende av socialbidrag betyder kris både för samhället och den enskilde, men vi har inte släppt människor till fattigdom. I för sig är det skandal att någon är hemlös och samtidigt svårt sjuk, men vi kan se att det inte är ren fattigdom som gör att man blir hemlös, man har andra stora problem. För de funktionshindrade talar vi till och med om ökade insatser under det årtionde som gått och jag vill lyfta fram en så revolutionerande sak som personlig assistans och den valfrihet och autonomi som den leder till. Mycket brister i äldreomsorgen, men det är ju också så att vi inom sjukvården nu genomför behandlingar av

äldre – som operationer av leder och ögon – vilket vi inte gjorde förut, som ger ett bra resultat och ett bättre liv under de återstående åren. Nuförtiden ser vi till och med till att äldre har syn på bäge ögonen, det gjorde vi inte för ett antal år sedan.

Kostnaderna för läkemedel har ökat, beroende på att vi låter människor få del av nya, dyra men också mycket verksamma läkemedel. Vad det är som har gjort att vi har värnat och utvecklat vissa områden behöver också analyseras. Hann Uusitalo påpekade att välfärdsbegreppet är trettio år gammalt men du tycker samtidigt att det fortfarande är i full funktion. Du menade också att Sverige har unika möjligheter att följa välfärdsutvecklingen. En journalist

undrade om någon var överraskad av något av resultaten. Jag kan konstatera att det som presenterats när det gäller folkhälsa och sociala villkor stämmer mycket väl med det som Socialstyrelsen har rapporterat om. Här har vi en nationell skatt som vi skall ta tillvara. Samtidigt finns här en liten varning för lyktstolpens sken, att vi alla tittar på det som lysas upp av lyktstolpen men inte ser på det som finns i mörkret utanför. Delvis tänker jag på att det behövs internationella jämförelser för att ge djup åt analysen. Se trender, se förändringar i värderingar och marknaders sätt att fungera. För att bedöma om den svenska välfärdsmodellen fungerar eller inte, måste vi jämföra med hur andra system har klarat sig i liknande situationer. Man måste också dyka ner på livsstilar och värderingar, det finns stöd för de svenska systemen. Jag tycker att det kommer fram för lite i den samlade analysen att hälso- och sjukvården är viktig för människor. Men de måste uppleva att systemet också i framtiden ger det som förväntas av det.

Vad gäller välfärd för alla håller jag helt med kommittén när man lyfter fram barn och unga, men uppmanar er att titta särskilt på barn och ungdomar där föräldrarna inte finns eller där de till och med är en del av barnets problem. I våra diskussioner om en barnkommission talar vi allmänt om barn men de utsatta barnen hamnar rätt mycket vid sidan av. Jag vill också uppmärksamma att medan sjukvården fungerar jättebra för dem som kommer in i apparaten, men för människor som inte själva söker sig dit och för människor som har livslånga och sammansatta behov fungerar inte systemen på samma sätt. Det är något vi måste gå vidare med, både när det gäller att söka kunskap och att handla. Tack.

120 000 nya höftleder

Toivo Heinsoo

F.d. direktör vid Landstingsförbundets avd. för hälso- och sjukvårdsfrågor

För några veckor sedan slutade jag på Landstingsförbundet och finns numera i en liten organisation, som ägs av Uppsala universitet, där vi försöker att brygga över gapet mellan forskning och praktisk tillämpning.

Rapporten är väldigt intressant. Möjligen tycker jag, precis som Kerstin Wigzell, att diskussionen kring hälso- och sjukvårdens roll i välfärdssystemet skulle kunna breddas och fördjupas. Jag inser att vissa fakta, nödvändiga för en fördjupning, inte alltid finns till hands och att det är förklaringen till att man lämnar området lite snabbare än vad man egentligen vill.

Joakim Palme inledde konferensen med att säga att om han i början av 90-talet hade berättat om de förändringar som skulle uppstå i välfärdssystemet så skulle ingen ha trott honom och han skulle ha avfärdats som en mörkrets man som kom med farliga profetior. När det gäller hälso- och sjukvården tror jag att jag hade setts som väldigt optimistisk om jag i början av 90-talet sagt att över 120 000 människor skulle få nya höftleder och bli fullt rörliga, slippa vara funktionshindrade, slippa sitta i rullstol, slippa smärtor och att 50 000 människor varje år skulle få sina ögon opererade. Hälso- och sjukvården har under 90-talet bidragit till att många människor har fått ett bättre liv. Också när man tittar på faktiska tal, antalet läkare per invånare eller antalet behandlingar, är resultatet gott. Under 90-talet blev vårdstrukturen inriktad på produktion och medicinska resultat.

Huvudintrycket blir att sjukvården – genom rätten för den enskilde att välja sjukhus och läkare, genom vårdgarantier för operationer där patienten själv får avgöra när garantin skall falla ut och genom förstärkningar i lagstiftningen kring patientens rätt – blivit

mer individualiserad. Jag har inget att invända emot huvudmannaskapsförändringarna som betonade de sociala tjänsterna och var riktade mot den enskilde.

Den ekonomiska krisen, som innebar att kommunerna tvingades dra ner på eller inte hade råd att leverera alla de sociala tjänster som hälso- och sjukvårdens medicinska effektivitet ställde krav på, ledde till att en del reformer blev mer beroende av individuella och anhörigas insatser än vad man hade tänkt sig. Många gamla människor som blev opererade var inte färdiga att själva gå vidare i livet. Diskussionen om hälso- och sjukvårdens uppgifter tror jag vi behöver ta under de kommande åren. Är den en individuell välfärdstjänst eller är den en del av ett samhälles välfärdspolitik och vad betyder det? Är det till exempel Apotekets roll att vara en del i hälso- och sjukvårdssystemet eller är Apoteket en detaljhandelsverksamhet vilket som helst?

De värderingsförskjutningar som har skett väcker en socialpolitisk diskussion kring segregeringen. Vi vet idag att det är svårare att rekrytera till socialt belastade områden för att klara hälso- och sjukvårdstjänster. Vissa orter har lägre status och det är ont om kvalificerad personal. Riskerar vi att delar av Sverige får sämre vård och sämre möjligheter att utnyttja välfärdstjänster?

Det är också värt att diskutera varför så pass många frivilligt väljer att stå i kö till hälso- och sjukvården. Är det ett tecken på att man avstår från vård av ekonomiska skäl? Kanske är det inte avgiften i sig som är belastande utan kombinationen av förlorad inkomst och nya avgifter som tillkommer efter vården?

Ett tredje område som vi inte har berört är den individualiserade vården. Orkar samhället upprätthålla folkhälsoperspektivet parallellt med att patienten ska vara i fokus? En del av bristerna i välfärdsutvecklingen under 90-talet har ännu inte visat sig inom hälso- och sjukvårdsområdet. Vi vet inte vad socialförsäkringsreformerna exempelvis kring tandvården kommer att betyda för hälsostatusen. Vi vet inte vad det hårdare klimatet på arbetsmarknaden kommer att betyda för hälso- och sjukvårdstjänsterna. Vi vet

heller inte vilken betydelse de minskade resurserna för barnen får för hälso- och sjukvården.

Från medicinsk-teknisk utgångspunkt och när det gäller medicinska resultat så har hälso- och sjukvården klarat sig över förväntan under 90-talet och dessutom åstadkommit bättre resultat än tidigare. Men det finns många luckor kvar att analysera och fördjupat diskutera för att förstå sambandet mellan hälso- och sjukvården och våra möjligheter att upprätthålla en välfärdsstat.

Joakim Palme

Tack så mycket. Vi välkomnar nu frågor från publiken. Från kommittén deltar Marta Szebehely som frågeställare. Men först socialminister Lars Engqvist.

Ett dystert årtionde

Lars Engqvist

Socialminister

Först en allmän kommentar. När resultaten i den här delrapporten ska värderas måste man bestämma sig för vilka förväntningar man hade på 90-talet, innan krisen var ett faktum. Först därefter kan man kan avgöra huruvida det gick åt helvete eller inte. Själv lämnade jag i början av 90-talet en journalistisk bana för att gå in i kommunalpolitiken med förhoppningar om att inkomstskillnaderna skulle minska, att 90-talet skulle erbjuda större social rättvisa. Nu kan jag bara konstatera att det var ett dystert årtionde. De mest utsatta fick betala välfärdens kris medan de mest välbeställda (kanske en tiondel av befolkningen) sannolikt klarade sig igenom 90-talet utan några större uppoffringar.

Medan den internationella diskussionen handlade om att Sverige hade gått för långt i nivellering fanns det alltså åtminstone en

socialdemokratisk politiker som tyckte att uppdraget handlade om att ytterligare öka jämlikheten.

Tillsammans med många andra hade jag haft ambitionen att bygga ut välfärdsorganisationen. Men krisen slog benhårt och vi kunde inte anvisa någon annan väg än att minska de offentliga samhällsutgifterna, vilket var väldigt plågsamt. Så går vi då ur 90-talet och konstaterar att ojämlikheten har ökat. Förhoppningsvis kommer den ekonomiska utvecklingen, den ökade sysselsättningen och den minskade arbetslösheten att rätta till en del.

Jag försöker skilja på min roll som socialminister och min roll som allmänpolitiker. När jag här säger att det viktigaste är att få igång den samhällskritiska debatten, formulera nya mål när det gäller jämlikhet och ta den goda ekonomiska utvecklingen som utgångspunkt för att minska de sociala skillnaderna, är jag lite mer allmänpolitiker. Förutsättningarna ser bra ut och vi kan trösta oss med att välfärdsorganisationen höll trots de förändringar i välfärdssystemet som genomfördes. Vi kan alltså bygga vidare på den traditionella välfärden. Men vi skall inte göra det på ett sådant sätt att det, när vi möter nya internationella kriser, bara återstår att minska barnbidragen och skära ner sjukersättningarna. Det måste finnas ett utrymme för att hantera kriser på ett bättre sätt än tidigare.

En jätteviktig uppgift blir att öka personaltätheten i äldreomsorgen och att ta fatt i den kommunala hemtjänst som fungerade hyggligt för ett antal år sedan, men som nu inte alls fungerar för dem som behöver lite mindre omsorg. Vi måste också, inte bara med tanke på att vi blir äldre, se till att vi har en ökad personaltäthet i övriga vård- och omsorgsorganisationer, inte minst i sjukvården. Det kommer att kosta och vi får avstå från någonting annat. Vi måste även satsa mer på forskning för att kunna utvärdera de organisations- och strukturförändringar som kommittén pekar på. Målen för dem, som är socialpolitiskt engagerade på mitt sätt, är att återigen plädera för social utjämning och jämlikhet. Nu lämnar vi 90-talet bakom oss.

Joakim Palme

Tack, först några frågor från Marta Szebehely, sedan går vi vidare med panelen

Diskussion

Marta Szebehely

Traditionen i Sverige, att alla grupper i samhället på välfärdstjänsternas område har använt sig av samma system, brukar vi kalla för den nordiska eller den skandinaviska modellen. Vi har haft samma skolor, samma sjukvård och samma äldreomsorg för rik som fattig. Att hemtjänsten slog igenom i början på 1950-talet innebar ett viktigt trendbrott med den gamla, fattigvårdspräglade äldreomsorgen. Man kan ha olika åsikter om detta var bra eller dåligt, men det är en del av vår historieskrivning. Det man nu kan undra är både om systemen fortfarande är tillgängliga för alla och om de är tillräckligt goda. Är de inte det väljer de som har ekonomiska möjligheter andra system, vilket undergräver stödet för de gemensamma systemen. Detta tycker jag är viktigt att diskutera, både när det gäller sjukvården och äldreomsorgen.

Kerstin Wigzell menade att man vet i vilket tillstånd folk skrivs ut från sjukvården. Ja, man vet om operationerna har lyckats, det har vi ganska bra statistik på. När det gäller det tekniska-medicinska kunnandet är tilltron till systemet god. Däremot vet man inte i vilket tillstånd folk skrivs ut. Vi vet ganska lite om hur mycket omvårdnad man behöver den dagen man lämnar sjukvården och blir en påfrestning på kommunernas äldreomsorg. Så vitt vi vet förekommer det också en hel del överföring från den avlönade omsorg sjukvården gav till den oavlönade från de anhöriga. Den förskjutningen som är viktig ur ett välfärdsperspektiv – både för den som ger och den som får – har man betydligt mindre koll på.

När vi pratar om vad som skall hända när tiderna blir bättre, vill jag lyfta fram vårdens och omsorgspersonalens arbetsmiljö, skall

den få följa med i uppgången? Det är en viktig välfärdsfråga för dem som arbetar där. Och eftersom kvaliteten är direkt kopplad till arbetsvillkoren är den också viktig för dem som får del av vården och omsorgen.

Joakim Palme

Vi får en kommentar från Kerstin Wigzell. Därefter får Toivo Heinsoo en chans att säga något om arbetsmiljön, eftersom han långt in på 90- talet företrädde arbetsgivarsidan, landstingsförbundet.

Kerstin Wigzell

Det Marta säger är helt sant. Sjukvården och socialtjänsten är personalen. Om inte den orkar och kan så blir det ingenting. Hon har också rätt om tilltron. Det är viktigt att veta vad det är som gör att man tror på sjukvården och de sociala insatserna. Också inom sjukvården köper allt fler privata tjänster. Den medicinska teknologin utvecklas oerhört snabbt och vi får alltmer informerade patienter. Valfriheten betonas i lagstiftningen, som att patienterna har rätt till information om vad grannlandstinget gör som de inte kan få av det egna landstinget, vad som utförs i andra länder men inte i Sverige. Om inte politikerna kan hålla en kvalitet som ger folk förtroende för sjukvården, visa vad det offentliga betalar och argumentera för det, kommer den privat finansierade sjukvården att växa oerhört snabbt, det är redan på gång. När det gäller utvärderingen, så vet man, när patienten lämnar sjukhuset efter en knäoperation, att knät sitter fast och efter några veckor ser man om det blivit inflammerat. Efter fyra veckor kan man numera oftast också se om folk kan gå eller inte. Men på det sociala området är det sämre med utvärderingen: Kommer patienten ut? Har hon någonsans att gå? Någonting att göra?

Toivo Heinsoo

Den gradvisa försämringen inom hälso- och sjukvården, framförallt av den mentala arbetsmiljön, är ett stort misslyckande. Vi

måste modernisera arbetsorganisationen, som är helt beroende av engagemanget och kreativiteten hos personalen, så att den kan ta tillvara all kunskap. Problemet är samhällsekonomin, om vi tänker oss att vi inte kan rationalisera så särskilt mycket mera. Valfärdstjänsterna blir dyrare om personalen inom hälso- och sjukvården skall ha samma löneutveckling som andra sektorer. På vilket sätt är vi beredda att försvara en kostnadsökning – genom ett fortsatt offentligt åtagande eller genom inslag av andra finansieringsmodeller?

Också de som betalar väldigt mycket skatt men sällan utnyttjar valfärdstjänsterna måste tycka att systemet är legitimt, att de har nytta av hälso- och sjukvården eller av något av de andra socialförsäkringssystemen, blir behandlad likadant i hela systemet, inte behöver ställa sig i kö och dessutom betala privata försäkringar. Och vad hände när en hel personalkategori, undersköterskorna, försvann från akutsjukhusen och med dem både erfarenheter och tid? Det är ju möjligt att dialogen mellan patienter och vårdgivare har blivit sämre.

Joakim Palme

Någon mer från panelen innan vi släpper ordet fritt?

Inger Efraimsson

Välfärdsystemets viktigaste uppgift är att ge befolkningen tillit och tillförsikt, inte minst i dag när arbetslivet ställer nya och annorlunda krav. Både individen och välfärdssystemet skall klara allt fler, större och tätare förändringar och dessutom vara med och bidra till dem. Den stora utmaningen för politikerna blir att bygga om systemet så att det blir robustare inför kriser och påkänningar samtidigt som det tillgodoser individualiserade behov utifrån individernas egna förutsättningar, så att de vågar föda barn och ser ålderdomen an med förtröstan.

Joakim Palme

Finns det någon i auditoriet som vågar sig ut på banan?

Lars Engqvist

Medan ni funderar vill jag bara konstatera att de här frågorna måste hanteras politiskt. Klarar vi att finansiera en utbyggd välfärdsorganisation via skatterna eller skall vi räkna med att folk i större utsträckning vill betala själva? Utvecklingen att en allt större del av välfärdstjänsterna betalas med avgifter ökar risken för att många avstår från vård för att de inte anser sig ha råd eller för att de inte tycker det är värt kostnaderna. Allting pekar på att det moderna samhället kommer att utveckla det vi kallar för välfärdstjänster och att en större del av BNP kommer att tas i anspråk av sjukvård och omsorg. I USA går runt 12 procent till sjukvården, i Sverige strax under 9 procent, om vi också räknar in kommunernas åtaganden. Det visar att vården expanderar i samhällen där man i större utsträckning betalar själv. Den stora frågan för politikerna under de närmaste åren blir om vi ska finansiera en bättre kvalitet i sjukvården och äldreomsorgen och ett ökat utbud av tjänster via skatterna. För mig är det alldeles självklart att vi är beredda att avstå från andra delar av vår privata konsumtion. Rapporten ger mig anledning att säga att vi har en välfärdsapparat som tillåter oss att välja. Systemet håller både för att vi bygger vidare på den traditionella finansieringsprincipen och för att vi öppnar för privata alternativ och det är politikerna som ska ta upp den debatten.

Mona Britton

Statens beredning för medicinsk utvärdering

Hur har ni funderat kring efterfrågan och behov i sjukvården? Jag såg i utredningen att, om jag har förstått saken rätt, så är det i öppenvården man satsar. Är det en tendens till överkonsumtion hos de bättre ställda medan det i den slutna vården är jämnt fördelat, vilket betyder att det är ojämnt fördelat, eftersom det är mer sjukdom vid lägre inkomster. Hur ställer sig det till välfärden?

Marta Szebehely

Du har läst helt rätt. Det finns en viss tendens att ett högre skikt får mer av öppenvårdsresurserna och framförallt mer medicin, vilket bör uppmärksammas ur välfärdssynpunkt.

Kerstin Wigzell

Det är en otroligt svår uppgift att vara både allmän- och sjukvårdspolitiker. För att behålla förtroendet måste man tillåta en överkonsumtion inom primärvården och på akutmottagningarna. Folk vill inte betala skatt om sjuksköterskan på vårdcentralen säger 'äsch, den där snuvan den går över, det vet vi'. Men enligt riksdagens beslut ska vi också minska på ojämlikheten och att få förtroendet och prioriteringarna att gå ihop blir inte så himla lätt.

Robert Erikson

Socialvetenskapliga forskningsrådet

Jag kan inte avhålla mig från att markera att jag håller med Hannu Uusitalo och kommittén om att välfärd skall ses som förfogande över resurser. Däremot är det också viktigt att undersöka vad folk har för uppfattning om välfärden och välfärdssystemet.

Det ligger mycket i att de flesta är helt villiga att betala själva förutsatt att alla andra gör det. Det får inte förekomma fripassagerare. Det är katastrofalt för förtroendet för ett offentligt system om människor tror, att folk placerar sig i situationer som gör att de kan utnyttja systemen maximalt, det som i den internationella diskussionen kallas för "*moral hazard*". Har kommittén tittat på detta?

Joakim Palme

Vi har inte tittat direkt på de här beteendeeffekterna men det ligger i vår agenda så du får ge dig till tåls. Jag vet inte hur långt man kan komma. Metodproblemen är svåra precis som när det gäller utvärderingen av olika typer av verksamhetsformer på välfärdstjänsternas område.

Inger Efraimsson

De kontroller som har gjorts visar att det är väldigt lite fusk i systemet, men anpassa sig kan man göra på många olika sätt. Vi har gjort någon liten reflexion kring att ensamstående mödrar är så överrepresenterade som socialbidragstagare. Det handlar om det som brukar kallas för fattigdomsfällan. Tröskeeffekterna blir väldigt höga om man till socialbidraget, där marginaleffekten är 100 procent, lägger bostadsbidrag och barnomsorgsavgift. Jag vet inte om det är anpassning eller om trösklarna är för höga att ta sig över. Väldigt många av de ensamstående mödrar som får socialbidrag arbetar deltid, ofrivillig dessutom, och det egendomliga är många gånger att de håller fast vid att de jobbar deltid fast de egentligen inte tjänar ett smack på det ekonomiskt. Det där tål att studeras. En annan anpassningseffekt, som jag har funderat över om den är avsiktlig, är att föräldraförsäkringen gör det lönsamt att skaffa barn med mindre än två års mellanrum. Har samhället ett intresse av att barnen föds så tätt när man tänker på hur det ser ut i arbetslivet och den enorma pressen det innebär att ha många små barn samtidigt? Titta bara på alla tvillingvagnar som vi ser omkring oss – det är inte tvillingar som ligger i dem. Vad innebär det för de här ungarna och för småbarnsföräldrarna att barnen kommer så här tätt?

Kerstin Wigzell

Föräldraförsäkringen passar rätt bra ihop med naturen. Ju senare barnafödande desto större risk för modern att få bröstcancer när hon blir äldre och desto större risk för att det blir något fel på barnet. Men om det är en slump eller med flit som barnafödandet skjuts upp vet jag inte.

Marta Szebehely

Kommunerna tenderar allt mer att avslå begäran om hemhjälp för äldre som har en inkomst som ligger över socialbidragsnormen. Det innebär att man vet redan i förväg att om man bara behöver hjälp med husliga sysslor löper man risken att inte få den hjälpen eftersom den är inkomstprövad. Detta är artfrämmande för den

svenska modellen för vård och omsorg. Det är viktigt att hålla balansen mellan å ena sidan respekten för individens rätt att välja och aktivt söka den hjälp som behövs och å den andra att också de som inte har lika god förmåga att se om sitt hus får hjälp. Pendeln slår lite olika och nu tror jag att den har slagit lite långt åt en förlitan på att individen själv ser till att få det den behöver. Ur ett välfärds-perspektiv är det viktigt att vara både intresserad av dem som får och av dem som inte får. Hur går det till exempel för dem som idag står utanför äldreomsorgen?

Kerstin Wigzell

Eftersom det inte finns några kunskaper om resultatet av de sociala insatserna för till exempel missbrukare och barn som far illa – här går det verkligen att tala om kunskapsluckor – får människor i nöd ingen möjlighet att ställa krav och ingen möjlighet att välja eller välja bort. Vi måste skaffa oss kunskap om dessa människor, som oftast utgör bortfallet i undersökningar.

Joakim Palme

Nu avslutar Lars Engqvist den här diskussionen.

Lars Engqvist

Och jag har 30 sekunder på mig?

Joakim Palme

Nej, mer än så flera gånger om, men nästa panel skall ta vid inom ganska kort.

Lars Engqvist

När jag berättade om mina förväntningar inför 90-talet sa jag att jag inte var ensam om dem men att vi kanske inte var så många. Som chefredaktör för den bästa tidningen i Malmö kunde jag i början på 80-talet konstatera att samhällsdebatten kretsade kring att utjämningen hade gått för långt. Välfärdssystemen var inte bara tunga och besvärande utan själva orsaken till de samhällsekono-

miska problem vi hade. I framtiden skulle det handla om att öka klyftorna och friheten och bekämpa nivelleringen. Jag tror att 90-talets sätt att hantera den ekonomiska krisen berodde just på den samhällsdebatt vi hade vid övergången från 80-tal till 90-tal. Med föreställningen om att utjämningen hade gått för långt var det inte så plågsamt att bestämma sig för åtgärder som ökar skillnaderna. Jag skulle önska mig ännu en utredning, förmodligen gjord av andra statsvetare, om hur pass mycket samhällsklimatet och den offentliga debatten påverkar vilka metoder politikerna väljer? Och som de uppfattar sig som tvingade att välja. Hade de några alternativ? Vilken frihet hade regeringarna? Hade det funnits andra alternativ om samhällsdebatten sett annorlunda ut? Jag tror alltså att hur det kommer att se ut de närmaste tio åren i hög grad beror på vilken sorts samhällskritik vi kommer att ha. Det blir då otroligt viktigt om vi tror att människor önskar sig en generell välfärd som grundar sig på behov istället för att vara hänvisade till att köpa tjänster på marknaden. Om vi tror att människor uppfattar offentligt finansierad välfärdsproduktion som en belastning kommer utvecklingen att gå emot fler marknadslösningar. Min poäng är att välfärd är ett resultat av den politiska debatten. Den blir bättre eller sämre beroende på hur den politiska debatten utvecklas, vilka det är som styr debatten och vilka som präglar det offentliga samtalet. Och 90-talet är ur den synpunkten en stor förlust. Det är inte så många som har beskrivit samhällsproblemet som bristande jämlikhet, snarare tvärtom och då har vi fått det här resultatet.

Joakim Palme

Tack så mycket. Jag har många frågor som jag ännu inte har fått besvarade, men vi skall snabbt göra ett scenbyte och be deltagarna i panelen som ska diskutera försörjning och välfärd att äntra podiet. Anna Hedborg, generaldirektör på Riksförsäkringsverket, börjar. Därefter Karin Mossler, Sture Nordh och sist Ingela Thalén som är här för att sammanfatta.

Panel II: Socialförsäkringar och bidrag

Maxtaxan suverän idé

Anna Hedborg

Generaldirektör för Riksförsäkringsverket

Ni har fått så mycket och välförtjänt beröm att jag bestämt mig för att uppehålla mig vid det som inte står i rapporten. Det är speciellt två frågor jag fastnat för när jag läste er intressanta rapport. Den första handlar om någonting som flera har varit inne på; att välfärdssystemen stod pall i högre grad än vad man förväntade sig. Jag menar att de klarade sig på grund av krisen. Som i historien om nordanvinden och solen som slog vad om vem som var starkast. När nordanvinden blåser för fulla bandage sveps överrocken tajtare och tajtare kring kroppen, medan om solen lyser, om än aldrig så lite, åker den av.

Det har inte hänt särskilt mycket för de ända sedan 70-talet cirka åtta procent som ligger över inkomsttakets på $7\frac{1}{2}$ gånger basbeloppet och därför inte har fullt försäkringsskydd. När solen nu skinner väller det människor över den här inkomstgränsen. År 2001 går 35 procent av männen genom taket, beräknat på 1997 års inkomster, enligt Konjunkturinstitutets prognoser för den genomsnittliga löneutvecklingen. Man har inte räknat med någon fortsatt inkomstspridning utan bara lika stora inkomstökningar över hela linjen. Det är därför sannolikt att det i själva verket blir ännu fler, som inte får full täckning för vad de betalar för. Även om fler och fler kommer att utnyttja systemet – på Riksförsäkringsverket ser vi att den långvariga sjukligheten växer, också högre upp i inkomstskikten, om än inte i någon högre omfattning – är det en villa att det skulle bli dyrt att höja taken, de människor det här handlar om är ju så himla friska. Sammantaget förefaller det vara en förfärligt dålig affär att inte legitimera systemen och ge det fåtal höginkomsttagare det handlar om valuta för sina pengar. Men även om

få av de här inkomsterna kommer att föranleda kostnader, så blir försäkringen inte lika snusbillig för arbetsgivarna som den har varit. De kommer trots allt att märka att de betalar dubbelt. Jag tror alltså att man får vara försiktig med solen också.

Min andra iakttagelse när jag läste rapporten var att den utvärdering vi gjorde på Riksförsäkringsverket av sänkningarna av bostadsbidragen på över två miljarder inte fanns med i ert underlag. Avsikten med besparingen var att man ville rädda ensamföräldrarna, vilket man också lyckades med i så hög grad att bostadsbidraget inte längre är någonting annat än ett stöd till dem. Det kan ha bidragit till att barnfamiljer med två föräldrar fått det svårare under 90-talet, medan ensamföräldrarna fått alla förmåner. Vilket, om de skulle få jobb, helt orimligt skulle leda till den absoluta högsta marginaleffekten som finns i vårt system. Maxtaxan tycker jag är en suverän idé och halv maxtaxa för ensamföräldrar skulle minska deras häftiga marginaleffekter.

Bortom det yttersta skyddsnätet

Karin Mossler

Chefsekonom vid Socialstyrelsen

Som ni redovisar i er intressanta och genomarbetade rapport har 90-talets arbetslöshet lett till att socialbidragstagandet har ökat dramatiskt, framförallt bland unga och invandrare. Man kan också se det som att ett skyddsnät har minskat den fattigdom som den ekonomiska krisen annars skulle ha lett till.

I högkonjunkturen, när försörjningsproblemen försvinner glädjande snabbt säger många att krisen är över. Men de som har haft socialbidrag i årtal får inte arbete ens i högkonjunktur. Medan nästan femtio procent av dem som hade bidrag under kort tid 1997 fick jobb 1998, så fick bara sex procent av dem som hade bidrag under tio månader 1997 jobb 1998. Och till den senare

gruppen – som innefattar de lågutbildade, de sjuka, personer med psykiska problem och med missbruksproblem hör ungefär en fjärdedel av socialbidragstagarna. De befinner sig i trygghetssystemens utkanter eller står helt utanför, och dem får vi inte tappa bort. Ungefär två av tre är arbetslösa men har inte kvalificerat sig för någon ersättning. Nästan hälften har bara grundskola men inte rätt till UBS, det särskilda utbildningsstödet för lågutbildade eller arbetslösa, eftersom de inte har A-kassa. Var fjärde är sjuk men har inte kvalificerat sig för sjukersättning eller är inte tillräckligt sjuk för att få sjukbidrag eller förtidspension. Några uppfyller villkoren för förtidspension men får inga pengar, eftersom de blev sjuka innan de kom till Sverige. En del är över 65 år men har inte rätt till svensk folkpension.

Dessa grupper löper en risk att för alltid vara hänvisade till socialbidragssystemet om inte kommun, landsting och stat gör någonting. Därför är ert förslag att se över transfereringssystemen ur det här perspektivet viktigt. Det bör också, som ni säger, göras longitudinella analyser där man följer enskilda individer över tid.

Vilka människor står utanför våra generella välfärdssystem, hänvisade till socialbidraget, det behovsprövade, yttersta skyddsnätet? För att förbättra deras välfärd kan vi ge dem rätt till arbete utifrån deras egna förutsättningar och, för dem som inte kan eller orkar arbeta, arbetsgemenskap. I den här gruppen finns också 120 000 barn och vi är glada över att ni lyfter fram deras speciella situation, som vi idag vet alldeles för lite om. Vilket stöd anser de här familjerna själva att de behöver?

Socialbidragsbehovet kommer inte att minska för gruppen långvariga bidragstagare om man inte vidtar nya åtgärder. Transfereringssystemen bör ses i relation till låg utbildning, sjukdom, arbetslöshet utan ersättning och bristande integration. Vi kan inte bara diskutera golv och tak utan måste också se över höjden på trösklarna i systemen. Människorna i de här grupperna har väldigt komplexa problem och därför måste huvudmännen samverka för att hitta nya metoder för att hjälpa dem.

Joakim Palme

Tack så mycket. Nu finns inte bara golv och tak utan också trösklar med i diskussionen. Kommer Sture Nordh med några väggar?

Medelklassens egoism

Sture Nordh

Ordförande för TCO

Vi får se om jag klarar att få dit någon ytterligare byggsten. Något som upptar mig just nu eftersom att jag håller på att göra i ordning byggnadslovshandlingarna för att bygga ut på landet.

Vi vet alla att de nödvändiga besparingarna, i huvudsak i socialförsäkringssystemen, genomfördes dels genom att ersättningsnivåerna sänktes från 90 till 80 till 75 procent för att sedan höjas igen till 80 procent, dels via mer restriktiva villkor för att omfattas av försäkringarna. Villkor som till skillnad från ersättningsnivåerna inte ändrats. Det kallades en renodling men vad hände med dem som hamnade mellan systemen? Sannolikt finns här en förklaring till att socialbidragen har ökat. För egen del tycker jag att det är viktigt att fundera över, vilka reformer som behöver göras i social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen.

En artikel i *Aktuellt i politiken* hade för en tid sedan rubriken *I storleksordningen 80 000 får ut mindre än 80 procent av lönen vid sjukdom och arbetslöshet*. Jag känner stor glädje över att regeringspartiet tagit ställning för att höja taket. Om systemet skall upprätthålla sin legitimitet och trovärdighet och ha bestånd över tiden, måste det omfatta en stor del av medelklassen. När skadan inträffar ska jag veta att de kända försäkringsvillkoren också gäller mig. Inte heller får kvalifikationskraven bli så hårda att många hamnar utanför det samhälleliga skyddsnätet. När vi definierar vilka som ska omfattas av försäkringen måste vi fundera över hur dagens arbetsliv ser ut. När jag var ordförande för Kommunal-

tjänstemännen var normen heltidsanställd med fast anställning. Idag kan det också handla om kortvarigare jobb och om blandformer av anställning och egenföretagande. De som är på väg att etablera sig på arbetsmarknaden måste också vara med. Socialbidragen är inget bestående försörjningssystem. De måste förbli ett yttersta skyddsnät. Har de tuffare reglerna för socialbidragen som införts i väldigt många kommuner gett det ekonomiskt önskade resultatet? Om kraven är så hårda att människors egna ekonomiska resurser skall vara uttömda för att de skall få bidrag, underlättar det ett återinträde på arbetsmarknaden eller bidrar det till längre socialbidragsperioder och ett ökat socialbidragsberoende? Att människor har arbete är det viktigaste både för den enskildes välfärd och för samhället i sin helhet. Ni speglar väl i rapporten att inte bara tillgången till arbete utan också villkoren i arbetet är av yttersta vikt för välfärden. Att kraven i arbetslivet på tillgänglighet och flexibilitet är så höga, gör det svårare att förena föräldraskap med arbetsliv. Larmsignaler om psykiska påfrestningar, stress och för hög arbetsbelastning, måste tas på största allvar.

90-talskrisen har betytt betydande försämringar för många. Men det är centralt att det generella systemet bestod provet. Jag tror som Anna Hedborg att det är nu som det generella välfärds-systemet ställs inför de stora utmaningarna. Kan vi återställa tilltron genom att höja taket. Jag vill minnas att Joakim Palme och Walter Korpi för några år sedan hävdade att om man vill få de välbeställda att bidra är det bättre att lita till deras egoism än till deras altruism.

Joakim Palme

En kommentar från Ingela Thalén.

Friska pensioneras bort

Ingela Thalén

Socialförsäkringsminister

Ingen kommenterar utan ytterligare ett perspektiv knutet till vad Anna Hedborg, Karin Mossler och Sture Nordh var inne på, möjligheterna att finansiera socialförsäkringarna. I rapporten ser ni den minskade sysselsättningen som en orsak till att vi inte klarade statsfinanserna, till att BNP sjönk och till mycket av det krångel och bekymmer vi hade under 90-talet. Men i en annan rapport, som Socialdepartementets medarbetare varit med att ta fram underlag till, beskrivs hur arbetskraften minskat årtionde efter årtionde. Av männen mellan 60-64 år har tjugo procent färre arbete. En av de riktigt stora farorna är att vi pensionerar bort människor, som är friska och har kompetens och kunskap och borde kunna arbeta ytterligare ett antal år framåt i livet, samtidigt som vi inte släpper in nya människor på arbetsmarknaden.

Diskussion

Johan Fritzell

Att takeffekterna skulle komma upp på dagordningen var ganska givet när man såg vilka som satt här framme. Ytterligare en dimension av detta är jämställdheten. Bland relativt välbeställda föräldrar förlorar man väldigt mycket mer om mannen råkar ta ut några föräldradagar. Anna Hedborg menar att solen nu skiner men den gick lite i moln när Karin Mossler började prata om socialbidragstagarna, vilket får mig att fråga Anna Hedborg om hon håller med om att det är ett problem med golven i socialförsäkringarna? Riksförsäkringsverket har i diverse skrifter ganska hårt drivit tesen att detta i huvudsak är en myt, vilket i någon mening kan vara korrekt eftersom kvalifikationerna inte har förändrats så vansinnigt

mycket. Vad som möjligen har hänt är att omvärlden har förändrats, det vill säga att ungdomar och relativt nyanlända invandrare har fått det allt svårare att komma in på arbetsmarknaden. Måste man inte ändå diskutera hur socialförsäkringssystemen, och allra mest de som är relaterade till arbetsmarknaden, ska anpassa sig till detta?

Ingela Thalén

Jag tror att legitimiteten är i fara i vilket fall som helst. Det handlar inte bara om ersättningsnivån utan också om sannolikheten att råka ut för den typ av elände som gör att man behöver utnyttja socialförsäkringen. Under de år som det gick sämst för Sverige ökade det folkliga stödet för systemen mest. Det återstår att se om det nu går i motsatt riktning. Golven är viktiga att diskutera eftersom socialförsäkringen ska täcka ett inkomstbortfall. Det är därför det finns spärrar som dessutom slår olika hårt mot dem som inte har haft regelbundna inkomster. Lärdomen av utvecklingen på socialbidragsområdet är att systemen måste ses över. Socialbidrag är inte som vilken socialförsäkring som helst, även om man på ideologiska grunder tycker att det borde vara så. Och i folks medvetande är bidrag mer stigmatiserande.

Anna Hedborg

Det är riktigt att vi från RFV:s sida har sagt att när det gäller de delar av socialförsäkringen som ligger inom vårt område är det i rätt hög grad en myt att det skulle vara så svårt att komma in i systemet. Det är för A-kassa som kvalifikationsreglerna är knepiga. När det gäller sjukförsäkringen är det väldigt sällan som unga människor är sjuka i mer än fjorton dagar och behöver den. De svårt sjuka eller handikappade kan få förtidspension även om de inte har kvalificerat sig via arbetsmarknaden. Vad som möjligen saknas är ett grundskydd i sjukförsäkringen för korttidssjukfrånvaro motsvarande det som A-kassan har. Och de som har arbete och planerar att fortsätta att arbeta är i systemet. Det man får fundera på är risken för att sköra människor, men inte så sjuka så att de

egentligen är betjänta av sjukskrivning, så att säga söker upp sin sjukdom för att bli försörjda. För dem är det ofta svårt att komma tillbaka. De måste fångas upp och stöttas på vägen in i arbetslivet igen.

Karin Mossler

Jag håller med Anna Hedborg om att det främst är i A-kassan som det är problem med tröskeleffekten. Men våra studier visar att ett grundskydd i sjukförsäkringen skulle vara viktigt för framförallt ungdomar. Och vilken roll spelar sjukdom för socialbidragstagandet? Hälften av dem som har psykiska problem eller är långvarigt sjuka och inte har sjukbidrag eller förtidspension får socialbidrag, vilket är långt mer än genomsnittet. Och bland invandrare utan sjukbidrag och förtidspension är över sextio procent socialbidragstagare. De kompletterar låg ersättning med socialbidrag. Visst måste kostnader vägas mot varandra, men tycker vi att det är bra att den som är sjuttio år ska behöva besöka socialtjänsten för att få sin försörjning tryggad? Regeringskansliet överväger nu ett förslag till äldreförsörjningsstöd från socialtjänstutredningen.

Sture Nordh

Det återstår att se om det nya arbetslivet med korta jobb består eller hängde ihop med lågkonjunkturen. Arbetslöshetsförsäkringen förmår inte att hantera ojämna inkomster. En ganska hög inkomst under en kort tid som frilansare går inte att lägga ut över hela arbetsperioden. Vi har mängder av stängsel och staket som skapar svårigheter för dem som är på väg att etablera sig. Både politiker och fack bör diskutera vilka förändringar som måste göras. Pensioneras människor i förtid från ett arbetsliv där det inte är ovanligt med utbrända trettiofemåringar är kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden avsevärt mycket sämre än mäns och arbetsskadeförsäkringen direkt könsdiskriminerande. Då måste vi, när möjligheten finns till nyskapande och förändring, fördjupa oss i sambandet mellan arbetslivets villkor och försäkringarna. När det gäller arbetsskadeförsäkringen kan vi inte ha det så att en chaufför, som får

en belastningsskada och vars miljö råkar vara helt genomförskad, med mycket hög sannolikhet kommer att få sin skada klassad som en arbetsskada, medan den kvinna, som uppvisar precis samma symptom efter att ha arbetat i vården och omsorgen, av försäkringens anses ha fått sin skada någon annanstans. Detta är en av de största bristerna i våra försäkringssystem och måste rättas till med högsta prioritet.

Madeleine Randquist

Journalist

Frågan om arbetsskadeförsäkringen är väldigt angelägen. Men medan vi har både socialförsäkringsministern och andra välrenommerade experter här vill jag poppa upp frågan om medborgarlön. Den har en förmåga att sticka upp huvudet lite då och då, senast för ett par veckor sedan. Vad anser ni?

Joakim Palme

Det är tur att jag slipper svara på den frågan.

Ingela Thalén

Jag hoppas att diskussionen om medborgarlön är ett uttryck för en vanda över 90-talskrisen. Men jag ser en risk för ekonomisk gråzon, medborgarlönen är ineffektiv och, tvärt emot vad förslagsställarna tror, leder den till marginalisering och social utslagning. Dessutom strider den emot det vi i övrigt hävdar vad gäller social- och arbetslöshetsförsäkringar och som både försörjer systemen och utvecklar människor och samhälle, rätten och skyldigheten att arbeta. Sett ur det perspektivet är medborgarlön helt kontraproduktivt. Dessutom skall man inte blanda ihop medborgarlön med diskussionerna om garantinivåer som grundskyddet i den inkomstrelaterade försäkringen eller garantipensionen i ålderspensions-systemet.

Ysa Turan

Går det att använda socialförsäkringarna för att skapa arbete? I Kista tar vi fem procent av socialbidragen till arbetsmarknadsinsatser och det ger bra resultat. I vissa branscher anställs alla vi satsat på.

Anna Hedborg

Frågan om samhällets olika insatser skall blandas samman och finansiera samma saker liknar frågan om medborgarlön. Om de system vi har skall vara ett gott skydd för dem de avsedda för, måste man vara noga med att använda varje system för sig, sjukförsäkring för sjukdom och arbetsmarknadspolitik för arbetsmarknadsinsatser. Det är inte alltid så lätt. Människor kan vara både lite sjuka och lite i behov av arbetsmarknadsinsatser. Man måste kräva av myndigheterna att de fungerar väl tillsammans gentemot den enskilda människan som måste få passera gränser. Men det är en helt annan sak än att säga att man kan blanda ihop alla pengar och alla regelverk. Gör man det är risken stor, att systemen och deras företrädare kan rymma ifrån två gränser och emellan gränserna blir det ett dike där ingen tar ansvaret. Sjukförsäkringspengarna får för ögonblicket sägas gå åt för sjukdom, i dem finns inga fria resurser för arbetsmarknadspolitik. Ligger pengar fel blir det en politisk fråga att flytta dem från det ena systemet till det andra. Den samhällssektor som skall hjälpa människor med arbetsmarknadspolitiska insatser ska också få vara professionell på det området och det är där vi skall utkräva ansvaret. Annars är risken att den ena villan blir värre än den andra.

Joakim Palme

Nu tycker jag att vi fick de där väggarna i systemet som jag efterlyste.

Sture Nordh

Även om vi ibland kallar A-kasseersättning för utbildningsbidrag inom aktiva arbetsmarknadsprogram eller för UBS, som försörj-

ning för den som deltar i kunskapslyftet, betyder det att passiv ersättning i form av A-kassa går till aktiva insatser. Jag tycker att det är riktigt och bra, men vi ska inte gå in med subventioner som snedvrider konkurrensen, dumpar priser och slår ut andra företag. Det behövs mer sammanhållna insatser för dem som är långt från arbetsmarknaden.

Joakim Palme

Men vad erbjuder du konkret?

Sture Nordh

Det beror på vilken din konkreta fråga är?

Joakim Palme

Det är svårt för olika aktörer att samarbeta och hitta lösningar som passar den enskilde. Här måste till och med facket ta sitt ansvar. Du som har jobbat på olika fronter har väl idéer.

Sture Nordh

Lösningen är precis som du säger individuell och det krävs mer av det samarbete som vi ser i projekt som Sosam och Finsam. Men också mellan försäkringskassor, arbetsmarknadsmyndigheter och socialtjänst. Vi måste också skapa bättre utbildningsförutsättningar för de äldre och för dem som är längre från arbetsmarknaden och till detta kan vi, enligt TCO:s uppfattning, använda en del av försörjningssystemen. Det högre utbildningssystemet i Sverige idag är fullt av trösklar och återvändsgränder som skapar svårigheter för människor som vill komma vidare efter den fantastiska satsning som Kunskapslyftet innebär.

Peter Lorentzon

Hjälpmedelsinstitutet

Hur pass relevant för den här diskussionen är det utgiftstak som infördes under 90-talet? Man får det bestämda intrycket, att det bara finns två alternativ när statsinkomsterna ökar, skattesänkning-

ar eller avbetalningar på statsskulden. Och att den outtalade förutsättningen är att de offentliga uppgifterna inte får öka.

Ingela Thalén

Det är väl en politikerfråga.

Joakim Palme

Ja.

Ingela Thalén

Jag räknade snabbt ut att taket skulle ramla ner där. Ska man tala i symboler och bildspråk så är utgiftstaket någon form av yttertak. Det är en rent politisk bedömning vilket utrymme vi har de kommande åren, med hänsyn tagen till sysselsättningen, BNP-utvecklingen, möjligheterna till stabila räntor och exportinkomsterna. Regering och riksdag får sedan bestämma hur utgiftsområdena skall förhålla sig till varandra. Utgiftstaken är viktiga för att vi ska hålla koll på varandra inom och mellan riksdag och regering. Nu lägger vi utgiftstaken där vi tror att de bör ligga för att vi ska klara en långsiktig ekonomisk utveckling och det skall erkännas att den regering som nu sitter är ganska försiktig. Vi passar oss väldigt noga för att inte komma tillbaka i den situation som gav upphovet till 90-talets ekonomiska utveckling. Vi gömmer oss inte under ett utgiftstak. Vi balanserar över en mycket, mycket lång period. Men beslutet om takhöjden är politiskt.

Joakim Palme

Får jag ge ett tips. Skulle någon i den här lokalen tycka något om utgiftstaket, att det borde höjas eller så, och att det bör göras någon viktig reform 2003, bör ni ta chansen nu. Taket för 2003 kommer att läggas i vårbudgeten, som levereras den 14 april.

Ingela Thalén

Ett exempel på att utgiftstaket ibland måste justeras mellan de här fastläggningarna är att hela sju miljarder har lyfts över för att fi-

nansiera den bedömning man gjorde i våras av utvecklingen av kostnaderna för sjukfrånvaron.

Joakim Palme

Ingela Thalén ska avsluta den här diskussionen men Inger Efraimsson får en sista chans.

Inger Efraimsson

Kommuners och landstings krav på sig att ha utgifter och inkomster i balans är förklaringen till att välfärdstjänsterna, vården och omsorgen är så hårt ansträngda, inte minst personalmässigt. Det vore bra med en kommentar kopplat till detta när du ändå är inne på taken.

Ingela Thalén

Det är klart att man kan koppla balanskravet som du beskriver det. Men nog är väl ändå grunden för många kommuners utveckling den allmänna samhällsekonomiska utvecklingen under 90-talet och inte balanskravet i sig. Det finns kommuner som klarar balanskravet alldeles utmärkt och det hänger samman med den regionala utvecklingen. Det för oss in på arbetskraftens utveckling ur ett regionalt perspektiv som jag tycker är viktig för Välfärdsbokslutet och kräver ett eget seminarium. För mig är den här rapporten, som Lars var inne på både i sin inledning och i sin avslutning, en bekräftelse på det man känner när man är ute och träffar människor. Men här finns också överraskningar, som vad ni fått fram om de ensamstående kvinnorna med barn.

Direktiven för saneringsprogrammet handlade om att ungefär hälften skulle läggas på besparingar och hälften på skatteökningar vilket också gav resultat för flera grupper i samhället. I den meningen har trycket fördelats relativt jämnt. Det som känns oroväckande är att när ekonomin växer så blir det, höll jag på att säga, som vanligt igen. De som har de bästa förutsättningarna fångar den ekonomiska utvecklingen. Grupper som inte kommer med är ensamstående med barn och vi kommer i februari att titta på det fa-

miljepolitiska stödet, underhållsstödet, bostadstödet och andra familjepolitiska stöd och tillsätta en utredning. Pensionärerna har inte nämnts i dagens debatt. De har som kollektiv inte utvecklats negativt. Men det finns ingen genomsnittspensionär. De är lika mycket individer som alla andra. Och vi har ett antal pensionärer, inte minst bland dem som lever ensamma, som har en hushålls-ekonomi som de inte kan leva något så när rimligt på. Redan i anslutning till vårens budgetarbete går vi in och gör en del saker

Ur det här välfärdsbokslutet finns näring att hämta till diskussionerna om arbetskraftens utveckling. Hur långt är ett arbetsliv? Det kan rimligtvis inte sluta vid 58,3, en kodsiffra för oss som var inblandade i förtidspensionsdebatten en gång i världen. Skall vi klara de viktiga välfärds- och trygghetssystemen är det inte rimligt att vi pensionerar kunniga, arbetsdugliga människor. Våra resurser ska gå dit där behoven finns och vi ska se till att människor får vara med och försörja samhället och sig själva, för det vet vi att de vill. När vi har råd skall vi göra en del justeringar när det gäller taket och också titta på frågan om självriskan, närmast översatt till, karensdagarna, som ingen mer än jag diskuterar numera. Men också den leder över till en annan typ av seminarium.

Välfärdsbokslutets rapport är ett bra dokument som jag kommer att använda i många sammanhang, närmast i morgon i Umeå på statsvetenskapen tillsammans med Kommitténs sekreterare Mia Hultin.

Joakim Palme

Tack så mycket Ingela Thalén och övriga paneldeltagare. Det är sagt att vår rapport skall vara ett underlag för debatten om den framtida socialpolitiken. Efter kaffepausen startar vi debatten kring inte bara framtidens socialpolitik, utan framtiden i den mån vi kan hitta den bland barn och unga i barnomsorg och skola.

Femton minuter senare

Joakim Palme

Den tredje panelen heter skola och välfärd men handlar också om barnomsorg. Mats Ekholm, generaldirektör för Skolverket, börjar. Sedan följer Ingrid Pramling, Göteborgs universitet och Kenneth Eklindh, generaldirektör för Statens institut för handikappfrågor i skolan.

Panel III: Skola och barnomsorg

Skolan en motsträvig krabat

Mats Ekholm

Generaldirektör för Skolverket

Jag har läst det här betänkandet med förtjusning. Här finns för en gångs skull skolan med i en bedömning av hur det står till med välfärden.

När det saknas fasta stabila mått på om skolan lyckats åstadkomma en bättre begreppsbildning hos eleverna är det svårt att se om verksamheten blivit bättre eller sämre på nationell nivå. Det är viktigt att vi orkar hålla konstanta mått. Tänk hur mycket dummare vi hade varit om vi inte i slutet på 1800-talet hade hittat på det där med socialgrupper. Då hade vi inte kunnat kritisera utbildningssystemet för att det skapar sociala orättvisor. Myndigheterna måste ha ett undersökningskapital som gör förändringar och oföränderligheter synliga. Ni konstaterar att en del resurser ökar i barnens värld, fastän ni tonar ner det genom att felaktigt säga att detta gäller läromedlen och glömmer att eleverna får tillgång till datorer.

Skolan är en motsträvig krabat. Den släpper inte in nya saker i onödan men nu moderniseras samhället så snabbt att inte ens skolan orkar stå emot. Jag ser det som ett tomrum i den här rapporten att

ni inte kom åt hur många barn det är som både har tillgång till datorer i skolan och i hemmen. Kommunala mätningar visar att det finns datorer i nio av tio hem – en resurs som innebär att barnen dominerar de vuxna i sin omgivning. Det här är nytt och värt att uppmärksamma, för det ändrar på förhållandet mellan ungdomar och vuxna och innebär att man vågar använda de resurser som finns.

Familjerna har under 90-talet fått möjlighet att välja skola. Det har, precis som barnbidraget i viss utsträckning ökat barnens makt. Också i de familjer som inte har det väl ställt är barnen med och beslutar vad man skall göra med pengarna. Men samtidigt som arbetsvanorna i hemmet har gått framåt står de stilla i skolan. Hur vi utnyttjar barns förmåga att använda sina resurser försvinner i rapporten, men bortsett från det tycker jag att det är bra att ni pekar på att nedskärningarna har slagit emot de elever som har det besvärligt i skolan. Märkvärdigt nog är det samtidigt lite svårt att med en alldeles klar stämman påstå att de tjugoprocentiga nedskärningarna under 90-talet har lett till sämre resultat, eftersom vi inte konsekvent har mätt med samma metoder under hela årtiondet. Vi bytte betygssystem och det gör kunskapsbilden mindre synlig.

Lärarna ska utvärdera, inte Skolverket

Ingrid Pramling

Professor i pedagogik vid Göteborgs universitet

Trots att Mats har sagt att barn har makt över vuxna när det gäller IT så tänker jag börja med att definiera välfärden. Istället för att eftersträva idealtillstånd handlar den om att förverkliga sina egna mål i livet, vilka dessa än är. Att förfoga över resurser som pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer och säkerhet innebär att kunna kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor. Är detta en definition där barnen finns med? Nej,

knappast som egna individer, möjligtvis som någon liten dimma i familjen. Hur skapar vi förutsättningarna för att barnen ska ha kontroll över och styra sin egen vardag? Kommittén har lärt oss att det är inom barnomsorgen och skolan som det har skurits ner mest. Fritidshemmen har drabbats allra värst och det är dags att ställa frågan om vi ha skall ha dem kvar och till vilken nytta? Eller rättare sagt, fråga hur barnen mår, vad händer när barngrupperna blivit så stora och barnen går från den ena gruppen till den andra? Och det är ingen slump att det har skurits mest i barnomsorgen. Det är ett mönster i samhället att man tar från dem som har minst makt och minst möjlighet att påverka. Det sägs i politiska sammanhang att det finns ingen tid som är viktigare i livet än förskoletiden och det är då grunden läggs för det mesta. Men medan över hälften av personalen inom hela förskolan är högskoleutbildade lärare, är två av tre anställda i småbarnsgrupperna barnskötare, vilket tyder på att man inte tycker att de små barnen är lika viktiga, deras lärare behöver ingen hög kompetens. Jag tror man skulle vinna på att göra tvärtom. Sverige är känt för att vara ett föregångsland när det gäller barnfrågor. Vi fick tidigt en lag mot aga, vi har varit med och jobbat fram barnkonventionen och föräldraförsäkringen och vi byggde tidigt ut daghemmen. OECD pekar också på nedskärningarna och oron för vad som skall hända med de stora barngrupperna. Men man säger också att Sverige är ett land där nyckelvärden har omsatts i handling och barn får vara barn utan prestationskrav, samtidigt som färdriktningen är klar genom att läroplanerna är sammanlänkade.

I ett framtidsperspektiv är det självklart att lyfta fram alla barns rätt till en kvalitativt god förskola, gärna tidigare än i fyraårsåldern. Föräldrarna måste få ekonomiska möjligheter att ha sina barn i förskolan oavsett var i landet de bor och om de har arbete eller ej. Vi har pratat mycket idag om kunskapsluckor, men jag vill säga att vi vet väldigt mycket också. Vi vet mycket om barns lärande och vi har fantastiskt fina läroplaner. Men gör vi bruk av våra kunskaper? Vi behöver lära oss att använda våra resurser och att förändra vårt sätt att se. Hur kan vi omsätta intentionerna i läroplanerna i

verkligheten? Vi har pratat mycket om den utvärdering som görs i större skala på Skolverket. Den måste naturligtvis göras av pedagoger och lärare mycket närmare verkligheten. Då blir verksamheten synlig och man ser, om man gör det man tror man gör. Vi behöver naturligtvis också mycket mer forskning om verklighetens problem.

Avslutningsvis så tror jag, att relationen mellan det kollektiva och det individuella är politikens och pedagogikens nyckelfråga, och att larmrapporterna om övergången från förskola till skola, liksom talet om att vi behöver utveckla den sociala kompetensen i skolan, är en del av den problematiken.

Slakten på de heliga korna

Kenneth Eklindh

Generaldirektör för Statens institut för handikappfrågor i skolan

Kommittén lyfter fram de hårddata som finns i våra system och beskriver den besparing som drabbat också skolan och som har manifesterats i bland annat fler elever per lärare. Ni beklagar att ni inte kan gå in på hur eleverna egentligen har det, eftersom underlaget är för litet för sådana analyser. Det är också jag den förste att beklaga, därför att det behöver vi veta, för att förstå vad som egentligen hände.

Det är tur att skolan aldrig är så dålig som den utmålas. För tänk om den hade varit så dålig som den utmålades i början av 90-talet, då hade det inte funnits någonting kvar nu. Och ändå står skolan fortfarande stark. Vi har en fin skola som vi skall vara stolta över även om där finns mycket att förändra.

Jag saknar i rapporten en beskrivning av vad som hände inne i huvudena på oss under 90-talet. Det är svårt att komma åt men det måste ha hänt någonting. Vi levde i det tryggaste av länder och plötsligt försvann det mesta som vi hade trott på och det fanns inga

heliga kor längre. Kommer ni ihåg att medierna, ja alla, tutade ut heliga kor. Det var väl ingen som tyckte att en elev med funktionshinder eller med svårigheter över huvudtaget skulle vara någon slags helig ko, det var bara bildligt uttryckt, så att man kunde ifrågasätta och skära ner. Grundläggande värden ifrågasattes och det var inte bara de där kronorna man jagade, det hade blivit comme il faut att särbehandla, att sätta barn vid sidan om. Man kan åstadkomma mycket som har att göra med mänsklig delaktighet och gemenskap och som inte kostar någonting. Men eftersom barn med svårigheter i skolan allt för ofta har setts som resurskrävande individer kunde man, när det inte längre fanns några heliga kor, ifrågasätta om det ens behövdes särskilda medel till dem. Det innebär ett trendbrott, vi hade jobbat på att få en skola för alla och vi var på god väg.

När vi nu börjar få det lite bättre ställt skall vi återhämta vad vi förlorade, men det kommer inte av sig självt, det krävs debatt och analys. Vad var det som hände när media, ja alla opinionbildare, trummade ut att ingenting är heligt, det finns inga givna sanningar. Vart tog solidariteten vägen? Vi får inte hantera välfärden som ett tåg som fick lite skräp i maskineriet, och som med nytt bränsle nu rullare vidare. Och ta inte för givet att vi kommer tillbaka på det gamla spåret.

Joakim Palme

Tack så mycket. Vill skolministern kommentera?

Se människan!

Ingegerd Wärnersson

Skolminister

Ur mitt perspektiv är det precis som Mats Ekholm säger. Det är positivt att skolan inte står ensam i debatten, helhetssynen tycker jag är väldigt bra med det här bokslutet. Det är oftast så att vi beställer rapporter från Skolverket och de senaste rapporterna visar på att vissa elever inte klarar av de mål som vi har satt upp. Det är bra att vi får svart på vitt men det räcker inte med bara siffror. Vi måste se människorna bakom. Varför nådde de inte målen? Det är 90-talets skolbarn som nu lämnar skolan. De har varit med om två helt olika styrsystem och två läroplaner. När de var på halva vägen bytte vi inriktning och samtidigt kom nedskärningarna. Idag har jag lärt mig mer om hur dessa elevers familjer ser ut, barn är ju inte ensamma. Vi har pratat mycket om familjeperspektiv, men vi har inte fått svar på frågan hur barnen mår. Många av de barn som inte fått godkänt har utländsk bakgrund och kommer från familjer som har det extra struligt. Kan skolan idag möta det här och hur mycket pratar vi om det. Som skolläda 1990 till 1994, när arbetslösheten ökade, frågade jag några lärare om det fanns barn till arbetslösa föräldrar i klassen. Jo, det fanns det, det kände de till, men ingen hade funderat över konsekvenserna. Vi får inte bara se på skolan med skolögon. Det är oerhört viktigt att se barnens hela situation, och hur kan vi verka tillsammans med deras familjer och deras omgivning. När ni går vidare med bokslutet, är det möjligt att titta på hur barnen mår? Är det så, att bara de barn mår dåligt, som kommer från familjer som just då har det dåligt? Vilket jag tror.

Lena Sommestad

Jag skall framföra några frågor från kommittén som vi tycker är socialpolitiskt intressanta. Bokslutet visar tydligt att det har skett

en radikal resursminskning i barnomsorg och skola. Arbetsmiljön i skolan är svår. Resursuttunnningen har skett parallellt med att skolan har decentraliserats, en stor systemförändring. Skolorna har blivit olika, det betyder stora variationer i hur stora resurser varje barn får. När vi sätter in skolan i ett större socialpolitiskt sammanhang ser vi att den är hårt drabbad av 1990-talets kris. En viktig fråga är om vi har sänkt ambitionsnivån för skolan? Har vi ändrat uppfattning om vilka resurser som behövs för en, kvalitativt sett, bra undervisning? Och om vi vill höja nivån, hur kan vi, inom ramen för dagens decentraliserade system påverka skolan ute i kommunerna?

Vi måste ställa oss frågan om det också på skolans och barnomsorgens område finns en risk för ett medelklassens svek. Som Joakim Palme har varit inne på, måste vi i den generella välfärdspolitikerna utnyttja medelklassens egoism. Omfördelningen i kommunerna leder i dag i regel till att de välbeställdas bostadsområden får mindre resurser. Vad innebär det om en stor medelklass upplever en sämre resurstilldelning och att barnens skola inte är tillräckligt bra?

Till slut tycker jag att det finns anledning att fundera på en fråga som vi bara berör i betänkandet. Efter babyboomen kring 1990 är de årgångar som går i skolan idag väldigt olika stora, vilket är svårt att hantera. Vi kan befara att bakom genomsnittssiffrorna döljer sig större problem för barn födda under babyboomen kring 1990, de största årgångarna sedan 40-talistboomen, ungefär 120 000 barn i varje årgång, som nu går på lågstadiet och mellanstadiet. Som en jämförelse kan nämnas att Som en jämförelse kan nämnas att förra året föddes bara 88 000 barn. Stora årgångar påverkar samhällsutvecklingen väldigt mycket och därför är det angeläget att tänka på hur de skall tas emot när de kommer till högstadiet, gymnasiet och universitetet.

Joakim Palme

Tack. Panelen är välkommen med kommentarer.

Diskussion

Mats Ekholm

Jag ska försöka. Ambitionsnivån har nog ändrats på något vis. Och i två olika riktningar, där den ena handlar om pengar. Eftersom kommunaliseringen av skolan genomfördes i samma ögonblick som vi fick dåligt med pengar, skapades en maximalt smärtsam situation, som ledde till en förvirring i kommunerna, som från början på 90-talet skar ner och skar ner. Först nu börjar de återhämta sig men de klarar inte av att förstå och förklara vad alla de här nödvändiga nedskärningarna åstadkom. Jag vill göra en liknelse med ett gammeldags värmeelement som man vred på med en liten nyckel och det sa pys och så kom det ut luft. Det var vad som hände under första delen utav 90-talet. Den gamla unkna luften gled ut ur skolelementet och ingenting tycktes hända. På en del ställen gjorde man mer smärtsamma saker, tog bort en del inkompetenta lärare. Den första pysningen tycks ha lett till att man skruvat igen elementet igen, sedan visade det sig att värden inte vred upp värmen ordentligt och så blev det lite kallt i skolan ett tag. Kommunerna vaknade sent. De hade ingen ordning på sitt utvärderande och visste inte vad de åstadkommit. Samtidigt skruvade de vuxna upp kraven på eleverna ganska rejält. Från ett betygssystem som innebar att man jämförde barn med varandra gick man över till att säga att de skulle nå upp till kriterier som vi vuxna ställde upp, som vi bedömde att de måste nå för att deras framtid skulle bli god. Krav som leder till en koncentration på ett begränsat skolämnestänkande. När det nya betygssystemet nu är intrimmat visar sig dess inbyggda misslyckanden. Det för tidigt att säga om det beror på att barnen fick sämre hjälp.

Lena Sommestad frågar också om medelklassen sviker skolan, i en del kommuner verkar det så, i de allra flesta inte alls. Vi behöver följa vad valen av fristående skolor och uttunningen av den sociala miljön – särskilt i storstadskommunernas skolor – innebär. Vad innebär det att man drar iväg till skolor där man väljer sitt

umgänge istället för att som vi tänkte på 50-talet, skolan är ett ställe där man inte bara får kunskaper utan också lär sig att umgås.

Kenneth Eklindh

När det visar sig att en massa barn inte når de mål vi satte upp och som betygssystemet bygger på, vad gör vi då? Mats Ekholm sa att vi inte vet om det beror på att vi under 90-talet förlorade resurser i skolan eller om det är fel på lärarna eller på barnen. Ingen frågar om målen är fel. Vi låter barnen betala. De får inte de betyg de behöver. Visst är vi vuxna dumma ibland. Här finns inga barn som kan hålla med mig.

Joakim Palme

De kanske är inloggade på nätet och applåderar hemma.

Elisabet Näsman

Barn med behov av särskilt stöd är en grupp som vi inte riktigt har grepp om. Vi vet inte vilka de är, inte hur många de är, inte om de får det stöd de behöver. Och följaktligen inte heller vilken kvalitet de får ut. Och många barn till arbetslösa får ingen barnomsorg alls. Vi har väldigt litet grepp om vad variationen mellan kommunerna innebär i termer av kvalitet och tillgänglighet. Kan man verkligen målstyra verksamheten utan den kunskapen?

Joakim Palme

Har någon svar på den frågan?

Mats Ekholm

Skolan på 60- och 70-talen var lika lite likvärdig som dagens grund- och gymnasieskolor, beroende på social segregation. Lärarna svarade på kravet på en likvärdig utbildning med en likadan utbildning, en elegant lösning som inte gynnar alla samhällsmedborgare. Staten ställde, i samband med decentraliseringen, krav på skolan att synliggöra hur det står till med de barn som har det problematiskt, att de skulle veta vilka yrkeshandlingar som var lönsamma i relation till resultatuppfyllnaden. De här kraven har fun-

nits på gymnasieskolorna i över femton år och på grundskolorna i över tjugofem år, men vi kan inte säga att staten ännu har lyckats med att få kommunerna att visa vad barnen lyckats erhålla för hjälp. I slutet på 90-talet skrevade staten åt tumskruvorna lite grann, skolorna och kommunerna skall redovisa kvaliteten på sitt arbete en gång om året. Efter två år har bara var tredje kommun åstadkommit sådana redovisningar. Lagefterlevnaden är inte så hög alla gånger, speciellt inte när det gäller att bättre hjälpa barnen. Staten behöver skärpa sin metodik under det nya årtusendet för att få fram de här redovisningarna, alla skolor behöver tas om hand av ansvariga människor på lokal nivå. Det där är inte lätt att styra. För att ta hand om de barn som har det besvärligt fordras det en kritisk dialog mellan olika intressenter, och den finns inte riktigt än.

Joakim Palme

Frågor från publiken?

Tuija Meisaari-Polsa

Har ni märkt några skillnader mellan privata och kommunala alternativ i barnomsorg och skola?

Lena Sommestad

Det är en svår fråga som kräver en annan typ av kunskapsunderlag än vi har idag.

Joakim Palme

Vi blir svaret skyldiga. Här finns en av våra kunskapsluckor.

Ingegerd Wärnersson

Socialministrarna vet inte vad som styr utformningen av den nuvarande föräldrapenningen, så att det lönar sig att skaffa två barn så tätt som möjligt. Vi har fått beskrivet hur barngrupperna i förskolan, liksom klasserna i grundskolan, har blivit större. Nu får vi höra från kommunerna att de har ett överflöd på förskolelärare.

Men gör er inte av med förskolelärarna utan öka personaltätheten. Och vidareutbilda dem inte för att de ska kunna gå in i skolan. Det är visserligen nyttigt för den enskilde med kompetensutveckling, men vi behöver ha förskolelärarna också inom skolan, alla behöver inte bli lika. Efter kommunaliseringen och alla förändringar ska vi fundera över tre saker: attityder, kunskaper och resurser.

- Attityder: att se hela människan, inte bara fundera över situationen i skolan eller förskolan utan också över vilka möjligheter ett barn har att nå de mål som vi sätter upp, att vara öppna för samarbete mellan alla vuxna som kan vara till stöd och hjälp för ett barns utveckling.
- Kunskaper: Forskning är oerhört viktigt, det här bokslutet visar att vi brister i att se till helheten i barns utveckling. Vilka konsekvenser får alla reformer för de cirka 1,3 miljoner barn och ungdomar som är berörda? Skolan är ett av de områden som har minst forskningsresurser. Vi måste avsätta medel till forskning om skolan.
- Resurser: Vi står inför ett politiskt ställningstagande till de två reformer som kommer som proposition till riksdagen, en allmän förskola för 4- och 5-åringar och maxtaxan. Vi har en avgiftsfri grundskola, i princip en avgiftsfri gymnasieskola, det långsiktiga målet måste vara också en avgiftsfri förskola. Det är i förskolan grunden läggs till resultaten i åttan och nian. Vi har nu en unik möjlighet att öppna dörren för alla just nu. Ingen mamma eller pappa ska behöva fundera över vad de tjänar eller om de är arbetslösa eller är studerande. Barnets rättigheter skall stå i fokus.

Det ska bli intressant att se hur många som ställer upp på den här möjligheten för barnen utan att titta på andra kriterier. När kommunaliseringen trädde i kraft lade Göran Persson som skolminister två grundstenar för att den skulle lyckas, ett sektorsbidrag och en effektiv tillsyn av vad som skedde ute i kommunerna, så att vi skulle kunna nå likvärdighet. Hur gick det då? Tillsynen har brustit men vi är på väg att hitta former för den. Mats och jag har

många samtal om att den inte bara får kännas som någon drar kommunen i örat utan en tanke på att något ska hända. De skolor jag är ute och tittar på idag, var står de om tre år? Det är viktigt att tillsynen upplevs som positiv och att granskningen inte bara blir den enskilda skolans utan hela kommunens egendom. Och föräldrarna måste engagera sig och göra sina prioriteringar.

Jag känner i dag att jag vill ha sektorsbidraget tillbaka till skolan. Vi sa från början från regeringens sida att en liten del av Perssonpengarna skulle öronmärkas till skolan, vården och omsorgen. Jag har förståelse för att hålen i kommunens kassor var stora, djupa och svarta och för att pengar försvann iväg. Vi följer nu upp skolpengarna och skolledarna redovisar att de märker att de har fått lite mer pengar till skolan. Men fortfarande kan jag inte svara på frågan vad som hände med Perssonpengarna. Vart tog de vägen? Jag ser det inte som att jag med ett sektorsbidrag inkräktar på det kommunala självstyranDET. Jag har varit kommunpolitiker, jag höll på att säga nästan in i det sista, så länge som fram till 1998 var jag med i fullmäktige och tog debatten om budgeten på samma sätt som man gör i riksdag och regering. Om vi vill barnens bästa kan jag inte se att jag inkräktar på någon annans mark eller makt genom att tala om vart en liten del av statsbidragen skall gå.

Sara Bergkvist-Månsson

Tidningen Qrage

En fråga till Ingegerd Wärnersson. Det är en konflikt mellan de politiska målen och kommunernas självstyrelse. Om nu resurserna minskar till förskolan och skolan samtidigt som antalet barn ökar, då tänker jag så här: är det inte dags att du som skolminister och politikerna överhuvudtaget på central nivå vågar ryta till lite, hålla kommunerna i stramare tyglar? Du talar själv om det kommunala självstyret och att du inte skall klampa in på kommunens område. Men jag menar att det är din rätt som politiker också att styra. Tycker inte du själv att det är dags att ni från central nivå tydligare säger ifrån hur kommunerna bör sköta sitt uppdrag?

Ingegerd Wärnersson

Det var det jag gjorde när jag sa att jag ville införa ett sektorsbidrag. Tro inte att det kommer att tas emot med den största förtjusning, för det tror inte jag – för då styr jag ju. Jämfört med 1996 handlar Perssonpengarna nu om oerhört mycket pengar. Vi kommer att betala ut 26 miljarder utöver vad staten i övrigt ger till kommunerna. 1997 kostade hela gymnasieskolan 20 miljarder. Det är inte lite pengar det handlar om och skulle jag göra en styrning syns det direkt ute i skolan.

Det är skolverkets uppdrag att se till att de nationella målen fullföljs. Vi gör en översyn av skollagen och diskuterar för första gången ett vitesföreläggande om det brister. Det som bekymrar mig är att man uppenbart tittar som tätt försöker kringgå lagstiftningen, som när vissa politiker säger, att vi kan ha betygsliknande omdömen fast vi tydligt sagt vilket betygssystem vi vill ha och också förklarat varför. Jag tror på dialog. Håller det inte så får vi skärpa tonen och jag är inte rädd för att lägga mig i. Som med sektorsbidraget är det en styrning av resurser.

Vad gäller de elever som inte klarar sina mål tittar vi på enskilda skolor och på enskilda elever. Vi tittar på kommunala skolplaner, som ofta innehåller vackra ord om elever med särskilda behov, men hur stämmer de ekonomiska fördelningarna med de vackra orden? Vem har ansvar för att man fullgör sina åtgärdsprogram? För mig är det viktigt att ha ordentligt med fakta innan jag vidtar några större förändringar.

Joakim Palme

En sista fråga

Yeshiwork Wondmeneh

Kommunalarbetsförbundet

Delbetänkandet talar om segregationen på arbetsmarknaden, bostadssegregationen och på den etniska segregationen. Ser ni på skolsegregationen som en direkt följd av en kombination av bo-

stads- och arbetsmarknadssegregationen? Hur påverkas skolans framtid?

Joakim Palme

Det enda vi har att gå på är en rapport från Skolverket som indikerar att den extra kompensation de utsatta områdena får inte står i proportion till den ytterligare belastningen. Vi vågar inte gissa hur det kommer att se ut i framtiden, men det är uppenbart att skolan påverkas.

Ingegerd Wärnersson

När vi pratar om skolor tittar vi alltid på kringmiljöerna. Vi vet att bostadsegregationen är oerhört avgörande. Visst har det sin betydelse att vissa grupper av människor oerhört snabbt flyttade in i nybyggda stadsdelar. I Malmö, där man har brist på lokaler i stadsdelen Rosengård och tomma lokaler i ett område med mer villabebyggelse, har det uppstått en debatt där fördomarna och rädslan kommer fram. Vi är duktiga på EU-projekt mellan skolor i hela världen. Varför inte göra samma sak i vårt eget land?

Joakim Palme

Tack alla som har kommit hit idag och på olika sätt bidragit till att väcka frågeställningar. Kommittén har fått uppslag till vilka frågor vi ska ta fasta på och hur debatten ska föras som räcker till nästa århundrade.