

Helena Stensöta

De unga i välfärdsstaten

– ett jämförande perspektiv

De nordiska länderna är bland de bästa i världen på att skapa jämlikhet mellan klasser och som kvinna i Sverige är det möjligt att både ha karriär och familj, även om det är ett ansträngande företag. Sverige ligger också på många sätt i framkant när det gäller barns villkor. Barnbidraget är ett effektivt policyinstrument för att ge alla barn bättre ekonomiska levnadsvillkor – och så har vi såklart Astrid Lindgren, som satt Sverige på den internationella kartan som ett barnens schlaraffenland. Men nu kommer det oroväckande rapporter angående ungdomsarbetslösheten och ungdomars – främst flickors – hälsa.

SVERIGE OCH DE nordiska länderna är på många sätt bäst i världen på att generera goda villkor för samhällsmedlemmar från olika grupper. Ur socioekonomisk synvinkel – eller i dagligt tal *klass* – är jämlikheten i Sverige fortfarande bland de mest utvecklade i världen. Jämställdheten mellan kvinnor och män är också förhållandevis god, och när det gäller andra samhälleliga företeelser som visat sig ha breda positiva effekter, som exempelvis nivån på samhälleligt förtroende eller socialt kapital, ligger Sverige och de övriga nordiska länderna i topp.

Denna positiva bild rimmar emellertid illa med nyare uppgifter om välbefinnandet hos barn och ungdomar. Om vi ser till hela EU är exempelvis arbetslösheten bland ungdomar betydligt större än bland befolkningen generellt. Här ligger Sverige inte alls i topp med bäst siffror, utan har betydligt högre ungdomsarbetslöshet än Danmark. Samtidigt visar undersökningar att det psykiska välbefinnandet, framförallt

hos flickor, är förhållandevis lågt i Sverige och att det dessutom har försämrats under den senaste tjuogoårsperioden. Situationen för ungdomar i Skandinavien kan, något tillspetsat, sammanfattas med slutsatsen i en rapport från Unicef som menar att barn och ungdomar i Sverige har det relativt bra längs materiella dimensioner och särskilt bra vad gäller fysisk hälsa, risk och säkerhet, men att Sverige endast erbjuder medelmåttiga villkor för barn och ungdomar längs de mer subjektiva dimensionerna av välbefinnande.

Skillnad mellan den invanda bilden av den nordiska välfärdsstatens kapacitet att generera generellt positiva villkor för befolkningen och den mer negativa bild som rapporter tecknar av barns och ungdomars villkor, väcker ett antal frågor. Har de generella välfärdsstaterna i tider av omstrukturering tappat i förmågan att skydda just den uppväxande generationen? Eller beror barns och ungdomars sämre

villkor istället på mer kulturella faktorer som kanske den yngre generationen utsätts för i högre grad än den vuxna befolkningen, exempelvis valfrihetsreformer som det fria skolvalet, eller en alltmer heterogen befolkning som ställer större krav på skolans resurser och kapacitet?

Jag kommer inte att besvara dessa frågor i den här artikeln, men diskutera varför det är viktigt att ett samhälle tillhandahåller goda villkor för det uppväxande samhället, beröra några forskningsresultat med anknytning till dessa frågor, och framförallt peka på vikten av ytterligare forskning inom detta område, för att besvara frågorna om vad som egentligen hänt och varför, samt hur barns villkor kan förbättras.¹

Barn och ungdomar i samhällets centrum

Varför är det viktigt att barn och ungdomar lever under bra villkor? Fram till för några decennier sedan betraktades barn och ungdomar framförallt som framtidens arbetskraft. Deras välbefinnande var viktigt – inte för hur de hade det som barn, utan för vilken kvalitet på arbetskraft de kunde uppvisa imorgon. Idag är detta annorlunda, och barn och ungdomars välbefinnande betraktas som något som är viktigt i sig, här och nu.

Denna förskjutning till en ökad betydelse för barns villkor speglas också i resolutioner om barns rättigheter, exempelvis FN:s deklaration för barns rättigheter som också antagits av EU samt av enskilda länder som exempelvis Sverige. Denna utveckling har också åkompanjerats av att en stor mängd data har samlats in för att ta reda på hur barn egentligen har det. Sådana data samlas in både nationellt och internationellt, genom WHO (HBSC-data), och OECD,

och i Sverige finns ambitiösa projekt som exempelvis levnadsundersökningar riktade till barn (så kallade barn-ULF).

Det är lätt att hitta fler argument för varför det är viktigt att ge barn och ungdomar goda villkor. I de flesta samhällen finns moraliska imperativ att ta hand om dem som inte kan ta hand om sig själva, exempelvis barn. Ur ett omsorgsetiskt perspektiv är det exempelvis viktigt att tillfredsställa grundläggande behov, särskilt för dem som inte kan tillfredsställa dessa behov själva. Ett barn kan inte rå för vilka levnadsomständigheter det föds in i, vilka förmågor det får et cetera och därför bör samhället se till att alla barn ges goda levnadsomständigheter för att utvecklas på bästa sätt.

Ur ett allmänt socialisationsperspektiv kan man också hävda att det är viktigt att barn och ungdomar har bra villkor när de växer upp för att detta kommer att prägla dem och deras gärningar under hela livet. Man kan också använda ett spelteoretiskt perspektiv om upprepade spel, och hävda att ett varmt välkomnande genom goda villkor till den uppväxande generationen är bästa sättet att få dessa individer att samarbeta och bidra enligt bästa förmåga till samhället som helhet.

Vidare kan man hävda att goda villkor för barnen inte bara är viktigt för dessa barn utan också för deras föräldrar. Ungefär hälften av alla arbetstagare har barn under 18 år. Om barnen mår bra mår också deras föräldrar bättre, inte minst kvinnorna. Också ur ett genusperspektiv kan man därmed hävda att det är viktigt att barns och ungdomars situation ägnas samhällseliga resurser, eftersom det annars framförallt är kvinnor som tar ansvar för deras välmående. Barns situation och ett jämställt samhälle tycks vara intimt sammankopplade.

Sammantaget kan barns och ungdomars situation betraktas som en måttstock på

kvaliteten i ett samhälle. Enligt detta sätt att se bör vi alltså inte känna oss tillfreds i Sverige med att vi relativt sett erbjuder våra barn och unga bra villkor. Istället bör vi försöka använda de generellt goda förutsättningarna till att ytterligare förbättra för denna samhällsgrupp.

Skiljelinjer och välfärdsstatstyper

Den forskning som framförallt undersöker policier och välfärdsstatsregimers effekter på välbefinnande för olika grupper är den jämförande välfärdsstatsforskningen. Denna forskningsinriktning har framförallt intresserat sig för socioekonomiska skiljelinjer och genus, men under det senaste decenniet har forskningen också uppmärksammat nya skiljelinjer, exempelvis den mellan »insiders» och »outsiders» till arbetsmarknaden – med det menas om man som vuxen har anknytning till arbetsmarknaden eller inte. Outsiders är de som inte arbetar och inte heller är inkluderade i någon arbetsmarknadsåtgärd – man har ingen anknytning helt enkelt, man står utanför, vilket speglas i begreppet utanförskap. Inom denna litteratur talar man vidare om »nya risker», vilket refererar till åtaganden som välfärdsstaten anammat utöver det traditionella skyddet vid arbetslöshet, sjukdom eller pensionering. Här inkluderas exempelvis välfärdsstatlig service i form av daghem, det vill säga aspekter som är viktiga i ett genusperspektiv.

Det finns viss forskning inom det här fältet som problematiserar skillnader mellan generationer, men den är inte särskilt omfattande och den skiljer framförallt mellan pensionärer och resten av befolkningen. Forskningen har exempelvis visat att de sydeuropeiska länderna är mer orienterade mot den äldre delen av befolkningen

medan de skandinaviska är mer barn- och ungdomsorienterade. Analyserna baserar sig framförallt på utgiftsfördelning i välfärdsstaten: i de nordiska länderna ger vi en större del av de offentliga utgifterna till skola, barnbidrag och barnhälsovård i relation till vad vi ger till pensionärerna. I Sydeuropa är det tvärtom.

Men gör de här större utgifterna på barns och ungdomars välbefinnande att barn och ungdomar också mår bättre? Ja, när det gäller materiell standard, hus och boende, fysisk hälsa samt risk och säkerhet, är det så. Forskning har visat att den generella välfärdsstaten har starkast kapacitet i att reducera materiella skillnader mellan grupper av människor och exempelvis ge barnfamiljer bättre villkor. När det gäller det materiella välbefinnandet fångas barns och ungdomars situation relativt väl upp av generella studier om välfärdsstatens socioekonomiskt sett omfördelade kapacitet.

Förutom den generella välfärdsstaten, som reducerar materiell ojämlikhet vilket också kommer barnfamiljer till del, spelar typ av familjepolitik roll för barn och ungdomars välbefinnande. Politik som möjliggör för kvinnor och män att både förvärvsarbeta och ta hand om barn, tvåförsörjarmodellen, förbättrar barns materiella välbefinnande och hälsa bättre än den liberala modellen.

Olika dimensioner av välbefinnande

Vad säger då de nya data om barns och ungdomars välbefinnande i de nordiska länderna? Unicef drar i sin rapport från 2007 slutsatsen att Nederländerna och Sverige totalt sett tillhandahåller bäst villkor för barn och ungdomar. De undersöker sex dimensioner: materiell standard, hälsa och

säkerhet, utbildning, familj och kamratrelationer, beteenden och risk samt subjektivt välbefinnande. Även om Sverige alltså får bra ranking totalt sett, finns emellertid vissa enskilda mått där Sverige är sämre. När det gäller familj och kamratrelationer ligger Sverige exempelvis på plats 15 av 21 möjliga. En indikator för denna dimension är emellertid familjestrukturen, det vill säga andelen skilsmässor. En stor andel skilsmässor i ett land, som vi har i Sverige, anses ge sämre familjerelationer. Detta kan såklart vara fallet, men olika former av delad vårdnad gör också att skadeverkningarna troligtvis blir mindre. I en annan studie används andra mått för att mäta barns relationer: att tycka att det är lätt att tala med mamma respektive pappa, och att tycka att klasskamraterna är snälla och hjälpsamma. Mätt på detta sätt hamnar Sverige istället på plats 3 av 29 i OECD. Det finns emellertid andra studier som menar att relationerna mellan barn och föräldrar försämras vid en skilsmässa, även om resultaten inte är lika drastiskt som i den första studien.

I OECD:s rapport »Doing better for children» utesluts de två dimensioner där Sverige faller sämre ut, familj och kamratrelationer samt subjektivt välbefinnande, eftersom man argumenterar för att de inte är påverkbara av politik. Det svenska välfärdsboksutslutet för 1990-talet har emellertid en bredare uppfattning om vad som är politiskt påverkligt. Utredningen slår fast att sociala relationer är en viktig resurs för barns välbefinnande och menar att även om dessa inte kan påverkas direkt av politiken, kan förutsättningarna för dem påverkas. Jag delar denna uppfattning. Sociala relationer påverkas sannolikt av familjepolitik och resurser till skolan, men också av mer allmänna politiska faktorer som i sin tur påverkar civilsamhället och de lokala kontaktnäten.

En generell slutsats när det gäller barns

och ungdomars välbefinnande i de nordiska länderna är att de erbjuder förhållandevis goda villkor vad gäller materiella tillgångar, fysiska hälsa samt säkerhet och risk. Dessa länder halkar däremot efter när det handlar om mer subjektiva dimensioner av välbefinnande eller inkludering i samhället.

Livstillfredsställelse och subjektivt välbefinnande

Det är framförallt två dimensioner av barns och ungas välbefinnande där förhållandena i Sverige är anmärkningsvärt dåliga: barns och ungdomars psykiska välbefinnande och självskattad hälsa samt ungdomsarbetslöshet. Under det gångna året har det förts en diskussion om den höga ungdomsarbetslösheten i Sverige beror på hur man räknar, eftersom även studenter som är inskrivna på Arbetsförmedlingen räknas till de arbetslösa. Om vi istället använder ett utanförskapsmått, det vill säga antalet ungdomar som varken studerar eller arbetar ligger Sverige bättre till och ungefär i nivå med övriga nordiska länder. Samtidigt framhålls av Socialstyrelsen (2009) att det finns ungdomar som studerar i brist på jobb, varför sanningen troligtvis ligger någonstans mitt emellan dessa båda uppgifter.

Det är svårare att jämföra subjektiva mått på välbefinnande mellan länder eftersom människor kan tolka frågeformuleringarna på olika sätt i olika kulturer. Ett sätt att komma undan det problemet är att jämföra hur gruppen barn och ungdomar säger att de mår, med hur befolkningen som helhet besvarar samma fråga. När jag gör det visar det sig att i Norge och Sverige ligger 15-åringarnas välbefinnande lägre än det generella välbefinnandet. Norge ligger exempelvis på första plats bland 24

OECD-länder vad det gäller generellt välbefinnande, men när det gäller ungdomar endast på plats 10. Sverige ligger på plats 8 när det gäller det generella välbefinnandet men på plats 12 när det gäller 15-åringarnas livstillfredsställelse. Vidare är den självskattade hälsan sämre för barn än för vuxna i Nederländerna, Norge och Sverige, med störst skillnad i de förstnämnda två länderna. Slutsatsen måste bli att ungdomar – i det här fallet 15-åringar – faktiskt mår sämre än befolkningen generellt.

Det skulle också kunna vara så att tonårsperioden är en period då man som människa mår sämre, men att detta därefter rättar till sig automatiskt när man blir något äldre. Ett sådant scenario behöver inte alls vara ett argument för att underlåta att förbättra för ungdomar – även en typisk tonårsdepression är

naturligtvis viktigt att behandla – men det skulle ändå göra att problemet ställs i ett annat ljus. Data över tid tyder dock på att problemet faktiskt snarast har förvärrats, vilket motsäger en åldersbetingad tolkning. Exempelvis visade utredningen *Välfärdslut för 1990-talet* att hela befolkningens välbefinnande gick ner under arbetslöshetskrisen vid 1990-talets början, men att den därefter förbättrades när konjunkturen gick upp för samtliga grupper *utom* för barn och ungdomar.

Forskningen ger än så länge ingen tydlig bild av varför ungdomars psykiska välbefinnande har försämrats i Sverige. Faktorer som nämnts i tidigare studier är exempelvis den ökade arbetslösheten bland ungdomar som kan ge upphov till sämre psykiskt välbefinnande, både för att ungdomar oroar sig för att inte få ett jobb och för att andra ungdomar befinner sig i skolan trots att de egentligen hellre vill arbeta. Klart är i alla

fall att arbetsmarknadsläget för ungdomar har försämrats. Före 1990-talskrisen hade 60 respektive 75 procent av flickor och pojkar mellan 20 och 24 år heltidsjobb medan andelen sjönk till 39 respektive 47 procent efter krisen.

Å andra sidan finns det anledning att fråga om detta gäller för samtliga grupper av ungdomar eller om det kan finnas olika mekanismer bakom psykiskt dåligt mående. Socialstyrelsens folkhälsorapport från 2009 menar visserligen att ungdomars psykiska välbefinnande minskar i samtliga ungdomsgrupper oavsett familjeförhållanden, födelseland, arbetsmarknadsstatus, föräldrarnas socioekonomi med mera, men

att ökningen är olika stor i olika grupper. Exempelvis borde de högpresterande flickornas anledning till att må dåligt ha andra orsaker än vad gäller

Slutsatsen måste bli att ungdomar – i det här fallet 15-åringar – faktiskt mår sämre än befolkningen generellt

personer som går i skola i brist på arbete.

Frågan är också om allmänna samhällseliga förändringar slår särskilt hårt mot ungdomar. Sverige är exempelvis ett av de mest individualiserade länderna i världen. Om vi ser till ungdomars villkor har valfriheten bland annat manifesterats i det fria skolvalet, vilket ger både ungdomar och deras föräldrar en helt annan situation. Nu är det möjligt att »välja fel» och »välja rätt» och gränsen för inom vilken man kan välja rätt tycks bli allt snävare.

En annan samhällselig förändring som kan drabba ungdomar särskilt hårt är att Sverige har haft en av de kraftigaste förändringarna i Europa när det gäller snabbt ökande heterogenisering av befolkningen. Jag menar inte att detta skulle vara något dåligt i sig, men detta ställer högre krav både på ungdomarna själva och på skolan, krav som den nämnda institutionen kanske inte alltid varit rustad inför.

Det är av stor vikt att frågan om barn och ungdomars goda villkor blir politiskt viktig och att vi gör vårt yttersta för att skapa sådana goda villkor. Sverige bör, tycker jag, gå i bräschen för ett synsätt där barns och ungdomars förhållanden blir en måttstock för den generella kvaliteten och utvecklingsnivån i ett samhälle. Ett utvecklat samhälle med god institutionell kapacitet måste förmå att ge barn och ungdomar de bästa villkoren.

Not

- 1 Jag arbetar med dessa problemställningar i ett forskningsprojekt finansierat av Vetenskapsrådet 2011- 2013.