



Sverige

Bekämpning av barnfattigdom och främjande av barns sociala integration

En studie av nationella handlingsprogram

Björn Halleröd

*Friskrivning: Denna rapport återspeglar inte nödvändigtvis
Europeiska kommissionens eller
dess medlemsstaters åsikter.*

Maj 2007



För

Europeiska kommissionens
generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och lika rättigheter

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Allmän trend – ekonomisk tillväxt och främjande av sysselsättning	5
1.1. <i>Stärka sysselsättningen – den nya regeringens huvudstrategi</i>	6
2. Fattigdom, social utslagning och välfärd bland barn	8
2.1 <i>Inkomster och barnfattigdom</i>	8
2.2. Ekonomiskt sårbara barn	11
2.3 Områdessegregation	16
2.4 <i>Indikatorer om skola och barnomsorg</i>	18
2.5 <i>Övriga indikatorer om levnadsförhållanden och barns välfärd</i>	19
2.6 Flyktningbarn	22
2.7 Internationell jämförelse.....	22
3. Politik för främjande av barns välfärd	25
3.1 Områdessegregation, kultur och boende.....	27
3.2. Barn och samhällsservice	28
4. Övervakning och implementering	32
4.1. Övervakningsindikatorer	33

Tabeller och bilder

Tabell 1: Genomsnittlig och medianinkomst (motsvarande disponibel inkomst, 1000/kr enl. priser 2003), ginikoefficienter, proportion mellan genomsnittsinkomstens standarddecil 10/decil 1, fattigdomsgrad 1996- 2003	8
Tabell 2: Fattigdomsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter hushållstyp och ålder 1996-2001 (individer över 20 års ålder)	9
Tabell 3: Fattigdomsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter ålder 1991–2004	10
Tabell 4: Inkomstfattigdom och socialbidrag bland barn i åldersgruppen 0-17 i Sverige 1991–2004	13
Tabell 5: Procentandel barn efter etnisk bakgrund 2003	13
Tabell 6: Ekonomiskt sårbara barn (åldern 0-17) efter etnisk bakgrund 2004	14
Tabell 7: Procentandel ekonomiskt sårbara barn efter hushållstyp och etnicitet 1991 och 2004	15
Tabell 8: Ekonomisk sårbarhet bland barn (0-17 år) indelat efter regionala skillnader	16
Tabell 9: Indikatorer om daghems- och skolsituation i procent 2000-2006.....	18
Tabell 10: Ekonomiskt utsatta barn i olika undergrupper. Uppgifter från Barn-LNU 2000 och Barn-SLC 2001, 2002..	20
Tabell 11: Psykosomatiska symtom och lågt psykologiskt välbefinnande bland barn i åldern 10-18 i procent (siffrorna är uppskattningar tagna från diagram)	20
Tabell 12: Relativa risker för dödlighet 1993-2002 och hälsoproblem 1993-2002 bland barn i familjer som i olika utsträckning fått socialbidrag och familjer med låg disponibel inkomst	21
Tabell 13: Svenska barns välbefinnande i Europasammanhang	23
Bild 1: BNP per capita (tusen kr i 2000 års priser) och årlig förändring i BNP per capita (procent).....	5
Bild 2: Antal personer registrerade som arbetslösa, som ingår i aktiveringsåtgärder och antal anmälda lediga tjänster till Arbetsmarknadsstyrelsen under första kvartalet 2000 till andra kvartalet 2006	6
Bild 3: Barnfattigdomsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter ålder 1991–2004	10
Bild 4: Barn boende i låginkomsthushåll och i hushåll som tagit emot socialbidrag. Procent 1991-2004.....	12
Bild 5: Ekonomiskt sårbara barn procentandel 1991, 1997 och 2004.....	14
Bild 6: Exempel på områdessegregation i Stockholm, Göteborg och Malmö i procent 2004	17

Sammanfattning

Den svenska ekonomin utvecklas just nu väl och tillväxthastigheten för 2006 var 4,4 %. Efterfrågan på arbetskraft har ökat dramatiskt under de senaste sex månaderna, vilket har lett till en ökad sysselsättningsgrad och minskad arbetslöshet. Den ekonomiska utvecklingen håller därmed just nu jämna steg med regeringens strategi om att främja social integration genom sysselsättning.

Fattigdomen bland barn är högre än bland den vuxna befolkningen. Andelen är speciellt hög för små barn i åldern 0-5 år. 2004 uppgick andelen fattiga i denna grupp till 15,5 %. Som en följd av den ekonomiska krisen under 90-talet ökade de ekonomiska svårigheterna bland barn under decenniets första del, och nådde sin topp under 1997. Siffrorna har sedan dess sjunkit och är nu tillbaka på samma nivåer som före krisen.

Cirka 25 % av alla barn i Sverige har någon form av utländsk bakgrund (födda utomlands eller minst en förälder som är född utomlands). Ekonomiska svårigheter bland barn med utländsk bakgrund är mycket vanligare än bland barn vars båda föräldrar är födda i Sverige. Barn till ensamstående föräldrar är också mer utsatta för ekonomiska svårigheter. Det finns inget som tyder på att klyftan mellan barn i olika kategorier har minskat med tiden. Tecknen visar tvärtom på en ökning. Ekonomiska svårigheter bland barn med utländsk bakgrund är t.ex. vanligare nu än före 90-talets kris, medan de är mindre vanliga bland barn utan utländsk bakgrund.

Omfattningen av hur utsatta barn är för ekonomiska skillnader varierar stort mellan olika boendeområden. Det föreligger med andra ord en väsentlig områdessegregation. Denna segregation har nära samband med etnisk segregation. I några av de mest extrema områdena i de tre största städerna har cirka 90 % av alla barn utländsk bakgrund, och cirka 60 % av barnen i dessa områden är drabbade av ekonomiska svårigheter.

Svenska barn ligger dock bra till i internationella jämförelser och Sverige ligger för närvarande tvåa enligt en nyligen genomförd jämförelse mellan EU-medlemsstater.

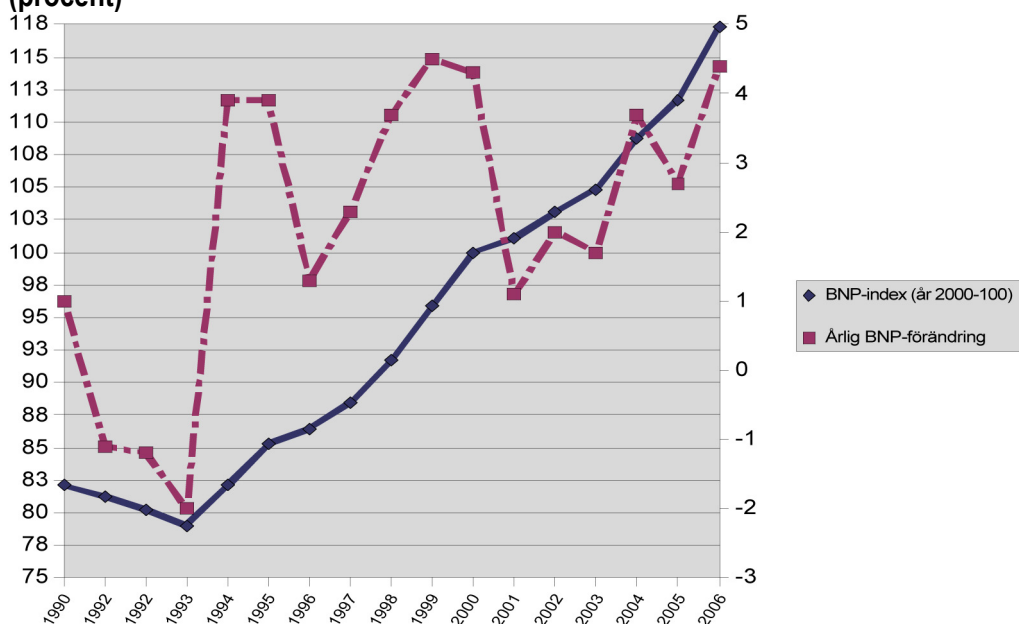
Sverige har en allmän och omfattande politik för främjande av barnens välfärd. Denna politik kompletteras av målinriktade åtgärder för de mest sårbara individerna. Kommunen har ett övergripande ansvar för barnens välfärd och de tjänster som berör barn. Skillnader i tillhandahållandet av tjänster mellan olika kommuner har dock lett till en situation där barn behandlas olika beroende på var de bor. Barnpolitiken följer FN:s konvention om barnets rättigheter (CRC). Implementeringen av barnperspektivet kan dock förbättras, i synnerhet genom att lyssna mer på barnets egna åsikter.

Sverige har, inte minst på grund av den stora tillgången på registeruppgifter, ett välutvecklat övervakningssystem. Regeringen har ändock vidtagit åtgärder för att ytterligare förbättra övervakningssystemet, i synnerhet för barn som utsätts för risker av olika slag. Det finns också ett behov av att förbättra övervakningen av kvaliteten på allmänna tjänster som daghem och förskolor.

1. Allmän trend – ekonomisk tillväxt och främjande av sysselsättning

Den svenska ekonomin är fortfarande stark. Tillväxthastigheten för 2006 var 4,4 % och förväntas bli 3,7 % för detta år. Detta förväntas fortsätta under 2008, då tillväxthastigheten beräknas till 3,3 %. Denna utveckling har också nyligen visat sig i form av ökad efterfrågan på arbetskraft.

Bild 1: BNP per capita (tusen kr i 2000 års priser) och årlig förändring i BNP per capita (procent)



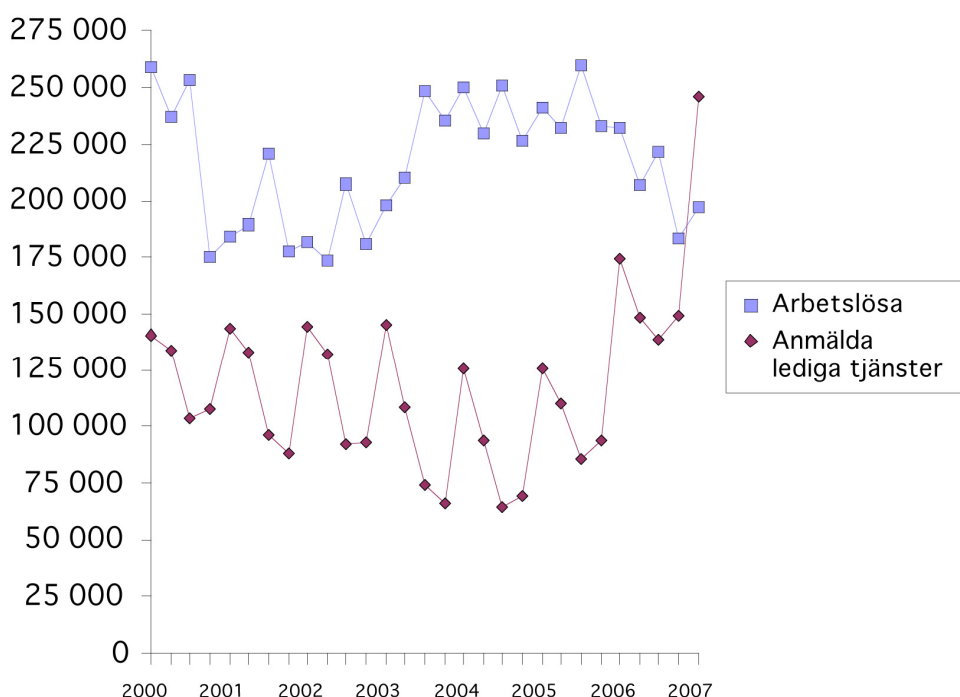
Källa: Statistiska Centralbyrån

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) presenterar regelbundet statistik om arbetslöshet, arbetssökande och antal personer som omfattas av aktiveringsåtgärder osv. Siffrorna från AMS bygger på det faktiska antal personer som har kontakt med arbetsförmedlingen, vilket bl.a. innebär att de inte är jämförbara med siffrorna från arbetskraftsundersökningen (LFS).

Bild 2 visar det antal personer som är arbetslösa och söker arbete. Nivån har varit ganska stabil under de senaste åren och har då rört sig kring 225 000 till 250 000. En dramatisk minskning har dock inträffat under de senaste 12 månaderna, och siffran ligger nu under 200 000. Än mer dramatiska förändringar har inträffat i antalet lediga tjänster, som har stigit från cirka 100 000 till 250 000 under första kvartalet 2007. Antalet lediga tjänster överstiger nu antalet personer som är registrerade som arbetslösa. Enligt LFS har arbetslösheten sjunkit från 5,4 % under det sista kvartalet 2005 till 4,5 % under det sista kvartalet 2006.¹

¹ Under 2005 justerades svenska LFS enligt EU:s krav, vilket bl.a. innebär att siffrorna från tiden före första kvartalet 2005 inte kan jämföras med senare siffror och att siffrorna från den nya LFS ännu inte justerats enligt säsongsvariationer.

Bild 2: Antal personer registrerade som arbetslösa, som ingår i aktiveringsåtgärder och antal anmälda lediga tjänster till Arbetsmarknadsstyrelsen under första kvartalet 2000 till andra kvartalet 2006



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen, http://www.ams.se/admin/Documents/ams/arbdata/arblos/2006/adata_riket0703.xls

1.1. Stärka sysselsättningen – den nya regeringens huvudstrategi

Att stärka sysselsättningen och få in fler personer i avlönat arbete är den nya regeringens huvudstrategi mot fattigdom och socialt utanförskap. På ett sätt lägger regeringen alla sina ägg i samma korg. Regeringen vidtar en rad åtgärder som utgör en blandning av "piska och morot" för att skapa en positiv arbetsmarknadsutveckling. Utan att gå in på detaljer kan politiken sammanfattas enligt följande: För det första har beskattningspolitiken ändrats och ett så kallat "arbetsavdrag" införts, vilket i huvudsak innebär att inkomst från tjänst beskattas något lägre än inkomster från andra källor, inklusive pensioner och bidrag (alla inkomster och bidrag beskattas i Sverige, med undantag för barnbidrag, socialbidrag och hyresbidrag, som inte beskattas). För det andra inriktas aktiveringspolitiken på att få in personer på den vanliga arbetsmarknaden. Regeringen har infört så kallade "nystartjobb", vilket innebär att en arbetsgivare som anställer en person som varit långtidsarbetslös får en rabatt på sociala avgifter som varar lika länge som personen har varit arbetslös. Invandrare och enskilda som har ingått i olika typer av aktiveringsåtgärder är också berättigade till "nystartjobb". Beträffande invandrare är regeringens mål att påskynda processen med att få in dem på arbetsmarknaden. För det tredje har arbetslöshetsersättningen reformerats på flera sätt. Ökningen av den maximala dagpenningen som den förra regeringen fastställde begränsades, vilket innebär att månadsinkomster över 20 075 kr inte omfattas av försäkringen. De som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen garanteras 80 % av sin tidigare inkomst under de första 200 dagarna. Därefter sänks ersättningen till 70 % och efter 300 dagar till 65 %. Enligt budgetpropositionen som presenterades nyligen kommer regeringen att fortsätta reformera arbetslöshetsförsäkringen, och en gräns på 300 dagar för försäkringen har föreslagits. De som fortfarande är arbetslösa efter

300 dagar kommer att hänvisas till någon typ av aktiveringsåtgärd. Det är i nuläget inte helt klart hur detta system är avsett att fungera. Skärpta regler har också införts beträffande arbetslösas rättigheter att begränsa sitt arbetssökande till den typ av arbete som de har utbildning för eller erfarenhet av. Nya regler har också införts som ökar trycket på arbetslösa att söka arbete inom hela landet.

Det vi därmed ser är en ganska koncis politik som syftar till att göra det mer lönsamt att arbeta och att sänka kostnaderna för att anställa vissa grupper av arbetssökande samt öka trycket på arbetslösa att ta de jobb de erbjuds. Implementeringen av den här politiken ligger väl i tiden med tanke på att efterfrågan på arbetskraft har ökat snabbt. Den verkliga prövningen av denna politik består i huruvida den kommer att fungera under mindre ekonomiskt gynnsamma förhållanden, med minskad efterfrågan på arbetskraft.

Det finns vissa specifika aspekter av händelser på senare tid som är relevanta ur ett barn- och ungdomsperspektiv. Först har vi de speciella reglerna för arbetslösa med barn under 18 år. Ersättningsgraden för denna grupp sänks/upphör inte efter 300 dagar, utan efter 450 dagar. Särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder införs också för personer under 25 års ålder. Sociala avgifter sänks för de som anställer ungdomar. Systemet för att minska ersättningsnivån i arbetsförsäkringen skärps för ungdomar i och med att sänkningen av ersättningsnivån från 80 till 70 % inträder efter 100 dagar och sänkningen till 65 % efter 200 dagar. Dessa åtgärder kombineras med en såkallad "jobbgaranti" och utökade insatser för att matcha arbetslösa ungdomar mot lediga jobb.

Den svenska nationella strategiska referensramen (NSR) förbereddes av en regering som röstades ut två dagar efter att den lagts fram. I april 2007 lade den nya regeringen fram en uppdaterad NSR-version till kommissionen. Detta är inte rätt forum för att granska eller kritisera den uppdaterade NSR-versionen, men det är tydligt att teman som arbete och anställningsbarhet är huvudämnena.

2. Fattigdom, social utslagning och välfärd bland barn

2.1. Inkomster och barnfattigdom

Den svenska ginikoefficienten har under de senaste par åren legat på runt 0,25 till 0,26. Enligt EUROSTAT (beträffande befolkning och sociala förhållanden, regional inkomst och levnadsstandard), är det bara Slovenien som har en jämnare fördelning bland europeiska länder. Reallönerna har ökat generellt under de senaste fem åren, en ökning som också påverkat den lägsta inkomstdecilen. Fattigdomsgraden har varit stabil under de senaste fem åren, dvs. det har inte blivit sämre, men det har heller inte blivit bättre.

Tabell 1: Genomsnittlig och medianinkomst (motsvarande disponibel inkomst, 1000/kr enl. priser 2003), ginikoefficienter, proportion mellan genomsnittsinkomstens standarddecil 10/decil 1, fattigdomsgrad 1996-2003

	2000	2001	2002	2003	2004
Gini	0,295	0,263	0,258	0,253	0,256
Median	140,9	144,8	148,9	149,8	153,7
Genomsnittsinkomst: lägsta decil	62,2	58,7	64,8	66,2	68,3
Fattigdom < 50 % av medianink.	4,4	4,3	4,5	4,2	4,2
Fattigdom < 60 % av medianink.	8,5	8,6	8,9	8,0	8,5

Källa: Inkomstfördelningsundersökning 2004

Vid en närmare granskning av fattigdomsgraden i olika typer av hushåll ser man i allmänhet att hushåll med unga ensamstående vuxna och hushåll med barn har en högre fattigdomsgrad än hushåll utan barn. Detta gäller i synnerhet ensamstående mödrar och, i mindre utsträckning, ensamstående fäder och par med tre eller fler barn. Barn tillhör därför högriskgrupperna när det gäller fattigdom.

Tabell 1: Fattigdomsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter hushållstyp och ålder 1996-2001 (individer över 20 års ålder)

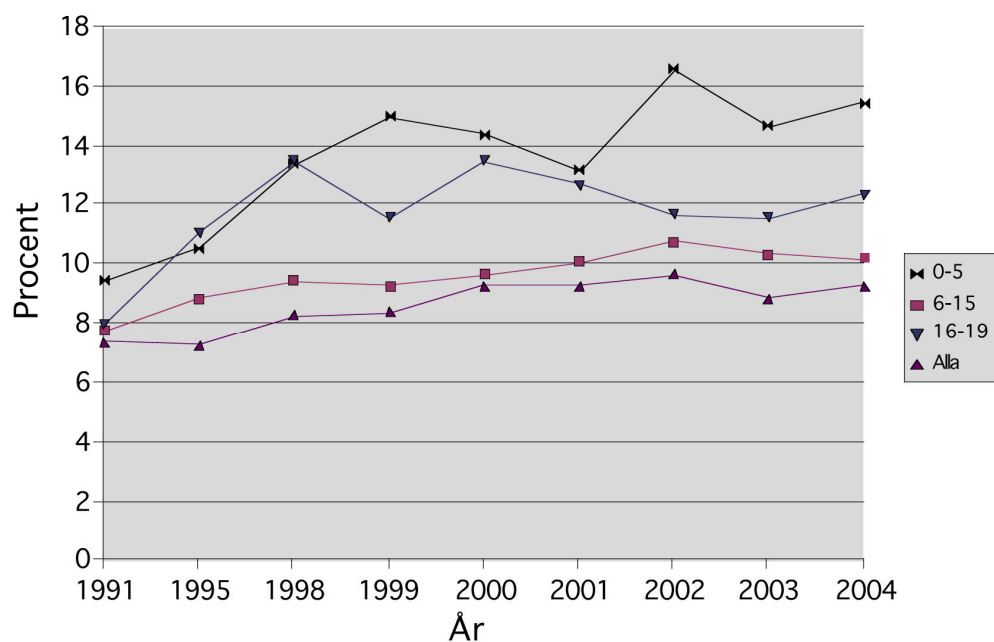
	2000	2001	2002	2003	2004
Ensam vuxen – Kvinnor	16,9	17,3	16,1	14,1	14,8
Åldern 20-29, utan barn	24,8	25,4	26,1	20,9	26,6
Åldern 30-49, utan barn	7,8	7,0	9,8	9,7	11,0
Åldern 50-64, utan barn	5,8	6,9	6,6	7,6	5,3
Åldern 65-74, utan barn	14,7	17,8	11,7	8,4	9,7
Åldern 75+, utan barn	24,4	25,1	22,3	19,6	18,7
Med barn	17,5	16,3	19,6	20,1	22,6
Övriga	10,9	6,6	10,0	10,0	12,8
Ensam vuxen – Män	13,0	14,3	14,6	13,9	14,6
Åldern 20-29, utan barn	19,7	19,5	26,7	22,6	24,9
Åldern 30-49, utan barn	10,4	11,8	9,6	12,0	10,7
Åldern 50-64, utan barn	9,2	12,0	7,8	9,5	8,6
Åldern 65-74, utan barn	7,9	11,4	12,7	11,3	13,3
Åldern 75+, utan barn	17,1	16,1	17,3	12,0	16,1
Med barn	8,8	12,0	6,3	8,1	11,5
Övriga	12,0	9,2	9,8	8,0	11,3
Gifta / samboende	4,7	4,7	4,9	4,5	4,6
Åldern 20-29, utan barn	3,0	3,9	4,6	3,5	6,2
Åldern 30-49, utan barn	3,8	1,6	2,4	1,9	3,4
Åldern 50-64, utan barn	2,6	3,1	2,8	3,0	1,9
Åldern 65-74, utan barn	3,3	3,5	2,4	2,8	2,1
Åldern 75+, utan barn	4,6	5,0	4,7	2,9	3,0
Med ett barn	5,0	4,0	5,4	5,0	6,6
Med två barn	6,1	5,7	6,4	5,5	5,4
Med tre eller fler barn	11,3	13,4	12,9	11,8	12,2
Övriga	2,8	2,2	3,2	3,3	2,5
Alla individer 20 år el. äldre	8,5	8,6	8,9	8,0	8,5

Källa: Inkomstfördelningsundersökning 2004

Bild 3: Barnfattigdomsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter ålder 1991– 2004 och Tabell 2: Fattigdomsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter ålder 1991–2004 (båda nedan) visar fattigdomsgraden bland barn i olika åldersgrupper samt i befolkningen i helhet. Om man först tittar på den totala siffran, ser man en ökning från 7,4 % 1991 till 9,3 % 2004. Fattigdomsgraden bland barn är avsevärt högre och klyftan mellan barn och den vuxna delen av befolkningen har ökat med tiden. Ökningen av barnfattigdom har tydlig anknytning till den ekonomiska turbulensen under 90-talet. Det är främst bland de yngsta barnen som man ser en ökad fattigdomsgrad. 2004 var drygt 15 % av alla barn under sex år fattiga. Den troligaste orsaken till den ökade barnfattigdomen bland små barn är att dessa barn ofta har unga föräldrar,

och det är unga människor som under den undersökta perioden har funnit det allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.

Bild 3: Barnfattighetsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter ålder 1991–2004



Källa: (Salonen 2006)

Tabell 2: Fattighetsgrad (< 60 procent av medianinkomsten) efter ålder 1991–2004

Ålder	År								
	1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
0-5	9,5	10,6	13,4	15,0	14,4	13,2	16,6	14,7	15,5
6-15	7,8	8,9	9,5	9,3	9,7	10,1	10,8	10,4	10,2
16-19	8,0	11,1	13,5	11,6	13,5	12,7	11,7	11,6	12,4
20-24	10,9	16,4	17,4	16,0	17,3	16,8	20,8	18,1	21,6
25-34	6,7	7,4	8,6	9,0	9,5	9,4	11,4	10,1	11,1
35-44	5,3	7,5	7,9	7,5	8,2	7,5	7,8	7,5	7,8
45-54	3,3	3,7	4,9	4,9	4,9	5,1	5,3	5,0	6,0
55-64	3,6	3,8	3,9	4,1	3,9	5,4	4,4	5,0	3,7
65-74	7,2	3,8	3,7	5,0	6,6	7,4	5,9	5,1	5,0
75+	3,7	6,8	9,3	10,4	15,2	15,5	14,1	11,6	11,8
0-19	8,4	9,9	11,3	11,3	11,7	11,4	12,5	11,7	12,0
20-64	5,5	6,9	7,6	7,4	7,7	7,8	8,5	7,9	8,5
65+	12,3	5,1	6,6	7,7	11,0	11,6	10,1	8,4	8,3
Alla	7,4	7,3	8,3	8,4	9,3	9,3	9,7	8,9	9,3

Källa: (Salonen 2006)

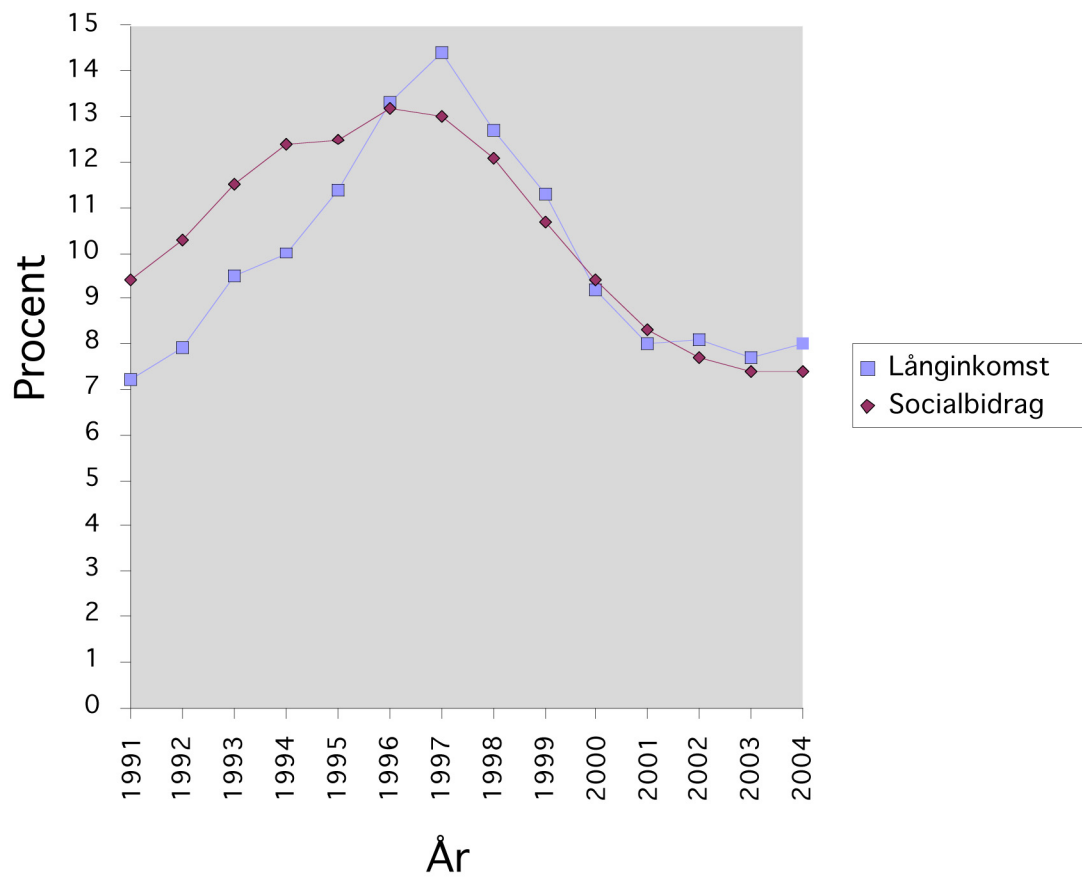
2.2. Ekonomiskt sårbara barn

Rädda Barnen har sedan 2000 publicerat fyra rapporter om barns ekonomiska situation. Rapporterna innehåller utförliga statistiska analyser baserade på registeruppgifter, vilket innebär att hela befolkningen omfattas; siffrorna som presenteras är alltså inte baserade på undersökningar. I rapporterna används två mått på ekonomisk sårbarhet. Det första kallas "låg inkomststandard" och beräknas i huvudsak på två komponenter; den första är normen för socialbidrag som tagits fram av Socialstyrelsen, och den andra är en uppskattning av boendekostnader (som inte ingår i normen för socialbidrag). Boendekostnaden uppskattas till genomsnittskostnaden för en bostad som uppfyller de grundläggande kraven enligt normen för "trångboddhet". Måttet låg inkomststandard kan ses som en absolut fattigdomsgräns, eller åtminstone en typ av absolut fattigdomsgräns, eftersom den inte är relativ till medianinkomsten. Vi ska här inte gå in på den omfattande debatten om absolut och relativ fattigdom, det kan räcka med att nämna att en tilltalande fördel med ett absolut mått är att det ger möjlighet till en mer direkt tolkning av förändringar över tiden. Måttet låg inkomststandard är inget som författaren av Rädda Barnens rapporter har upfunnit, utan beräknas på statistik som Sverige har använt och fortfarande använder vid sammanställning av årlig inkomststatistik, samt flera myndighetsrapporter från forskare och Socialstyrelsen. Det som rapporterna från Rädda Barnen gör mycket utförligt är att använda denna statistik till att ge en tydligare bild av situationen bland barn.

Det andra måttet som används i rapporterna är det faktiska socialbidragstagandet, i det här fallet det antal barn som bor i hushåll som är beroende av socialbidrag. Att använda detta mått som ett tecken på ekonomiska svårigheter har både för- och nackdelar. Fördelen är att det är baserat på "dubbel bekräftelse", såtillvida att bidragstagarna har bekräftat att de är i behov av hjälp och de har också genom verkställande av politiska beslut bekräftats av samhället som behöriga till hjälp. Svagheten är förstas att ju generösare normen för socialbidrag blir, desto fler personer kommer att få socialbidrag. De som får hjälp får det också bättre i ett generösare system. Det är därför inte helt komplikationsfritt att använda socialpolitiska utslag som mått på ekonomiska svårigheter. Det finns dock inget som tyder på att socialbidragen har blivit generösare sedan 90-talet, snarare tvärtom. Ett annat argument för att använda socialbidrag som indikator för barns välfärd är att det är ett starkt tecken på andra typer av välfärdsproblem. Barn i hushåll som får socialbidrag är oftare utsatta för drogmisbruk, tonårsgraviteter, psykiska sjukdomar, självmordsförsök och våld. Det går också sämre för dem i skolan (Socialstyrelsen 2006).

Procentandelen av alla barn i åldergruppen 0-17 år som bor i hushåll med en inkomst som ligger under gränsen för låg inkomststandard och procentandelen som bor i hushåll som får socialbidrag visas i Bild 4 (nedan). Siffrorna avser perioden 1991 till 2004. Båda kurvorna ger i huvudsak samma information beträffande förändringar över tiden, nämligen en dramatisk ökning av antalet barn som var utsatta för ekonomiska svårigheter under första delen av 90-talet, en ökning som nådde sin topp 1997. Därefter inträdde en snabb förbättring, och vid 2001 är siffrorna tillbaka på ungefär samma nivåer som före 1991. Det vi därmed kan se är den dramatiska inverkan av den ekonomiska krisen med skyhögt arbetslöshet, stagnerade löner och nedskärningar i välfärden. Om det är något vi kan lära oss av Bild 4, så är det att en sund och växande ekonomi är avgörande för barnens ekonomiska välfärd.

Bild 4: Barn boende i låginkomsthushåll och i hushåll som tagit emot socialbidrag i procent 1991-2004



Källa: (Salonen 2006)

Överlappningen mellan måttet låg inkomststandard och socialbidragsberoende är ganska låg, vilket framgår av

Tabell 3: Inkomstfattigdom och socialbidrag bland barn i åldersgruppen 0-17 i Sverige 1991–2004. Det går därför att se att det i stor utsträckning är olika individer som berörs av de två måtten. En viktig orsak till detta är att vissa personer som får socialbidrag hamnar över gränsen för låg inkomststandard. En annan orsak är de numera välkända problemen som är förknippade med inkomstfattighetsmått (Bradshaw & Finch 2003, Halleröd 1995, Halleröd & Larsson 2007). I rapporterna från Rädda Barnen används uttrycket *ekonomisk sårbarhet* om barn i hushåll som antingen har en inkomst under gränsen för låg inkomststandard eller som vid något tillfälle under ett visst år har varit beroende av socialbidrag. Pga den låga överlappningen mellan inkomstfattigdom och socialbidrag definieras ett väsentligt antal barn som ekonomiskt sårbara. Den övergripande trenden har dock inte förändrats med tiden. Cirka 15 % var ekonomiskt sårbara 1991, mer än en femtedel av alla svenska barn ingick i denna kategori 1997, medan siffrorna för 2004 var tillbaka på en nivå under 15 %.

Tabell 3: Inkomstfattigdom och socialbidrag bland barn i åldersgruppen 0-17 i Sverige 1991–2004

År	Låginkomst	Socialbidrag	Låginkomst OCH socialbidrag	Låginkomst OCH/ELLER socialbidrag (Ekon. sårbara)
1991	7,2	9,4	1,7	14,9
1997	14,4	13,0	5,0	22,3
2000	9,2	9,4	3,2	15,3
2003	7,7	7,4	2,4	12,8
2004	8,0	7,4	2,4	13,0

Källa: (Salonen 2006)

Sverige är ett av de länder i Europa som har högst andel invandrare, och cirka 25 % av alla barn i åldersgruppen 0-17 år har såsom framgår av Tabell 4: Procentandel barn efter etnisk bakgrund 2003 (nedan), invandrat eller har minst en förälder som har invandrat till landet.

Tabell 4: Procentandel barn efter etnisk bakgrund 2003

Ålder	Född utomlands	Född i Sverige men båda föräldrarna födda utomlands	Född i Sverige men en förälder född utomlands	Båda föräldrarna infödda Svenskar
0	0	12	12	76
1-5	3	12	11	74
6-12	5	9	10	75
13-17	9	6	10	76
0-17	6	9	10	75

Källa: (Barnombudsmannen 2004)

När man tittar på de övergripande fattigdomssiffrorna, oavsett vilka mått som används, ser vi att invandrare är drabbade av en mycket högre fattigdomsgrad än infödda svenskar. Detta gäller naturligtvis även barn, vilket framgår tydligt av siffrorna i

Tabell 5: Ekonomiskt sårbara barn (åldern 0-17) efter etnisk bakgrund 2004 (nedan). Alla fyra kolumner i tabellen visar i stort samma sak. Om man jämför de extrema motsatserna, dvs. barn vars båda föräldrar är födda i Sverige med barn som är födda utomlands och som nyligen kommit till landet, så ser man vissa dramatiska skillnader. I den förra kategorin definieras mindre än 8 % som "ekonomiskt sårbara". Motsvarande siffra för den senare kategorin är cirka 67 %. Om man tittar på de som ligger under fattigdomsgränsen och som samtidigt har fått socialbidrag, blir den relativa skillnaden ännu större. Mindre än 1 % procent av barn med infödda föräldrar ingår i den här kategorin. Bland de nyanlända är siffran 23 %. Ju längre barn har bott i Sverige, desto bättre är deras situation. Även barn som har bott i Sverige i tio år eller längre löper dock mycket större fattigdomsrisik än barn med infödda föräldrar.

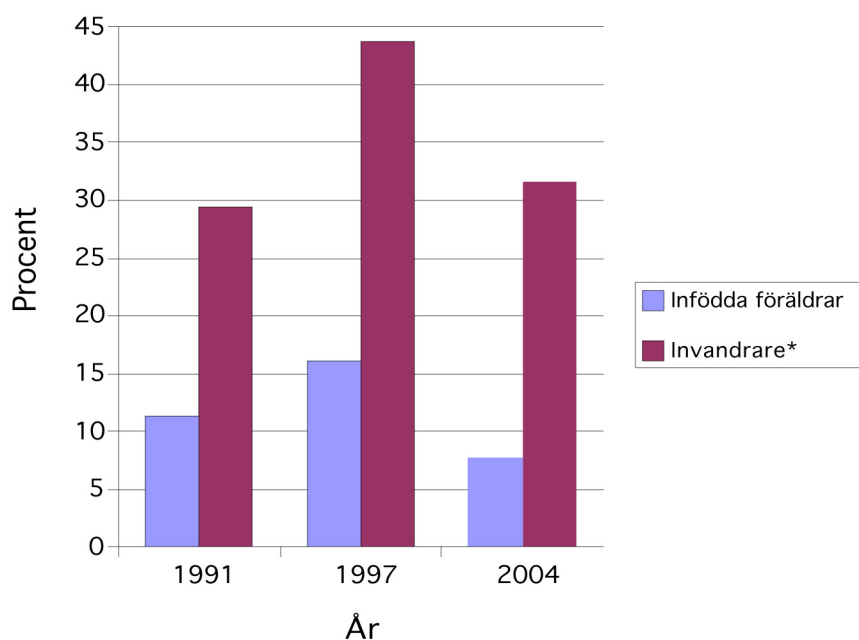
Tabell 5: Ekonomiskt sårbara barn (åldern 0-17) efter etnisk bakgrund 2004

Barnets etniska bakgrund	Inkomstfattig	Socialbidrag	Inkomstfattig OCH socialbidrag	OCH/ELLER Inkomstfattig socialbidrag (ekonomiskt sårbara)
Alla barn	8,0	7,4	2,4	13,0
Båda föräldrar födda i Sverige	4,7	3,8	0,8	7,7
En förälder född utomlands	15,7	14,8	5,9	24,6
Båda föräldrar födda utomlands	23,9	27,2	10,7	40,4
Barn födda utomlands	27,0	33,7	13,5	47,2
Kom till Sverige för 0-2 år sedan	46,1	43,9	22,9	67,1
Kom till Sverige för 3-5 år sedan	25,2	40,9	14,2	51,9
Kom till Sverige för 6-9 år sedan	19,0	28,4	8,9	38,5
Kom till Sverige för mer än 10 år sedan	11,4	20,1	4,9	26,6

Källa: (Salonen 2006)

Bild 5 (nedan) visar procentandelen barn som var ekonomiskt sårbara (låg inkomststandard och/eller socialbidrag) 1991, 1997 och 2004. Bilden skiljer mellan barn med infödda föräldrar och barn som antingen har invandrat eller har minst en förälder som är född utomlands. Utvecklingen över tiden följer det välkända mönstret för båda grupperna. Man kan dock även se att barn med infödda föräldrar har en bättre situation 2004 än 1991, men att situationen för "invandrarbarn" faktiskt är sämre. Den etniska klyftan har därmed ökat med tiden.

Bild 5: Ekonomiskt sårbara barn - procentandel 1991, 1997 och 2004



Källa: (Salonen 2006)

Att ensamstående föräldrar är utsatta för fattigdom är ett välkänt faktum – vilket naturligtvis har stor betydelse för barnfattigdom. Kopplingen mellan fattigdom och hushållets sammansättning är dock av olika skäl ganska komplicerad. Sverige har inte genomfört någon officiell folk- och bostadsräkning sedan 1990, vilket innebär att vi saknar grundläggande kännedom om hushållens strukturer. Det går att fastställa de flesta hushåll med barn genom inkomstregister och med hjälp av den årliga inkomstdeklarationen; det går t.ex. att uppskatta hushållens struktur. Användning av registeruppgifter om barnfattigdom kommer dock alltid att påverkas av en överskattning av antalet ensamstående föräldrar. Detta gäller framför allt de hushåll där föräldern som har vårdnaden först är skild och sedan börjar dela hushåll med en ny partner utan att vara gift. Denna situation anknyter till ett annat problem som är betydligt svårare att åtgärda. Många barn lever i alltmer komplexa familjesituationer där föräldrar är skilda, omgifta och där de har halvsyskon och styvsyskon. I dessa komplexa familjesituationer är flera olika hushållsbudgetar inblandade tillsammans med ett komplext nätverk av personliga förhållanden. Något som verkligen behöver undersökas är i vilken utsträckning barnen har tillgång till de befintliga resurserna som ibland sprids över de olika hushåll som barnen ingår i. Kännedom om detta verkar saknas för tillfället.

Även om man måste vara försiktig när man undersöker barns hushållssituation, är det troligt att den information vi har är en viktig indikation om barnens levnadsförhållanden. Statistik om barn som har vårdats på sjukhus visar att barn som bor i hushåll med ensamstående vuxna oftare behandlas för psykiska diagnoser, självmordsförsök, trafikskador, våld, olycksfall, förgiftning, alkohol- och drogrelaterade diagnoser (Socialstyrelsen 2006). 1991 bodde 16 % av alla barn i åldersgruppen 0-17 år med en ensamstående förälder. 2004 hade motsvarande siffra stigit till 22 %. 1991 definierades mer än en tredjedel av alla barn i hushåll med ensamstående vuxna som "ekonomiskt sårbara", medan endast 10,6 % av de vars föräldrar sammanbodde hade samma klassificering. 2004 var båda siffrorna lägre, men skillnaden var ungefär densamma (Salonen 2006).

Tabell 6: Procentandel ekonomiskt sårbara barn efter hushållstyp och etnicitet 1991 och 2004 (nedan) visar också risken för ekonomisk sårbarhet för barn med infödda föräldrar jämfört med invandrabarn. Mycket få barn med sammanboende infödda föräldrar hittas i den här kategorin, medan mer än en femtedel av alla barn med en infödd ensamstående förälder ingår här. För invandrabarn med sammanboende föräldrar ligger siffran ännu högre, på över 25 %. Den oroande gruppen är invandrabarn med en ensamstående förälder. Vartannat barn i denna grupp räknas som "ekonomiskt sårbara".

Tabell 6: Procentandel ekonomiskt sårbara barn efter hushållstyp och etnicitet 1991 och 2004

År	1991	2004
Ensamstående förälder	34,6	28,5
Samboende föräldrar	10,6	8,7
Samboende föräldrar – båda infödda svenskar		3,5
Ensamstående förälder – infödd svensk		22,8
Samboende föräldrar – invandrare		26,8
Ensamstående förälder – invandrare		50,3

Källa: (Salonen 2006)

2.3. Områdessegregation

Den ekonomiska sårbarheten bland barn varierar stort mellan kommuner och, i synnerhet i storstäderna, även mellan kommundelar. Tabell 8: Ekonomisk sårbarhet bland barn (0-17 år) indelat efter regionala skillnader (nedan) visar ekonomisk sårbarhet i de tre största städerna (Stockholm, Göteborg och Malmö), där cirka en fjärdedel av barnen i denna grupp finns; nästan dubbelt så många som i andra delar av landet. Trots att den ekonomiska situationen för barn är värre i de största städerna, bor faktiskt majoriteten av alla ekonomiskt sårbara barn utanför dessa tre städer (endast 15 % av alla barn i åldersgruppen 0-17 bor i Stockholm, Göteborg eller Malmö). Kommentaren på sidan 85 i rapporten "Ending Child Poverty within the EU?", om att "nästan alla barn som lever med risk för fattigdom bor i storstäderna", verkar vara ganska överdriven.

Tabell 8: Ekonomisk sårbarhet bland barn (0-17 år) indelat efter regionala skillnader

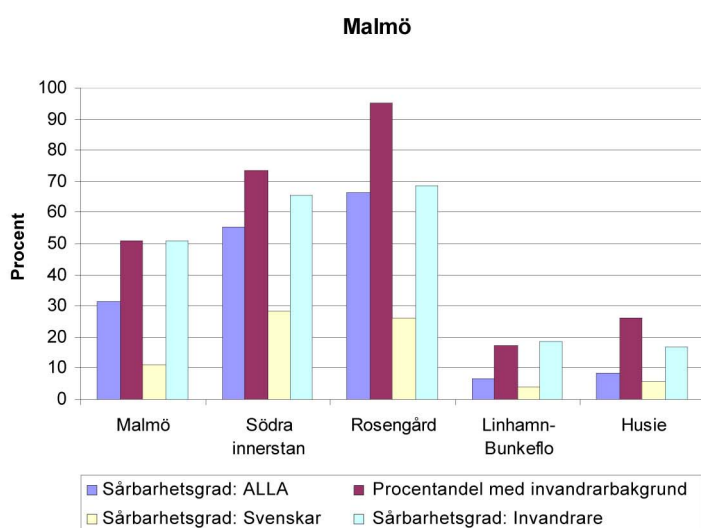
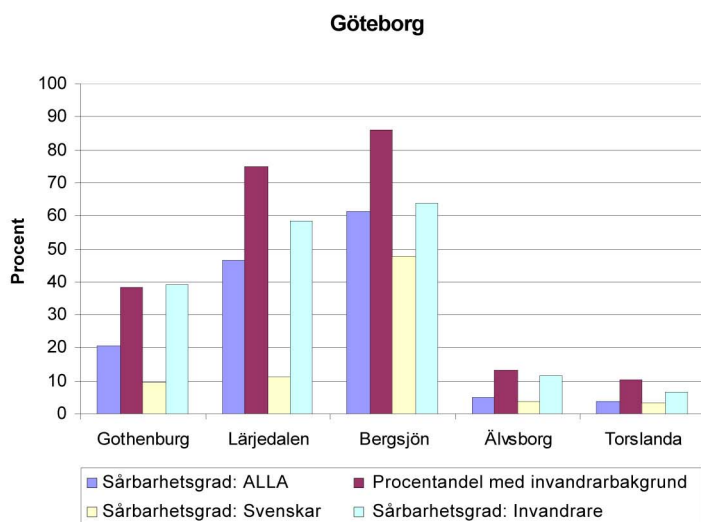
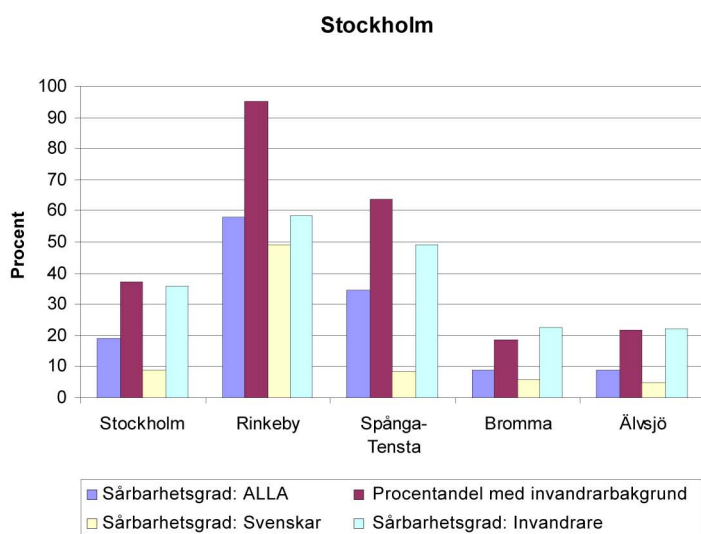
	2000	2004
Storstäder (Stockholm, Göteborg och Malmö)	27,7	23,7
Förortskommuner	11,8	9,7
Större städer	14,4	12,3
Mellanstora städer	13,2	11,3
Industrikommuner	12,2	10,7
Landsortskommuner	15,1	12,5
Glesbygdskommuner	15,0	13,1
Övriga större kommuner	12,3	10,7
Övriga mindre kommuner	15,3	11,2

Källa: (Salonen 2006).

Områdeskomponenten i barnfattigdomen utgör en bra indikator på områdessegregation överlag. Det är i ytterområdena kring dessa tre största städer som man hittar några av de kommuner som har lägst andel ekonomisk sårbarhet. Den lägsta sårbarhetsgraden (4,8 %) finns i Lomma, utanför Malmö. Kungsbacka utanför Göteborg och Täby utanför Stockholm har endast något högre sårbarhetsgrader. Andra ytterområden befinner sig i den motsatta änden av spektrumet. Botkyrka utanför Stockholm har en sårbarhetsgrad på 24 %, en siffra som endast överträffas av Malmös 31 %. Bild 6: Exempel på områdessegregation i Stockholm, Göteborg och Malmö i procent 2004 (nedan) visar den ekonomiska sårbarhetsgraden för Stockholm, Göteborg och Malmö. Inom var och en av dessa kommuner har fyra områden valts ut; de två med de högsta och de två med de lägsta sårbarhetsgraderna. I de rikaste områdena varierar sårbarhetsgraden mellan 3,5 % och nära 9 %. I de fattigaste områdena varierar den mellan strax över en tredjedel i Spånga-Tensta (Stockholm) och två tredjedelar i Rosengård (Malmö).

Den andra stolpen i diagrammet visar också procentandelen barn som är födda utomlands eller har minst en invandrad förälder. Den tredje och fjärde stolpen i diagrammet visar sårbarhetsgraden för "svenska" barn och barn med "invandrarbakgrund" (de är naturligtvis alla svenska barn). Både i Rinkeby (Stockholm) och Rosengård (Malmö) har mer än 90 % av alla barn invandrarbakgrund. Även i de andra områdena med hög sårbarhetsgrad har den stora majoriteten av barnen invandrarbakgrund. I de rika områdena är det mindre än 10 % av barnen som har invandrarbakgrund. Torslanda i Göteborg har den lägsta invandrargraden, med endast 3,1 %.

Bild 6: Exempel på områdessegregation i Stockholm, Göteborg och Malmö i procent 2004



Källa: (Salonen 2006)

Svenska barn i rikare områden har det bättre än svenska barn i fattigare områden, och invandrabarn i rikare områden har det bättre än invandrabarn i fattigare områden. Invandrabarn har dock högre sårbarhetsgrad än svenska barn i alla områden. Den minsta skillnaden mellan svenska barn och invandrabarn finns i två av de fattigaste områdena; Rinkeby (förhållandet 1.2) och Bergsjön (förhållandet 1.3). Dessa siffror återspeglar det faktum att familjer som har resurser att lämna dessa områden gör det, och de som blir kvar är högt representerade. Det faktum att den stora majoriteten av alla barn i dessa områden har invandrabakgrund är en effekt av denna process; svenskarna som blir kvar i dessa områden är i allmänhet fattiga. Det är också i de fattigare områdena som man ser de största skillnaderna mellan invandrar- och svenska barn. Förhållandet mellan invandrar- och svenska barn är 5.9 i Spånga-Tensta, och 5.2 i Lärjedalen. Dessa skillnader inom distrikten visar hur tydliga gränserna är mellan rika och fattiga områden.

2.4. Indikatorer om skola och barnomsorg

Antalet barn i daghem och/eller förskola har ökat dramatiskt från 76 % år 2000 till 83 % år 2006. Den höga täckningen innebär att kvaliteten på förskoleaktiviteter är ytterst viktig för majoriteten av svenska barn. Detsamma gäller självklart även äldre barn i grundskolan och gymnasiet. När man tittar på antalet personal per barn i Tabell 7: Indikatorer om daghems- och skolsituation i procent 2000-2006 nedan, vilket kan ses som ett mått på kvalitet, ser man att siffrorna håller sig ganska oförändrade.

Tabell 7: Indikatorer om daghems- och skolsituation i procent 2000-2006

	2000	2003	2005	2006
Procentandel barn i åldern 1-5 i daghem/förskola	75,7	82,3	83,4	83,3
Procentandel barn i årskurs 9 med gymnasiebehörighet	90,4	90,7	89,1	
Flickor	92,0	91,8	90,5	
Pojkar	88,8	89,7	87,7	
Procentandel 16-19-åringar i gymnasieutbildning	75,9	77,0	76,7	76,8
Procentandel 20-åringar med behörighet till tertiär utbildning	59,2	59,9	63,4	63,5
Kvinnor	66,5	64,7	67,3	67,6
Män	54,1	55,3	59,8	59,5
Procentandel barn i särskola (utvecklingsstörda)	1,4	1,6	1,6	1,8
Antal heltidsanställd personal per barn i förskola	4,1	4,0	3,8	4,1
Antal inskrivna barn per personal (heltid) i fritidshem	18,1	18,9	19,2	22,4
Antal pedagogisk personal per 100 elever i förskola och grundskola	7,7	8,0	8,1	7,8
Total kostnad för skola och daghem i procent av kommunens totala driftsbudget	45,0	44,7	45,1	50,7

Källa: <http://www.kommundatabas.se/kdbs/framekomdb.aspx?sw=1280>

Procentandelen barn som är behöriga till gymnasiet efter avslutad grundskola har minskat något. Minskningen har varit större bland flickor än bland pojkar, men det går fortfarande bättre för flickorna än för pojkarna. Andelen 16-19-åringar som går på gymnasiet har dock legat stabilt över tiden på strax över 75 %. Andelen 20-åringar som är behöriga till tertiär utbildning har ökat, speciellt bland pojkar. Återigen går det dock bättre för flickorna.

Antalet barn i särskola (barn med någon typ av utvecklingsstörning) har ökat med 0,4 % sedan 2000. Under 2006 gick närmare 2 % av grundskolebarnen i den här typen av skola. Dessa siffror är relativt låga men inte alls oväsentliga. Det är inte troligt att antalet barn med utvecklingsstörning har ökat så snabbt på så kort tid. Denna utveckling beror snarare på bättre metoder för att diagnostisera barn, vilket i sin tur innebär att fler barn får adekvat hjälp. Det kan dock även vara så att det blir allt svårare att ge tillräckligt stöd till elever inom det ordinarie skolsystemet, vilket kan leda till ett tryck på att hitta lämpliga diagnoser för att få tillgång till de resurser som finns inom särskolan. Denna utveckling är inte utan problem, inte minst med tanke på den stigmatisering som ofta är förknippad med både diagnosen och skolorna. Jag vill klargöra att jag inte talar om barn med svåra störningar här, utan snarare om barn som med bättre stöd skulle kunna gå i vanlig skola. Det finns idag ingen konkret kännedom om hur utvecklingen ska tolkas, men det är definitivt värt att fortsätta följa och diskutera den.

2.5. Övriga indikatorer om levnadsförhållanden och barns välfärd

Sedan 2001 har den svenska undersökningen om levnadsförhållanden (SLC) utökats med en barnundersökning (Barn-SLC). I de fall där den (vuxna) SLC-svarande hade ett barn i hushållet i åldern 10 till 18 år, genomfördes även en intervju med barnet. Före SLC, under 2000, hade ett liknande tillägg gjorts till levnadsnivåundersökningen (LNU), men jag går här inte in i detalj på skillnaderna mellan dessa två undersökningar. I en rapport som bygger på Barn-SLC och Barn-LNU, definierades barn som "ekonomiskt utsatta" om de bodde i ett låginkomsthushåll (femtedelen med den lägsta inkomsten) som också saknade en ekonomisk buffert. Skillnaderna var som väntat stora mellan barn som lever i olika omständigheter.

Jonsson och Östberg (2004) undersökte i vilken utsträckning ekonomiskt utsatta barn också var drabbade av andra välfärdsproblem. De huvudsakliga slutsatserna från deras studie kan sammanfattas enligt följande: Det förefaller som om föräldrar (möjligen med hjälp från nära släktingar som far- eller morföräldrar) skyddar sina barn från konsekvenserna av ekonomiska svårigheter, vilket innebär att de i viss utsträckning själva bär bördan av de ekonomiska svårigheterna.

Ekonomiskt utsatta barn måste dock avstå från konsumtion och aktiviteter som är vanliga bland deras vänner. De är också mindre aktiva på fritiden och förefaller vara mindre socialt integrerade. Ekonomiskt utsatta barn har dock inte mer problem i skolan än andra barn. Trots att uppgifterna inte omfattar information om faktiska studieresultat så visar de tecken på att skolmiljön i någon mån jämnar ut skillnaden mellan barn i olika ekonomiska omständigheter. Hälsoproblem, psykisk stress och psykosomatiska symtom är vanligare bland ekonomiskt utsatta barn, speciellt bland flickor. Skillnaderna beträffande psykosomatiska symtom och lågt psykiskt välbefinnande mellan barn som är ekonomiskt utsatta och barn som inte är ekonomiskt utsatta framgår av Tabell 9: Psykosomatiska symtom och lågt psykologiskt välbefinnande bland barn i åldern 10-18 i procent (siffrorna är uppskattningar tagna från diagram) (nedan). Resultaten framhäver den negativa inverkan av ekonomiska svårigheter på barnens välbefinnande.

Tabell 8: Ekonomiskt utsatta barn i olika undergrupper. Uppgifter från Barn-LNU 2000 och Barn-SLC 2001, 2002

		Procentandel ekonomiskt utsatta barn	Procentandel av alla ekonomiskt utsatta barn
Hushållstyp	Båda biologiska föräldrar (70,1 %)	5,6	51,2
	Ensamstående moder (14,8 %)	21,1	40,6
	Ensamstående fader (4,2 %)	6,5	3,5
	Omgift moder (8,5 %)	2,7	2,9
	Omgift fader (1,9 %)	4,7	1,2
	Övriga (0,5 %)	9,1	0,6
	Alla	7,7	100,0
Etnicitet ^a	Minst en infödd förälder (89,1 %)	4,9	60,0
	Invandrare från Norden, Västeuropa och USA (2,5 %)	13,2	4,5
	Invandrare från andra länder (8,4 %)	30,7	35,5
	Alla	7,3	100,0
Socio-ekonomisk klass	Över- och medelklass (22,8 %)	1,0	3,8
	Lägre medelklass (33,4 %)	4,3	22,7
	Egenföretagare (13,2 %)	0,7	1,5
	Arbetare och lägre tjänstemän (30,6 %)	14,8	72,0
	Alla	6,3	100,0
Arbetslöshet ^b	Ingen arbetslös förälder	6,0	64,4
	Minst en arbetslös förälder	33,3	35,6
	Alla	8,5	100,0
	Intervjuad förälder var arbetslös under 90-talet	16,9	50,8
	Intervjuad förälder var inte arbetslös under 90-talet	5,6	49,2
	Alla	8,5	100,0

^a Endast uppgifter från barn-SLC

^b Endast uppgifter från barn-LNU

Källa: (Jonsson & Östberg 2004)

Tabell 9: Psykosomatiska symtom och lågt psykologiskt välbefinnande bland barn i åldern 10-18 i procent (siffrorna är uppskattningar tagna från diagram)

	Ekonomiskt utsatta	Inte ekonomiskt utsatta
Återkommande huvudvärk	17	12
Psykosomatiska symtom	36	28
Känner sig låg	23	15
Spänd/nervös	29	21
Irriterad/sur	15	29
Lågt välbefinnande	15	29

Källa: (Jonsson & Östberg 2004)

Tabell 10: Relativa risker för dödlighet 1993-2002 och hälsoproblem 1993-2002 bland barn i familjer som i olika utsträckning fått socialbidrag och familjer med låg disponibel inkomst (nedan) visar hur utsatta barn i familjer med socialbidrag och familjer med låg inkomst (som inte har socialbidrag) är för risker beträffande dödlighet och hälsoproblem. Gruppen består av barn som

ingick i åldersgruppen 0-15 1990 (n= 1 196 780). I samtliga fall är barn som bor i hushåll med socialbidrag mer utsatta för dessa problem än andra barn. Så är inte fallet bland barn i hushåll med låg inkomst som inte har socialbidrag. Skillnaden mellan dessa två kategorier kan förmodligen förklaras av två faktorer: För det första förorenas alltid mått på låga inkomster av ett väsentligt mätproblem. För det andra ser man att individer i hushåll med socialbidrag i stor utsträckning är utsatta för en rad olika välfärdsproblem. Bristen på pengar är bara en av flera svårigheter som de ställs inför. Detta gäller naturligtvis inte alla socialbidragstagare, men det gäller dock en väsentlig del. Det är rimligt att anta att välfärdsproblem är mindre vanliga i hushåll med låg inkomst som inte har socialbidrag (Halleröd och Larsson 2007).

Tabell 10: Relativa risker för dödlighet 1993-2002 och hälsoproblem 1993-2002 bland barn i familjer som i olika utsträckning fått socialbidrag och familjer med låg disponibel inkomst

		Pojkar		Flickor	
		n	Chansförh.	n	Chansförh.
Dödlighet	Socialbidrag				
	10 månader eller längre	77	2.3	35	2.1
	1-9 månader	158	1.7	77	1.6
	Låg inkomst				
	2-3 år	41	n.s	23	n.s
	1 år	44	n.s	34	1.6
	Övriga	1 267	1	658	1
Psykisk sjukdom	Socialbidrag				
	10 månader eller längre	388	3.6	426	2.5
	1-9 månader	824	2.7	1 052	2.2
	Låg inkomst				
	2-3 år	160	n.s	224	n.s
	1 år	163	n.s	235	n.s
	Övriga	4 337	1	6 850	1
Självordsförsök	Socialbidrag				
	10 månader eller längre	154	3.4	319	3.0
	1-9 månader	350	2.7	809	2.7
	Låg inkomst				
	2-3 år	60	n.s	160	n.s
	1 år	66	n.s	171	1.2
	Övriga	1 797	1	4 253	
Skador till följd av våld	Socialbidrag				
	10 månader eller längre	191	3.1	58	5.3
	1-9 månader	362	2.1	95	3.0
	Låg inkomst				
	2-3 år	82	n.s	24	n.s
	1 år	62	n.s	21	n.s
	Övriga	2 425	1	493	1
Alkohol- eller drogrelaterad sjukdom	Socialbidrag				
	10 månader eller längre	311	4.1	184	3.1
	1-9 månader	627	2.9	462	2.7
	Låg inkomst				
	2-3 år	106	n.s	74	n.s
	1 år	115	n.s	93	n.s
	Övriga	3 062	1	2 414	1

Källa: Socialstyrelsen 2006

2.6. Flyktingbarn

Antalet ensamma asylsökande barn, dvs. barn som anländer till landet utan andra familjemedlemmar, har ökat ganska dramatiskt. För ett år sedan kom det cirka 30-40 barn per månad. Under hösten 2006 ökade antalet, och i december 2006 kom det 141 barn. Antalet i januari 2007 var 129, i februari 2007 116, och i mars 2007 111. Att ta hand om dessa barn är en krävande uppgift som många kommuner drar sig för. Problemet är att ordna lämpliga mottagningsläger för dessa barn och sedan ordna med någon form av mer permanent fosterhemsplacering så snart som möjligt. Regeringen har nyligen ökat trycket på kommunerna och även ökat bidragen för de kommuner som tar emot dessa barn.

2.7. Internationell jämförelse

Även om situationen för många barn i Sverige kan och behöver förbättras väsentligt, ligger Sverige bra till vid en internationell jämförelse om barns välbefinnande. Bradshaw et al (2007) rankar Sverige som tvåa i en övergripande bedömning om barns välfärd inom EU. Sverige har sällskap på toppen av Nederländerna (etta) och Danmark (trea). Avståndet till fjärdeplatsen, som innehas av Finland, är stort.

Tabell 11: Svenska barns välbefinnande i Europasammanhang

Domän	Sveriges plats	Antal länder
Allmän barnvälfärd i Europeiska Unionen	2	21
Materiell situation inom EU	2	25
Brist	1	24
Barninkomstfattigdom	4	24
Barn i arbetslösa hushåll	-	
Barnhälsa inom EU	1	25
Hälsa vid födseln	2	25
Hälsobeteende	7	22
Vaccinering	8	25
Utbildning	2	20
Deltagande i utbildning	1	19
Utbildningsförmåga	5	20
Utbildningsresultat	6	19
Boende och miljö	3	25
Kvalitet på lokal omgivning	2	25
Bostadsproblem	3	25
Trångboddhet	8	25
Risk och säkerhet	3	25
Dödsfall genom olycka eller annat	2	23
Erfarenhet av våld	2	22
Riskbeteende	11	24
Subjektivt välbefinnande	6	24
Personligt välbefinnande sammantaget	5	24
Självdefinierad hälsa	9	21
Välbefinnande i skolan	10	22
Medborgardeltagande i EU	14	18
Barns relationer	15	23
Relationer till jämnåriga	3	22
Relationer till föräldrar	12	19
Familjestruktur	20	22

Källa: (Bradshaw et al 2007)

Ett område där Sverige inte klarar sig lika bra är medborgardeltagande och barns relationer. Beträffande medborgardeltagande verkar det vara det extremt låga intresset för politiska frågor i allmänhet som ligger till grund för det låga resultatet. Huvudproblemet när det gäller barns relationer är relationen till föräldrar, medan relationen till jämnåriga verkar vara problemfri jämfört med andra länder. Det grundläggande problemet är familjestrukturen, vilket har samband med den höga andelen familjer med ensamstående föräldrar och styvfamiljer. Vi vet att barn i dessa typer av familjer är mer utsatta för olika typer av problem. Det finns dock inget självklart orsakssamband mellan familjetyp och barns välfärd. Skilsmässor orsakas av konflikter och familjeproblem, vilka är faktorer som påverkar barns välfärd negativt. Det kan därför vara så att sambandet mellan skilsmässa och barns välfärd är falsk, dvs. det är inte skilsmässan som påverkar barnen negativt, det är problemet som bidragit till skilsmässan som har negativ

påverkan. Forskning kring de långsiktiga effekterna av skilsmässa under barns uppväxt har visat att den negativa påverkan kom från konflikten mellan föräldrarna snarare än själva skilsmässan. Det fanns till och med en positiv påverkan av skilsmässa (Gähler 1998, Jonsson & Gähler 1997). Slutsatsen blir därför att det är bättre för barnet om föräldrarna skiljer sig istället för att hålla ihop och fortsätta bråka. Jag vill inte gå så långt som till att säga att jag är övertygad om att skilsmässa är problemfritt, men jag är inte övertygad om att det är en speciellt bra indikator vid jämförelse av barns välfärd.

3. Politik för främjande av barns välfärd

Familje- och barnpolitik är i hög grad en integrerad del av den allmänna välfärdspolitiken som kännetecknar det vi kan kalla för den svenska välfärdsstatsmodellen. I NSR-uppdateringen betonar regeringen starkt att de kommer fortsätta att arbeta enligt denna tradition. De huvudsakliga byggstenarna för denna politik är:

- Allmänt barnbidrag. Bidraget är ställt till föräldrarna (i de flesta fall till modern). Det är inte inkomstrelaterat och den huvudsakliga avsikten är inte att jämna ut skillnader mellan rika och fattiga familjer, utan mellan familjer med och utan barn. Beloppet baseras på antal barn, och efter det första barnet utgår ett extra bidrag för varje barn (se nedan). För barn som går vidare till gymnasiet förlängs barnbidraget till att omfatta den treåriga gymnasieperioden. Bidraget kallas då "studiebidrag".

Antal barn	Barnbidrag	Extra bidrag	Totalt belopp
1:a barnet	1 050	-	1 050
2:a barnet	1 050	100	2 200
3:e barnet	1 050	454	3 604
4:e barnet	1 050	1 314	5 514
5:e barnet och påföljande barn	1 050	2 364	7 614

- Föräldrar är berättigade till föräldrapenning i 480 dagar. Föräldrapenningen fördelas lika mellan föräldrarna. En förälder har dock rätt att överföra alla utom 60 dagar till den andra föräldern, vilket i praktiken innebär att de flesta män avstår den största delen av sin föräldraledighet. Under de första 390 dagarna är ersättningen inkomstrelaterad (80 % av tidigare inkomst). Under de återstående 90 dagarna är ersättningen ett mycket blygsamt bidrag på 60 kr per dag.
- Föräldrar är berättigade till tillfällig föräldrapenning tills barnet fyller 12 (i speciella fall kan detta förlängas till 16 års ålder). Tillfällig föräldrapenning gör det möjligt att ta hand om barnen när de är sjuka eller om de av andra skäl behöver speciell omvårdnad. Ersättningen är 80 % av förlorad inkomst.
- Behovsprövat bostadsbidrag för barnfamiljer med låg inkomst.
- Daghem för alla barn. Kommunerna är ålagda att erbjuda daghemsplats för barn i åldern 1-6 år. Daghem är inte kostnadsfritt, men maxtaxan är 1 260 kr för det första barnet, 840 kr för det andra barnet och 420 kr för det tredje barnet. Ingen avgift utgår för det fjärde barnet. Avgiften kan variera mellan kommuner.
- Gratis förskola erbjuds till alla barn från 4 års ålder.
- Fritidshemsplatser erbjuds alla barn från 6 till 12 års ålder. Maxtaxan för fritidshem är 840 kr för det första barnet, 840 kr för det andra barnet och 420 kr för det tredje barnet. Ingen avgift utgår för det fjärde barnet. Avgiften kan variera mellan kommuner.
- Gratis skolmåltider tillhandahålls för alla barn i daghem, förskola, grundskola och gymnasium.

- Tandvården är gratis till och med 19 års ålder.
- Sjukvården sköts av landstingen. I de flesta kommuner är sjukvården gratis för personer under 20 år, men det finns vissa skillnader mellan kommuner.
- Barn med utvecklingsstörningar och/eller omfattande funktionshinder omfattas av Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). LSS berättigar till:
 - Rådgivning och personligt stöd från specialister som psykologer, talpedagoger, sjukgymnaster osv.
 - Personlig assistans, ledsagarservice och kontaktpersoner för att underlätta dagliga aktiviteter.
 - Avlösarservice i hemmet (för att lätta föräldrarnas arbetsbelastning).
 - Korttidsvistelse utanför det egna hemmet (ger miljöombyte för barnet och avlastning för föräldrarna).
 - Tillsyn efter skolan för skolungdom över 12 år, även under lov.
 - Om barnet inte kan bo i föräldrarnas hem har de rätt till annat boende, och
 - När barnet når vuxen ålder har det rätt till eget boende.

Inriktning på att minska fattigdom och social utslagning undviks huvudsakligen. Förutom socialbidraget är bostadsbidraget i princip den enda åtgärden som är behovsprövad. Regeringsdiskussioner på senare tid har handlat om att avskaffa detta system och istället öka det allmänna barnbidraget till ensamstående föräldrar (som nästan är de enda som är berättigade till bostadsbidrag). Motivet för en sådan reform är dock inte barnens välfärd. Den har snarare föreslagits som en åtgärd för att bli av med fattigdomsfällor för enskilda i låginkomstfamiljer som går från arbetslöshet till sysselsättning. Det kan också nämnas att Barnombudsmannen (se nedan) har reagerat starkt mot denna idé, och understryker att barn i hushåll med ensamstående vuxna redan är en ekonomiskt sårbar grupp och att åtgärder som undergräver den ekonomiska situationen för ensamstående föräldrar är oacceptabla ur barnets perspektiv.

Min tolkning av huvuddraget i regeringens politik är att barn är fattiga och utslagna på grund av att deras föräldrar är fattiga och utslagna. Det bästa sättet att hjälpa barn är att hjälpa deras föräldrar, och det bästa sättet att hjälpa föräldrarna är att främja sysselsättning. Erfarenheter från socialt arbete stödjer också i viss mån denna syn. Förutom att sysselsättning normalt medför en förbättrad ekonomisk situation, så stärker det även föräldrarnas auktoritet och ger dem möjlighet att bli positiva förebilder för sina barn (jfr. Mayer 1997).

3.1. Områdessegregation, kultur och boende

Problemet med områdessegregation har varit ett politiskt ämne under lång tid, men det verkar vara ett mycket svårlöst problem inte minst på grund av att det har både en socioekonomisk och en etnisk faktor. Samtidigt är det viktigt att medge att vår kunskap om effekterna av grannskapet är rätt begränsad. Forskningen har såvitt jag vet inte kunnat visa några avgörande resultat (Brännström 2006). Den nuvarande regeringsstrategin verkar vara att främja sysselsättning, i synnerhet bland invandrare. Speciella satsningar med inriktning på effekterna av områdessegregation är på gång. Storstadssatsningen som inleddes på 90-talet och avslutades 2004 har dock inte ersatts av någon annan liknande satsning.

Ett exempel på vikten av enskilda satsningar, som satsningen på förorter, kan ses i Botkyrka (Stockholm). Detta exempel visar också hur viktigt det är med politik som främjar tillgång till kulturella aktiviteter. Botkyrka betraktas ofta som en av Stockholms mest problematiska förorter. Under 60-talet byggdes många bostäder i kommunen som är typiska exempel på det såkallade "miljonprogrammet" som inleddes på 60-talet och det tidiga 70-talet som en lösning på problemet med bostadsbristen. På ett sätt blev Botkyrka ett exempel på den moderna förorten, med alla typiska förortsproblem som arbetslöshet, låginkomsthushåll, invandrare utan kontakt med det svenska samhället i allmänhet, social oro, hög brottslighet, osv. Ett mycket svårlöst problem för en kommun som Botkyrka är den onda cirkel som dessa problem skapar, och uppfattningen om dessa problem. Folk som bor i en social miljö som inte fungerar försöker som regel lämna den miljön när de har resurser att göra det. Samma logik hindrar att folk med resurser flyttar till ett sådant område. Resultatet blir en selektionsmekanism som ökar antalet personer som på ett eller annat sätt kan beskrivas som "resurssvaga". För en förort som Botkyrka är det av avgörande betydelse att bryta den här sortens onda cirkel. Ett sätt som Botkyrka använde sig av för att hantera problemet var storstadssatsningen, genom att investera i kulturella aktiviteter och miljöutveckling. Kommunen utvecklade därmed en strategi som gick ut på att stärka kulturella inrättningar som bibliotek, teatrar och andra kulturella aktiviteter. Dessa aktiviteter gav en injektion i resurssvaga områden och en signal till folk i dessa områden om att de är viktiga, uppskattade och att de inte bara utgör ett problem. Kommunen har också dragit fördel av att "miljonprogrammet" baserades på idén om att förlägga bostäderna till geografiskt små områden, vilket innebar att man byggde stora bostadskomplex. Idag betraktas detta mildt sagt i allmänhet inte som en speciellt framgångsrik strategi. En följd av detta blev dock att stora områden lämnades oexploaterade. Dessa områden bevaras idag i allt högre utsträckning som grönområden. Den långsiktiga inverkan av insatserna för att förbättra både kulturliv och miljö ses som en viktig faktor för att ändra kommunens profil från att betraktas som ett ställe med fula hus där inget händer, till en plats med en trevlig miljö och många aktiviteter. Detta är en viktig komponent för att bryta den onda cirkeln som beskrevs ovan.

Beträffande bostadspolitiken så har regeringen inlett en satsning på att bekämpa hemlöshet. Enligt Socialstyrelsen finns det omkring 17 800 hemlösa personer i Sverige under en genomsnittsvecka. Detta innebär en ökning med cirka 2 000-3 000 personer per vecka jämfört med 1999. Siffran bygger på en ganska bred definition av begreppet hemlöshet och vilka som betraktas som hemlösa; cirka 3 200 personer bodde på härbärgen och cirka 400 bodde utan tak över huvudet. Jämfört med 1999 års nivå har antalet personer som bor på härbärgen tredubblats, medan antalet som bor utan tak över huvudet endast har ökat marginellt. Regeringen siktar på att förbättra samarbetet mellan alla parter på bostadsmarknaden för att de sociala myndigheterna ska ingripa i ett tidigare skede när någon riskerar att ställas utanför bostadsmarknaden. Även om regeringen presenterar detta som en ny politik, vill jag påstå att det är en politik som har bedrivits på lokal nivå i vissa kommuner under flera år. Det regeringen gör nu är att uppmuntra andra

kommuner till att anta en mer omfattande strategi. Omkring 30 % av alla hemlösa är föräldrar till barn under 18 år. Även om de flesta av dessa föräldrar inte har vårdnaden om sina barn, är situationen problematisk även ur barnets perspektiv.

Idag bor cirka 1 000 barn i hushåll som har tvingats flytta på grund av vräkning. Regeringens mål är att få ner denna siffra till noll - inga barn ska bli vräkta från sina hem. Huruvida denna strategi kommer att fungera eller inte är förstas en öppen fråga. Ett möjligt problem är att regeringen samtidigt ökar antalet hyresbostäder som omvandlas till bostadsrätter. Eftersom personer med det svagaste fotfästet på bostadsmarknaden ofta är hänvisade till enbart hyresbostäder, kan denna utveckling som eventuellt minskar tillgången på hyresbostäder därmed öka utslagningen på bostadsmarknaden.

3.2. Barn och samhällsservice

De flesta barn tillbringar en stor del av sina liv i aktiviteter som organiseras av kommunen, t.ex. daghem, skola, fritidshem osv. Andra aktiviteter som sport-, fritids- och kulturella aktiviteter är ofta starkt beroende av kommunalt stöd även om de inte direkt anordnas av kommunen. Det är viktigt för alla barn, i synnerhet de i mindre bemedlade familjer, att dessa aktiviteter håller högsta möjliga kvalitet. Medan stora delar av dagens politik inriktar sig på föräldrar, är det väldigt få initiativ som inriktar sig direkt på barn som bor i fattiga områden. Politiska åtgärder som stärker föräldrarnas situation, vare sig dessa är ekonomiska eller sociala, gynnar i de flesta fall även barn. Detta är dock inte alltid fallet, och beror ofta på hur föräldrarna beslutar sig för att använda de extra resurser som de får tillgång till. Ett sätt att direkt förbättra barnens omständigheter, och möjligen skapa en motvikt till den negativa inverkan av ekonomisk sårbarhet, är att öka kvaliteten på de tjänster som riktar sig direkt till barn som bor i fattiga områden. Detta har redan gjorts i viss utsträckning. På statlig nivå finns ett skatteomfördelningssystem som överför skattepengar från rikare till fattigare kommuner. På kommunal nivå tillämpas olika system för att tilldela mer resurser till t.ex. skolor i låginkomstområden och/eller områden med hög andel invandrare. Enligt Barnombudsmannen behövs dock en politik som är mer inriktad på att förbättra tjänster för barn i fattiga områden.

Vi saknar i stor utsträckning grundläggande insikt om i vilken grad politiska åtgärder som främjar kultur-, sport- och fritidsaktiviteter lyckas nå de barn som löper störst risk för fattigdom och social utslagning. Regeringen har åtminstone bekräftat detta problem när det gäller sport, och tillsatt en offentlig utredning. En av dess huvuduppgifter är att titta på vilka verktyg som är värdefulla för att värdera om och hur sportaktiviteter främjar social integration.

I tillägg till den allmänna strategin betonade regeringen även i sin NSR-uppdatering att målinriktade åtgärder behövs för att nå de mest sårbara delarna av befolkningen. Regeringen har t.ex. inlett en satsning på ungdomsvård, för att stärka "vårdkedjan". Ungdomar ska ha en samordnare som samordnar insatser från olika parter i vårdkedjan.

Barnens rättigheter betonas starkt, och FN-konventionen om barnets rättigheter (CRC) reflekteras. I samtliga fall, oavsett vilken typ av beslut som fattas, måste myndigheterna undersöka konsekvenserna för barnet. I de fall där konflikter uppstår mellan barnets och andra gruppers intresse, ska barnet alltid prioriteras. Det är naturligtvis mycket svårt att avgöra i vilken grad barnets intresse alltid sätts först, delvis eftersom det inte alltid är helt lätt att avgöra vilket barnets, eller för den delen någon annans, *verkliga* intresse är. Bestämmelser av den här typen stärker dock helt visst barnets ställning och gör det, än viktigare, omöjligt att negligera barnets

intresse. Rädda Barnen understryker dock att tillämpningen av "barnperspektivet" kan förbättras väsentligt, och att barnen själva bör bjudas in som aktiva parter i processen i större utsträckning än som nu är fallet. Rädda Barnen understryker också att det finns ett behov av att lyssna mer på barnen direkt, inte bara i samband med allmän uppläggning av politiken, utan också i mer specifika situationer där barn ingår. Exempel på specifika situationer är vårdnadstvister mellan föräldrar, fall där barn har utsatts för brott eller där myndigheter, vanligen socialtjänsten, har vidtagit åtgärder som berör barnet direkt (t.ex. omhändertagande av barn). Barnombudsmannen betonar också att behov som barnen själva uttrycker bör ges mer uppmärksamhet. Ombudsmannen hävdar t.ex. att barns behov bör tillmätas större vikt i beslut om socialbidrag. I dagens tidning (18 maj 2007) uppges att Socialstyrelsen också har antagit denna uppfattning. Det återstår att se om den även kommer att antas av regering och riksdag. Minimimålen för socialbidrag beslutas av riksdagen. Kommunerna kan besluta att tillämpa en generösare norm, men inte en strängare.

Jag tror att man kan sammanfatta kritiken mot tillämpningen av "barnperspektivet" på följande sätt: Barnets intresse ska garanteras genom tillämpning av vetenskap och beprövad erfarenhet samt barnets egna synpunkter. I nuläget tillämpas viss vetenskap, en stor del erfarenhet men för lite av barnets egna synpunkter.

Enligt socialtjänstlagen ansvarar kommunerna ytterst för barnens välfärd, och de måste i alla beslut de fattar först och främst se till barnets intressen och välfärd. Personer som i sin yrkesutövning påträffar barn som de misstänker är utsatta för övergrepp, våld eller annan allvarlig vanvård måste anmäla detta till socialtjänsten som därefter måste utreda saken. Observera att denna regel inte bara omfattar yrkesutövare som arbetar med barn; den omfattar alla yrkesutövare som arbetar med mänskliga relationer, t.ex. psykologer, familjerådgivare, personal inom kriminalvården, osv. Enskilda medborgare har ingen skyldighet att anmäla vanvård av barn, men de uppmanas dock att göra det.

Systemet för tillhandahållande av sociala tjänster och omsorg i Sverige är starkt decentraliserat, med kommunerna som huvudsakliga ombesörjare. Svenska kommuner är förhållandevis stora jämfört med de flesta andra länder inom EU, men skiljer sig samtidigt väsentligt i storlek sinsemellan. Stockholm, i ena änden av spektrumet, har mer än 760 000 invånare. Bjurholm, i den andra änden, har bara cirka 2 500 invånare. Medeltalet för Sveriges kommuner ligger dock på strax över 15 160 invånare. Kommunerna har beskattningsrätt och den största delen av deras ekonomiska tillgångar kommer från en enhetlig inkomstskatt som oftast ligger på strax över 30 % av inkomsten (kommunalskatten omfattar även landstingsskatten). Sveriges kommuner har enligt svensk grundlag självstyre. Därmed har kommunerna stort inflytande över de centrala delarna i den svenska välfärden. Staten kan utöva inflytande över kommunerna på huvudsakligen två sätt. Staten är för det första genom riksdagen det enda politiska organet som har lagstiftande makt, vilket ger betydande inflytande över den välfärdspolitik som administreras på lokal nivå. Socialtjänstlagen, lagar om handikappades rättigheter och skollagen är exempel på statliga bestämmelser som berör aktiviteter som faller under kommunernas ansvar. Staten subventionerar för det andra välfärdspolitiska åtgärder som administreras på lokal nivå, vilket ger inflytande över politik som formellt inte faller under dess administration. Logiken är att staten anslår pengar till kommunerna som är anvisade för speciella ändamål, som t.ex. att öka antalet lärare i skolorna. Kommunerna kan göra som de vill, men om de vill ha pengarna måste de göra som staten säger.

Ett system där kommuner finansieras genom lokal inkomstskatt leder oundvikligen till stora skillnader mellan kommunerna, och det finns risk för att kommuner med "resurskrävande invånare", dvs. hög andel barn och gamla, och/eller en svag arbetsmarknad också har ett svagt

skatteunderlag. Kommuner med höga krav på tjänster och ekonomiskt stöd har därmed ofta sämst förutsättningar att klara av dessa krav. Staten har beslutat om ett inkomstutjämningsystem som jämnar ut skillnaderna mellan kommuner, som i korthet innebär att kommuner med starkt skatteunderlag måste överföra pengar till kommuner med svagare skatteunderlag. Detta får två konsekvenser. För det första minimeras ekonomiska och andra skillnader mellan de tjänster som tillhandahålls. För det andra blir skillnaden i beskattningsnivå ganska begränsad.

Även om staten har vissa medel för att minimera skillnaderna mellan kommuner, så är skillnaderna fortfarande stora beträffande kvaliteten på tjänster, hur de organiseras och storleken på den avgift som användaren betalar, vilket innebär att barn behandlas olika beträffande sociala tjänster beroende på var de bor i landet. T.ex.² var det genomsnittliga antalet barn i åldern 0-5 år per heltidsanställd personal i förskolan 3,8 under 2005. Denna siffra varierade från 4,9 i Haninge utanför Stockholm till 2,8 i sex kommuner i norra Sverige. Det är dock svårt att se något tydligt geografiskt mönster. Andra aspekter än geografi verkar spela en större roll. Om man tittar på kommunernas kostnader per invånare för fritidsaktiviteter (som till stor del avser ungdomsaktiviteter och sport), så varierar de från 127 kr per år i Strömstad till 2 505 kr i Leksand (Leksand är en liten kommun mitt i landet som är mest känd för sitt mycket framgångsrika ishockeylag, vilket förmodligen är förklaringen till de höga kostnaderna). Motsvarande siffror för kulturaktiviteter är 365 kr i Nordanstigs kommun och 3 132 kr i Vara, som båda är relativt små landsortskommuner. Det är oklart varför skillnaderna är så stora. Det finns ett samband mellan skattekraften i kommunen och antalet barn i förskoleåldern per heltidsanställd som indikerar att förskolor har högre standard i rikare kommuner. Det finns dock inget samband mellan skattekraften och hur mycket man spenderar på fritids- och kulturaktiviteter per capita. Besluten om den här typen av spenderande beror därmed i stor utsträckning på politisk prioritering på lokal nivå. Detta är givetvis en del av vår demokrati, och om medborgarna i en kommun inte håller med om politiken så måste de rösta fram någon annan. Problemet ur barnets perspektiv är att barn inte får rösta.

Enligt Rädda Barnen är decentraliseringen av socialpolitiken ett växande problem som leder till en situation där barn i olika kommuner inte behandlas lika beträffande utbildning, sociala tjänster, socialbidrag osv. Därmed uppfyller Sverige inte FN-konventionen om barnets rättigheter när det gäller lika behandling av alla barn.

Skolpolitiken är ett av de områden som den nya regeringen prioriterar mest. Beslut har fattats om att elever i grundskolan ska betygsättas från sjätte klass istället för från åttonde klass, som nu. Argumentet är att det ska göra det lättare att identifiera och hjälpa barn som inte uppnår inlärningsmålen. Den avgörande punkten är naturligtvis huruvida skolsystemet har tillräckligt med resurser och expertis för att ge adekvat stöd till barn som behöver hjälp med att uppnå sina inlärningsmål.

Regeringen vill också höja statusen för lärare genom att kräva att kommuner bara får anställa lärare med formell behörighet, och genom att höja lärarlönerna. Jag är inte helt klar över hur de avser att uppnå dessa mål. Regeringen kan inte bestämma om löner och kommunen behöver trots allt ha någon i klassrummet den dag eleverna infinner sig.

Regeringen har också meddelat att de vill reformera gymnasieutbildningen till att omfatta tre inriktningar. Det förefaller som om de vill skapa en tydligare indelning mellan yrkes- och akademisk utbildning. Även om riktningen är tydlig, är detaljerna långt ifrån klara i nuläget.

² Uppgifter tagna från kommundatabasen: <http://www.kommundatabas.se/kdbs/framekomdb.aspx?sw=1280>

Huruvida denna politik kommer att främja integration och utjämna barnens möjligheter är såvitt jag förstår en öppen fråga som till stor del beror på detaljerna i implementeringsfasen.

4. Övervakning och implementering

På lokal nivå är det kommunen som ansvarar för välfärden för barnen i kommunen. Kommunen måste agera i enskilda fall där ett barn far illa och om barnets välfärd är i fara. Övervakningssystemet, i detta fall hur kommunen övervakar barns välfärd i enskilda fall, bygger till stor del på den ovan nämnda plikt som yrkesutövare har att göra en anmälan till socialtjänsten om de misstänker att ett barn far illa.

Staten utövar genom Länsstyrelsen tillsyn över kommunerna för att se till att lagar och bestämmelser verkligen implementeras av kommunerna. Under perioden 2006-2008 har regeringen vidtagit en extra åtgärd för att stärka tillsynen över kommunerna för att se till att "barnperspektivet" implementeras. Särskild vikt har lagts på att garantera kvaliteten på fosterhem.

På nationell nivå övervakas barnens situation främst via statistiska uppgifter (till stor del presenterade i "Befintliga medel för övervakning av barnfattigdom och social utslagning på nationell nivå"). En annan viktig funktion på nationell nivå är Barnombudsmannen. Ombudsmannens huvudsakliga uppgift är att främja barns och ungdomars rättigheter och intressen i enlighet med FN-konventionen om barnets rättigheter (CRC). Myndigheten övervakar implementeringen av konventionen i Sverige. Ombudsmannen lägger t.ex. propositioner om lagändringar till den svenska regeringen och främjar tillämpningen av konventionen i statens, kommunernas och landstingens arbete. Myndigheten sprider även information om konventionen. En viktig uppgift för Barnombudsmannen är att delta i samhällsdebatten, skapa allmänintresse för nyckelfrågor samt påverka beslutsfattarnas och allmänhetens inställning. Ombudsmannen övervakar dock inte andra myndigheter och kan enligt lag inte ingripa i enskilda fall. Ombudsmannen har regelbunden kontakt med barn och ungdomar för att hålla sig informerad om deras åsikter och synpunkter. Ombudsmannen besöker barn i skolor och ungdomsföreningar, och barnen kan kontakta ombudsmannen per brev, telefon eller en webbplats. Två gånger om året tar ombudsmannen del av svaren på en frågeenkät från ett antal "kontaktklasser". Barnombudsmannen har också flera barnråd och ett ungdomsråd. Varje år lämnar Barnombudsmannen in en rapport till regeringen. Rapporten behandlar situationen för barn och ungdomar i Sverige.

Regeringskansliet har också en speciell CRC-samordnarenhet, som har till uppdrag att försäkra barnperspektivet i alla beslut som på ett eller annat sätt rör barn.

Även om ett övervakningssystem redan finns, så betonar regeringen behovet av ett förbättrat övervakningssystem i sin NSR-uppdatering, och fastslår att "Bland annat uppmärksammas att barnperspektivet och barns rätt att höras inte alltid respekteras inom socialtjänsten. Samtidigt som förbättringar av tjänsten sker, noteras en brist på systematiska uppföljningsåtgärder, att metoder som används inte är faktabaserade och att kvaliteten på åtgärder varierar mellan kommuner" (NSR-uppdateringen 2007:s18). För att förbättra situationen har Socialstyrelsen tagit fram ett enhetligt system för dokumentation (Barns Behov i Centrum (BBIC)). Tanken är att barnets situation ska ses ur tre perspektiv:

- 1) Barnets behov: hälsa, utbildning och fritid, känslö- och beteendemässig utveckling, identitet, familj och sociala relationer, socialt uppträdande, klara sig själv.
- 2) Föräldrarnas förmåga: grundläggande omsorg, säkerhet, känslomässig tillgänglighet, stimulans, vägledning och gränssättning, stabilitet.
- 3) Familj och miljö: familjens bakgrund och situation, familjenätverk, boende, arbete, ekonomi, social integrering, lokalsamhällets resurser.

Tanken är att kommunerna ska följa BBIC när det arbetar med riskbarn för att tillämpa ett enhetligt uppföljningssystem.

När det gäller uppföljning är det också viktigt att nämna det arbete som utförs av icke-statliga organisationer (NGO) och i synnerhet Rädda Barnen vars regelbundna rapporter om barns ekonomiska ställning utgör ett viktigt inslag i samhällsdebatten. BRIS (Barnens Rätt i Samhället) är en annan viktig icke-statlig organisation. BRIS bildades 1971 och är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation. BRIS bistår barn som far illa och verkar som en länk mellan barn, vuxna och samhälle. Målet för BRIS verksamhet är att stärka barns och ungdomars rättigheter och förbättra deras levnadsvillkor, vilket sker med FN:s konvention om barnets rättigheter som riktmärke. BRIS bistår särskilt utsatta barn och unga, och upprätthåller möjligheter för denna målgrupp att föra en dialog med vuxna. Kärnan i stödverksamheten utgörs av Barnens Hjälptelefon och BRIS-mejlen, som barn och ungdomar upp till 18 från hela landet kan ringa eller mejla tryggt, anonymt och gratis och få stöd av en vuxen. Under 2006 kontaktade runt 21 000 barn BRIS. Utöver Barnens Hjälptelefon och BRIS-mejlen finns också en vuxentelefon där BRIS tar emot samtal från vuxna som behöver någon att prata med kring frågor och problem som rör barn. Utöver de direkta kontakterna med barn och föräldrar spelar BRIS en viktig roll som talesman för barnens rättigheter i samhällsdebatten (BRIS 2007).

4.1. Övervakningsindikatorer

Vid en närmare granskning av de huvudindikatorer som används inom ramverket för övervakning när det gäller uppläggning av politiken kan följande kommentarer göras:

Tillgången på befolkningsbaserade registeruppgifter är unikt stor i Sverige. En stor del av övervakningen av sociala förhållanden är baserad på dessa register, liksom en stor del av de uppgifter som presenteras i den här rapporten. Jag tror dock att de kan användas mer. Eftersom de är årliga och täcker hela befolkningen är de också långsgående. Dessa register utgör därför paneldata helt utan panelbortfall och urvalsfel. Genom bättre användning av dessa register kan vi bland annat få ytterligare insikt om t.ex. barnfattigdomens varaktighet och kausalförhållandet mellan ekonomisk sårbarhet och skolresultat. Ett kunskapsområde med brådskande behov av långsgående data är den tid som barn bor i segregerade områden. Karaktäristiskt för de flesta segregerade områden är den höga rörligheten, vilket gör dem till "transitområden". Vi behöver därför veta hur många barn som bor permanent i dessa områden och hur många som tillbringar kortare perioder av sin barndom i ett segregerat område. Vi behöver också känna till skillnaderna i barnens välfärd på lång sikt mellan dessa grupper.

I regeringens rapport från 2004 om barnfattigdom (Socialdepartementet 2004), uppmärksammas behovet av långsgående analys. I rapporten påpekades även behovet av förbättrade registeruppgifter. Problemet idag är som tidigare påpekats att det i vissa fall är svårt att identifiera rätt hushållsenhet. Det största problemet rör ogifta par utan barn som bor i hyreslägenheter. Det finns dock även problem som rör hushåll med barn. Införandet av ett så kallat "bostadsregister" kommer till stor del att lösa detta problem. Frågan har diskuterats under lång tid och är nu aktuell igen, men inget beslut har fattats ännu. Frågan är politiskt känslig eftersom registret har utpekats som ett hot mot den personliga integriteten.

Uppgifter från undersökningar används i stor utsträckning, och Undersökningen av levnadsförhållanden (ULF) används regelbundet som informationskälla. ULF är en utmärkt databas som täcker tiden från 1975 och framåt. Direkta intervjuer genomförs med ett representativt urval av befolkningen i åldern 16-84 år (den övre åldersgränsen avskaffades för några år sedan). ULF har också en delpanel som intervjuas återkommande vart åttonde år. Uppgifter från ULF kan kopplas till alla möjliga registeruppgifter via personnumret. Det finns dock vissa problem med ULF. För det första handlar det om en undersökning som har ett svarsbortfall på cirka 25 %. Risken är uppenbar för att de fattigaste och mest utslagna ingår i bortfallet. Detta gäller naturligtvis inte bara ULF, men är ändå något som man bör komma ihåg vid tolkning av undersökningsuppgifter om fattigdom och social utslagning. Mer oroande är osäkerheten om ULF:s framtid. Svenska EU-SILC utförs som en integrerad del av ULF, vilket har tvingat Statistiska Centralbyrån att ändra innehållet i ULF något. I och med att EU-SILC integrerades med ULF beslutade sig Statistiska Centralbyrån för att byta metod för datainsamling från direkta intervjuer till telefonintervjuer. Bytet av datainsamlingsmetod kommer speciellt på grund av integreringen av EU-SILC att tvinga Statistiska Centralbyrån att väsentligen ändra och förminska ULF. Därmed är det risk för att det unika övervakningssystem som ULF utgör avrustas till stor del, vilket inte bara påverkar övervakningen av barnens välfärd utan även den allmänna övervakningen och utvärderingen av levnadsförhållanden i Sverige. Om regeringen tar vikten av utvärdering på allvar, bör den se till att ULF bibehålls i framtiden.

Regeringen hänvisar också till "undersökningen om barns levnadsförhållanden". Detta är ingen oberoende undersökning, det är ett tillägg till ULF som introducerades 2001 på initiativ av forskarkåren snarare än regeringen. Datainsamlingen finansierades mellan 2001- 2003 med pengar från ett av forskningsråden, och Statistiska Centralbyrån har därefter underhållit barndelen av undersökningen på eget initiativ. Om regeringen vill bygga en väsentlig del av sin övervakning på barndelen i ULF, måste den se till att undersökningarna fortsätter i framtiden. Såvitt jag vet finns för närvarande inga garantier för detta.

Det är naturligtvis svårt att övervaka barns alkoholkonsumtion, rökning och droganvändning. Regeringen har valt att förlita sig på undersökningsdata från tonåringar i 15-årsåldern. En sådan källa kan givetvis ge viss information, men innehåller också många rapporteringsfel och partiska inslag. För att få mer pålitlig information bör undersökningsdata kombineras med andra indikatorer som statistik om behandling för berusning osv.

Regeringen presenterar på många sätt en omfattande lista över övervakningsmedel. Det finns dock alltid rum för förbättring, och i det här fallet tror jag att övervakningssystemet är övervägande inriktat på äldre barn samtidigt som indikatorerna som rör yngre barn är få. Ett område som kan täckas bättre är kvaliteten på daghemstjänster. Eftersom mer än 80 % av barn i åldern 1- 6 går på daghem och/eller i förskola, är kvaliteten på dessa tjänster ytterst viktig. Detta är också ett område där politiska beslut kan ha direkt inverkan på barnens välfärd. Regeringen vill använda statistik om antalet barn som använder dessa tjänster och även vissa indikatorer om

antalet personal per barn. Det vore kanske mer effektivt att samla in data mer direkt, så att man får information om hur de dagliga aktiviteterna fungerar, hur resurser är ordnade, hur barn med speciella behov behandlas, osv. Därför krävs investering i datainsamling, investeringar som jag tror är av stort värde om vi verkligen vill veta hur politiska åtgärder påverkar barnens välfärd.

Inverkan av politiska åtgärder på tillförlitliga utvärderingssystem är en känd svaghet. Det är mycket svårt att avgöra om ett visst politiskt instrument verkligen har en inverkan eller inte. Detta gäller inte bara Sverige. Idag finns ett tydligt initiativ till att förändra situationen, och Socialstyrelsen leder arbetet mot en mer faktabaserad inriktning inom socialarbetet. Personligen är jag av två skäl inte speciellt optimistisk beträffande denna utveckling. För det första är det alltid oerhört svårt att kontrollera selektionseffekterna eftersom vi nästan alltid bara har uppgifter om den "behandlade" gruppen. För det andra har det i fall där en klassisk kontrollgruppsmodell har använts (det finns några studier från USA) varit mycket svårt att urskilja effekten av specifika strategier. Ett utvecklat övervakningssystem är dock mycket viktigt. Det är viktigt eftersom det signalerar när vi gör något helt fel. Det är viktigt för oss att uppmärksamma de olika problem som folk har och för att vi ska förstå vilka sociala omständigheter som genererar dessa problem. Det är viktigt för att det skickar signaler till det politiska systemet om att något måste göras. Trots att det kan vara svårt att veta exakt vilken åtgärd som är bäst, är det oftast bättre att göra något än ingenting alls.

Källhänvisningar

- Barnombudsmannen. 2004. *Upp till 18*. Örebro: Barnombudsmannen, Statistiska centralbyrån
- Bradshaw J, Finch N. 2003. Overlaps in Dimensions of Poverty. *Journal of Social Policy* 32: 513-25
- Bradshaw J, Hoelscher P, Richardson D. 2007. An Index of Child Wellbeing in the European Union. *Social Indicator Research* 80: 133-77
- BRIS. 2007. About BRIS.
- Brännström L. 2006. *The Phantom of the Neighbourhood: Longitudinal Studies on Area-Based Conditions and Individual Outcomes*. Edsbruk: Stockholm University
- Gähler M. 1998. Self-reported psychological wellbeing among adult children of divorce in Sweden. *Acta Sociologica* 41: 209-25
- Halleröd B. 1995. The Truly Poor: Indirect and Direct Measurement of Consensual Poverty in Sweden. *Journal of European Social Policy* 5: 111-29
- Halleröd B, Larsson D. 2007. Poverty, Welfare Problems and Social Exclusion. *International Journal of Social Welfare* Accepted: xx-yy
- Jonsson JO, Gähler M. 1997. Family dissolution, family reconstitution, and children's educational careers: Recent evidence for Sweden. *Demography* 34: 277-93
- Jonsson JO, Östberg V. 2004. Resurser och levnadsförhållanden bland ekonomiskt utsatta 10-18 åringar: Analys av barn-LNU och barn-ULF. In *Ekonomiskt utsatta barn*, ed. Socialdepartementet. Stockholm
- Mayer SE. 1997. *What Money Can't Buy*. London: Harvard University Press
- Salonen T. 2006. *Barns ekonomiska utsatthet: Årsrapport 2006*. Stockholm: Rädda barnen
- Socialdepartementet. 2004. *Ekonomiskt utsatta barn*, Stockholm
- Socialstyrelsen. 2006. *Social rapport*. Stockholm: Socialstyrelsen