



Ny strategi för jämlikhet

Anders Nilsson & Örjan Nyström

Ny strategi för jämlikhet

Anders Nilsson & Örjan Nyström

Tankeverksamheten inom arbetarrörelsen i Göteborg 2011

*Författarna svarar själv för framlagda uppfattning och slutsatser i
Tankeverksamhetens skrifter. Ansvarig utgivare: Ann-Sofie Hermansson.
www.tankeverksamheten.se*

Förord

Inom socialdemokratien behöver vi framöver många, livliga och väl underbyggda diskussioner för att ge svar på frågorna om hur vi ska nå längre i våra strävanden mot ett samhälle där alla får plats och tas i anspråk, ett samhälle som förenar ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Vilka strategiska val behöver vi göra, mot vilka punkter ska vi rikta strålkastarljuset?

Att åstadkomma största möjliga frihet för varje enskild människa och genom politiska reformer uppnå ett tillstånd där var och en av oss har möjlighet att förverkliga "våra bästa stämningars längtan" är socialdemokratiens stora och svåra uppgift. Ska detta mål kunna förverkligas krävs jämlikhet, annars kommer ofrånkomligt vissa människors frihet breda ut sig på bekostnad av andras. Under flera decennier var svensk socialdemokrati världsbäst på att åstadkomma just en ökad jämlikhet, men de senaste decennierna har denna utveckling avstannat och på flera områden till och med vänts till sin motsats.

Såväl de sätt ojämlikheten yttrar sig på som jämlikhetens förutsättningar har på ett genomgripande sätt förändras sedan arbetarrörelsens pionjärer reste krav om åtta timmars arbetsdag, eller sedan sjuttioalets omfattande reformer på arbetslivets och jämställdhetens områden. Därav finns ett stort behov av att finna ut nya arenor och nya strategier för att i dagens och framtidens samhälle uppnå ökad jämlikhet.

I denna text lyfter författarna Anders Nilsson och Örjan Nyström fram två sådana arenor, nämligen arbetslivet och familjen. Med stöd i såväl arbetarrörelsens erfarenheter i Göteborg som forskning inom olika områden lyfter de fram både problemställningar och mer eller mindre konkreta förslag till lösningar.

Denna text är den första som publiceras av den nystartade Tankeverksamheten inom arbetarrörelsen i Göteborg. Min förhoppning är att den ska leda till både intellektuella diskussioner och praktiska politiska förslag och följas av fler inspel i den socialdemokratiska idédebatten.

Anna Johansson
Ordförande Socialdemokraterna i Göteborg

Ny strategi för jämlikhet

Ett av de mer uppmuntrande dragen i diskussionen om vägarna ut ur socialdemokratins kris är ett förnyat fokus på jämlikhet. Ingen fråga torde vara mer central för att mejsla ut den socialdemokratiska särarten som politisk rörelse. Men diskussionen måste bättre än hittills förankras i realiteter – dels hur drivkrafterna ser ut bakom den ökade ojämlikhet som vid det här laget pågått i flera decennier, dels hur förutsättningarna ser ut för att vända trenden i det nuvarande skedet av strukturomvandling. Här har faktiskt mycket lite konkret än så länge kommit ut ur diskussionen.

Två hävstänger för ökad jämlikhet har historiskt stått i centrum för socialdemokratin: dels inkomstutjämning, dels satsning på en mer jämlik skolutbildning. Man skulle kunna tala om en strategi för att samtidigt åstadkomma jämnare startvillkor (skolan) och jämnare utfall (inkomsten) - det förra genom en utjämning av tillgången till utbildningssamhällets alla nivåer, det senare genom olika omfördelningsinstrument för att utjämna inkomsterna. På båda dessa områden har under de senaste perioderna av socialdemokratiskt regeringsinnehav framgångarna uteblivit - för att inte säga väntas i bakslag, vilket nu forceras under den nuvarande moderatledda regeringen. I en förnyad jämlikhetsdebatt är det frestande att rikta hela uppmärksamheten på just på dessa områden – att ta nya tag för att åstadkomma en demokratisering av utbildningssamhället och en mer radikalt omfördelade inkomstpolitik via lönebildning, skatte- och välfärdssystem.

För säkerhets skull vill vi redan från början betona att vi långtifrån vill bortse från behovet av nya grepp på dessa båda områden. Men vår utgångspunkt är att den ensidiga inriktningen på just dem i jämlikhetsdiskussionen är otillräcklig och i vissa avseenden kontraproduktiv.

Vad skolan beträffar har ju den sociala snedrekryteringen till högre utbildning efter den vändning som enhetsskolans införande och 60-talets utbildningsreformer innebar inte bara bestått utan på senare år rentav förstärkts. Samtidigt har betydelsen av skolutbildning för människors livschanser ökat och i dagens strukturomvandling blivit helt fundamental. Förvisso finns mycket att säga om bristerna i de senaste decenniernas utbildningsreformer. Men utvecklingen visar att det finns begränsningar i den påverkan på samhällets klassklyftor som man kan åstadkomma genom reformer och pedagogiska experiment inom skolans

väggar. Det finns anledning att tona ner den avgörande roll som utbildning givits i socialdemokratien (och för övrigt också i den allmänna debatten) för att utjämna människors livschanser. Vi ska återkomma till denna fråga längre fram.

Vad inkomstfördelningens möjligheter anbelangar är en likartad reflexion om behovet av att vidga perspektiven på sin plats. Visst kan något göras för att återställa principen om skatt efter bärkraft. Men ett övergripande problem på skattepolitikens område i ett framtidsperspektiv är att värna skattebaserna i stort, med ett möjligt utrymme för en höjd skattekvot om detta visar sig önskvärt eller rentav nödvändigt för att klara växande behov och efterfrågan.

Det finns två omständigheter som talar för att det senare kommer att bli fallet. Den ena är befolkningsutvecklingen med en växande andel äldre och snart stagnerande antal personer i yrkesaktiva åldrar. Den andra är att med stigande levnadsstandard efterfrågar människor mera av sociala tjänster som sjukvård och utbildning. Om vi vill hålla fast vid vår modell att dessa nyttigheter i huvudsak finansieras solidariskt och fördelas efter behov, så är det på sikt nödvändigt att låta skattekvoten stiga i takt med den allmänna inkomstutvecklingen (som den faktiskt gjorde under hela den långa framgångsperioden för socialdemokratien under 1900-talet). Annars kommer inte det offentliga utbudet av välfärdstjänster att hänga med den ökande efterfrågan. Då har medborgarna inget annat val än att i ökad utsträckning vända sig till marknadsförd sjukvård och utbildning, vilket vi vet både driver på ojämlikheten och leder till suboptimering i förhållande till hur behoven fördelas i befolkningen.

Strategin för att motverka detta måste vara att säkerställa att utbudet av offentligt finansierade välfärdstjänster svarar väl mot medborgarnas efterfrågan, såväl vad gäller tillgänglighet som kvalitet. Om så är fallet finns empiriskt stöd för att det finns en bred acceptans att betala de skatter som fordras.¹ Dock bör man tillägga att det antagligen förutsätter att skatteuttaget uppfattas som rättvist fördelat. På den punkten finns ingen given sanning, utan bedömningen av vad som är rättvist färgas av bedömarens position. Mellanskiktens uppslutning bakom den generella modellen är av kritisk betydelse för dess livsduglighet. Sannolikt begränsas möjligheterna att vinna stabilt väljarstöd för en successiv höjning av skattekvoten i takt med den allmänna inkomstutvecklingen om politiken samtidigt inriktas på att de bättre ställda i samhället ska bidra med en växande andel av skatteintäkterna. Exakt var denna restriktion sätter gränsen för hur långt skattepolitiken kan drivas i utjämnande syfte är svårt att säga, men att den finns torde vara svårt att bestrida.

¹ Stefan Svallfors vid sociologiska institutionen vid Umeå universitet har vid sex tillfällen sedan 1981, senast i fjol, undersökt befolkningens inställning till välfärdspolitiken. Tämmligen stabilt över tid är cirka tre av fyra svenskar beredda att betala mer i skatt för sjukvården, äldreomsorgen och skolan.

Samtidigt är det så att ju mer vi kan hålla samman lönebildningen, desto mindre blir behovet att omfördela med skatter, offentliga tjänster och transfereringar. Kanske finns det en del som kan göras på detta område. Vi har föreslagit att arbetsgivareavgifterna görs progressiva, inte för att öka skatteuttaget och omfördela mera utan som ett incitament för en mer sammanhållen lönebildning.² Då en sådan progressivitet betalas av arbetsgivaren och bara har indirekt betydelse för individernas inkomster och beteenden undviks de samhällsekonomiskt negativa marginaleffekter som följer av progressiva inkomstskatter. Möjligen kan en sådan förändring av skattepolitiken också främja tillväxten av relativt lättillgängliga arbetstillfällen i servicesektorn, vilka skulle bli lindrigare taxerade än anställningar med högre kunskapsinnehåll, förädlingsvärden och löner. Men man kan inte blunda för att en sådan politik står inför starka motkrafter i en utveckling av snabb strukturomvandling i kombination med växande arbetskraftsbrister, med risk för ökade obalanser mellan brist- och överskottsområden på arbetsmarknaden och en lönebildning som splittras i okontrollerade former.

En viktig omständighet i sammanhanget är kollektivavtalsparternas försvagning. Mycket uppmärksamhet har ägnats åt LO-förbundens fallande medlemsantal, både till följd av strukturella förändringar på arbetsmarknaden och a-kassans fördyring och försämring. Men frågan är om inte den organiserade arbetsgivar-sidans avmattning är mer anmärkningsvärd i ett längre tidsperspektiv. Det gamla SAF var en verklig maktfaktor inom näringslivet som faktiskt hade muskler att bestämma över företagen, medan Svenskt Näringsliv idag har marginaliserats till ett huvudsakligen opinionsbildande uppdrag och har betydande svårigheter att upprätthålla en samlad arbetsgivarfront i avtals-rörelserna. De organiserade parternas förmåga att av egen kraft vara löne-normerande i en tid av växande arbetskraftsbrister kan sättas i fråga, vilket utgör bakgrunden för vårt förslag om en stödjande utformning av progressiva arbetsgivareavgifter. Det handlar dock snarare om en broms mot växande löneskillnader i oordnade former än en aktiv kraft för ökad jämlikhet.

Kort sagt: något annat måste tillföras. Vi måste söka upp andra, kompletterande kraftfält för jämlikhetspolitiken.

² Nyström, Örjan & Nilsson, Anders, *Den globala utmaningen och jämlikhetens grunder*, Stockholm: Arbetarrörelsens Tankesmedja 2011 s. 97 f. Man kan mena att socialförsäkringarna redan till sin effekt är progressiva genom att avgifterna är proportionella mot lönen medan ersättningarna begränsas av tak. Anna Hedborgs utredning (SOU 2006:86) visade på betydande omfördelnings-effekter i socialförsäkringssystemet. Vårt förslag handlar om något annat, nämligen att motverka tendensen till ökad lönespridning genom att lägga en broms på lönebildningen med ett mot inkomsten progressivt avgiftsuttag.

I olika sammanhang har vi argumenterat för att en övergripande ledtråd i denna sökprocess är att utveckla politiken för ökad social rörlighet.³ Vi vill i denna skrift mer konkret peka ut de två arenor vi menar att socialdemokratin därvidlag framförallt måste ta itu med: *arbetslivspolitiken* och *familjepolitiken*. Dessa två politikområden angriper den sociala rörligheten på två olika samverkande områden: familjepolitiken berör den sociala rörligheten mellan generationerna (att bryta det sociala arvet), arbetslivspolitiken inom generationerna (återkommande chanser genom det livslånga lärandet).

Som helhet har de en potential att åstadkomma något mer än bara enstaka klassresor. Vi talar om ett helt klassamhälle på resande fot på färd mot ökad jämlikhet. Ändå har de hittills spelat en underordnad roll i socialdemokratin försök att hitta tillbaka till en sammanhängande jämlikhetspolitik (som sannolikt är det mest effektiva verktyget för att också driva på utvecklingen av jämställdhet, vilken också gått i stå sedan framgångarna under 1970- och 80-talen). Det innebär faktiskt att de två arenor som utan tvivel är de mest betydelsefulla i de flesta människors liv – familjen och arbetet – har kommit något ur fokus för socialdemokraternas uppmärksamhet.

Arbetslivspolitiken

Arbetslivets villkor har praktiskt taget försvunnit som reformpolitisk arena för socialdemokratin sedan 1970-talets samlade offensiv på detta område. Samtidigt har den innevarande vågen av strukturomvandling på ett genomgripande sätt förändrat förutsättningarna för en demokratiserande och utjämnande politik. Å ena sidan har globaliseringens utmaningar språngvis ökat kraven på en flexibel och mångkompetent arbetskraft. Å andra sidan har samma utveckling visat sig leda till en omfattande utsortering av dem som inte motsvarar de nya prestationskraven och höga barriärer för dem som hamnat utanför arbetslivet. På samma gång har osäkerheten ökat på arbetsmarknaden i dess helhet, både bland dem som kastas ut och in i dess periferi av korttids- och bemanningsanställda och bland den "kärnarbetskraft" som utsätts för ständiga omorganisationer och omställningskrav. En obönhörligt framväxande arbetskraftsbrist till följd av befolkningsutvecklingen kommer att skärpa alla dessa utmaningar. Situationen ropar på en samlad politik för att vårda, utveckla och framför allt hushålla väl med våra humankapitalresurser.

³ Se den valanalys, *Åter till den sociala ingenjörskonsten*, vi publicerade inom ramen för Arena-gruppens valutvärderingsprojekt hösten 2010 samt boken *Den globala utmaningen och jämlikhetens grunder* (se föregående fotnot).

Politikens reträtt från arbetslivet har gjort att vi idag nästan bara diskuterar insatser utifrån, på arenor utanför arbetsplatserna. Vi diskuterar förändringar i försäkringssystem och rehabiliteringssystem, vi diskuterar arbetsmarknadspolitiska åtgärder och vi diskuterar utbildningssystemet. Allt detta är nog gott och väl, men verkliga framsteg kräver att vi river muren till den värld där problemen uppstår och där lösningar kan öppna för verkliga genombrott när det gäller ökad jämlikhet och demokratisering.

Kort sagt - politiken måste in på arbetsplatserna.

I rapporten Globaliseringens utmaningar och jämlikhetens grunder för Arbetarrörelsens Tankesmedja tidigare i år lyfte vi fram två konkreta exempel på vad detta skulle kunna innebära:

- Dels ett nytt omställningssystem för att öka utrymmet för arbetskraft som har svårt att motsvara produktivitetskraven i nya slimmade, flödesorienterade arbetsorganisationer. Detta baseras på en ny, trepartsbaserad förhandlingsarena som vi har kallat arbetsanpassningsgrupper⁴
- Dels en utveckling av valideringsverksamheten så att den blir en integrerad del av ett arbetsplatsanknutet livslångt lärande samt att validering även används som ett instrument för att utveckla mer flexibla arbetsorganisationer, så att de anställdas reella kompetenser och kreativitet bättre kan tas tillvara⁵

När det gäller det nya omställningssystem vi föreslår handlar det om att använda resurser som samhället idag lägger på att försörja människor utanför arbetsmarknaden på ett lite klokare sätt, nämligen att använda dessa pengar för att bereda plats för människor inne i arbetslivet genom anpassning av arbetsuppgifter och prestationskrav utifrån individernas förutsättningar. Det är inte någon ny, regelstyrd arbetsmarknadspolitisk åtgärd vi har i tankarna, utan en fri förhandlingsarena där allt är möjligt och tillåtet så länge parterna i den lokala arbetsanpassningsgruppen – facket, arbetsgivaren och samhällets företrädare – är överens.

⁴ Förslaget har presenterats mera ingående i ett flertal sammanhang alltsedan 2004, då det först fördes fram i en gemensam rapport från LO Göteborg och Göteborgs socialdemokratiska partidistrikt, *Återupprätta arbetslinjen*. Se även vår bok *Reformismens möjligheter*, Stockholm: Premiss förlag 2008 samt vår rapport *Strukturuomvandlingen och trygghetssystemen*, Stockholm: Arbetarrörelsens Tankesmedja 2009.

⁵ Validering är systematisk metod att kartlägga, värdera och dokumentera kunskaper och färdigheter som människor har tillägnat sig på annat sätt än genom det formella utbildningsväsendet i Sverige, exempelvis genom yrkes- och livserfarenheter eller ej behörighetsgivande utbildningar som internutbildningar i arbetslivet, studiecirklar m.m. Se *Mot en nationell struktur – Valideringsdelegationens slutrapport*, Stockholm 2007. I en tätposition i landet när det gäller att utveckla metoder för validering finns Meritea AB, ett av Göteborgsregionens kommunalförbund helägt bolag där arbetsmarknadens parter ingår i styrelsen.

Vi tror att det är en mer framkomlig väg att komma tillrätta med det verkliga samhällsproblem som moderaterna har satt ljus på med begreppet "utanförskap", men som piskan i deras "nya arbetslinje" hittills visat sig oförmögen att påverka. Man kan anta att det annalkande skiftet i befolkningsutvecklingen kommer att få såväl offentliga som privata arbetsgivare mer benägna att ta tillvara de outnyttjade arbetskraftsreserver som finns, i synnerhet om det finns en morot i form av en medfinansiering från samhällets sida. Därmed undkommer vi de ekonomiska och sociala missförhållanden som oundvikligen skulle bli följderna om den moderata politiken för sänkta reservationslöner verkligen fick genomslag.

Den uppläggning vi föreslår har – som vi ser det – två stora fördelar. Den första rör förhållandet att subventionerade anställningar alltid är problematiska. Det finns risker för undanträngning av andra osubventionerade arbeten, för snedvridning av konkurrensen på marknaden och att allmänna medel missbrukas för anställningar som ändå skulle ha kommit till stånd. I och med att lokala parter som representerar olika intressen i sammanhanget bevakar varandra på nära håll, så att säga från insidan, och måste vara överens för att en insats ska bli av, tror vi att eventuella sidoeffekter av negativ natur kan kontrolleras mer effektivt än vad ett utifrån av en myndighet tillämpat statistiskt regelverk för lönebidrag eller anställningsstöd kan åstadkomma.

Den andra fördelen är att detta i realiteten öppnar en ingång till en förhandlingsarena för de anställdas organisationer och samhället om arbetsgivarens § 32-rättigheter, dvs. monopolen att leda och fördela arbetet. Detta monopol kan utövas på ett sätt som innebär en övervältring av kostnader från företagen till arbetstagarna och samhället, exempelvis genom arbetsskador, onödigt bruk av korta anställningar och deltider eller arbetsorganisationer som bara har plats för 100 procentigt presterande. Medbestämmandelagen och Lagen om anställningsskydd ger begränsade förhandlingsarenor runt arbetsgivarens § 32-rättigheter. Sett till samhällsnyttan och allmänintresset finns goda skäl för ytterligare en förhandlingsarena på detta område där också samhället är representerat. Samtidigt har arbetsgivaren i vårt förslag, genom huvudregeln att alla parter måste vara överens för att en insats ska komma till stånd, i sista hand ett veto mot ingrepp i verksamheten som hon eller han inte kan tolerera.

När det gäller livslångt lärande har vi från vår verksamhet inom LO i Göteborg alltsedan 1990-talet en mångårig erfarenhet av återkommande vågor av diskussioner om hur man ska kunna integrera arbete och utbildning, alltmedan en sådan utveckling framstår som mer och mer avgörande för att bemästra strukturomvandlingens krav. Nu senast lyftes frågan upp i debatten av den nyttillträdde ordföranden för TCO. Vi menar att det är hög tid att dra slutsatsen av alla dessa avbrutna framstötter.

Orsaken till den ringa framgången är att också på detta område har insatserna gjort halt vid arbetsplatsens dörr. Visst har socialdemokratin varit rätt ute när

de riktat blickarna mot utbildning som en väg till ökad jämlikhet, liksom att en utveckling av samhällets mänskliga resurser är kungsvägen för att möta strukturomvandlingen. Men man har haft ett alltför snävt perspektiv när man försökt förverkliga sina ambitioner på detta område genom institutionella förändringar i utbildningssystemen. Arenan för människors lärande är avsevärt större än så.

Som vi redan sett när det gäller förutsättningarna för att bana väg till anställning för dem som står utanför arbetsmarknaden bär det demografiska skiftet med sig både hot och möjligheter. Det kan faktiskt ge medvind för en inbrytning på arbetsplatserna också för det livslånga lärandet. Ur ett arbetsgivarperspektiv yttrar sig brist på arbetskraft allt mer som svårigheter att rekrytera rätt kompetens. Redan i dag rapporterar en majoritet av företagen att de har problem med personal- och kompetensförsörjningen, trots att i runt tal 400 000 personer är öppet arbetslösa och står till arbetsmarknadens förfogande.

Med varje konjunkturcykel förskjuts efterfrågan på arbetskraft ytterligare något uppåt på kompetenstrappan, och gapet mellan arbetsgivarnas krav och de arbetslösas kvalifikationer blir allt svårare att överbrygga. Saken blir inte bättre av att den moderatledda regeringen mer eller mindre har lagt ner arbetsmarknadsutbildningarna. Men det är nog att lura sig själv att tro att lösningen är att bara återinföra traditionella åtgärder och grepp. I vad många kallar "kunskapssamhället" har "mismatchen" andra och fler dimensioner än när friställda textilarbetare enkelt kunde få nya jobb i varvsindustrin efter en kortare svetskurs i AMU-regi.

Av betydelse i sammanhanget är att forskningen visar att omkring en tredjedel eller mer av de anställda i Sverige är överkvalificerade för de arbetsuppgifter de har.⁶ Det förefaller som det fortfarande idag finns en betydande begåvningsreserv i svenskt arbetsliv. Det är mot den bakgrunden vi föreslår en ny infrastruktur mellan arbetsmarknadens parter och samhället för validering av de yrkesverksammas reella kompetenser i förening med individuellt utformade kompletterande utbildningsinsatser med fria möjligheter att behovsstyrt åstadkomma kombinationer från utbildningsväsendets alla delar och nivåer.

Vi är övertygade om att en sådan flexibel strategi skulle lösa en hel del av de stora och växande problem som både privata och offentliga arbetsgivare står inför under överskådlig tid när det gäller personal- och kompetensförsörjning. Det är naturligtvis mycket enklare att fylla luckor högre upp på kompetenstrappan med redan anställda, av vilka många är överkvalificerade för sina nuvarande arbetsuppgifter och kan ta ett kliv uppåt i karriären med en

⁶ Åberg, R., "Överutbildning – ett arbetsmarknadspolitiskt problem?" i Abrahamsson, K. m.fl. (red.) *Utbildning, kompetens och arbete*, Lund: Studentlitteratur 2002 samt le Grand, C. m.fl., "Överutbildning eller kompetensbrist?" i Bygren, M. m.fl. (red.) *Familj och arbete*, Stockholm: SNS Förlag 2004.

skräddarsydd mindre omfattande utbildningsinsats (eller kompletterande systematiskt lärande i arbetet), än att se till att en arbetslös person utan relevant utbildning och erfarenhet av verksamheten i fråga sätts i stånd att motsvara de efterfrågade kompetenskraven.⁷ Samtidigt leder en sådan med samhällets understöd ökad inre rörlighet uppåt i arbetslivet till att det kontinuerligt uppstår lediga arbetstillfällen längre ner på kompetenstrappan, som det är mer rimligt att de arbetslösa kan rustas för. Det skulle även öppna fler ingångar till arbetslivet för ungdomar.

Sist men sannerligen inte minst kan validering av anställdas reella kompetenser i förening med flexibel anpassning av arbetsorganisation och arbetsuppgifter till dessa medföra en väsentligen bättre hushållning av landets arbetskraft och humankapital, som med det demografiska skiftet kommer att bli en knapp resurs. Vår långa erfarenhet som fackliga företrädare ger oss anledning att tro att det finns betydande vinster att realisera genom att bryta ner hierarkiska strukturer, gruppegoistiska kårskrankor och dolda maktordningar, de sistnämnda inte minst av genuskaraktär, i det svenska arbetslivet.

Familjepolitiken

Som en övergång från arbetslivspolitik till familjepolitiken kan man ställa frågan vad det egentligen är för sorts kompetenser som erfordras i det många kallar "kunskapssamhället". Om inte övergången med ens verkar alldeles glasklar för läsaren, så ska det snart framgå varför just den frågan leder oss från arbetslivet till familjen.

Låt oss först konstatera att det är något paradoxalt med den gängse betoningen av kunskapens och utbildningens ökade betydelse i dagens samhälle – samtidigt som den nya globala, digitala infrastrukturen har gjort all teoretisk kunskap mer eller mindre omedelbart tillgänglig för den som kan tillgodogöra sig den.

Att vara "kunnig" betyder allt mindre att ha tillägnat sig ett visst kunskapsstoff och allt mer en förmåga att fortlöpande kunna orientera sig i och hämta information ur källor som ligger utanför det egna minnet. Man kan lite tillspetsat säga att kunskap inte längre är en lagervara utan ett flöde. Ett centralt drag i denna förändring är att takten i kunskapsproduktionen med den digitala

⁷ Sedan 1998 har cirka 7 000 vårdbiträden validerats till undersköterskor i Göteborg. I genomsnitt har cirka 700 av vård- och omsorgsprogrammet 1 400 gymnasiepoäng validerats och den kompletterande utbildningstiden har halverats genom individuell anpassning till deltagarnas genom praktisk yrkeserfarenhet uppnådda reella kompetenser.

revolutionen accelererar logaritmiskt och att kunskapsförsprång har blivit en färskvara med mycket kort datum.

I en av sina dialoger noterar Platon att det bland hans samtida i antikens Grekland fanns de som betraktade läs- och skrivkonstens spridning som ett kunskapsförfall av stora mått, därför att människor inte längre lärde sig de gamla dikteposen utantill. Ändå måste vi nog med de efterkommandes större utblick betrakta denna utveckling som ett framsteg för kunskapen. Också idag genomgår kunskapsbegreppet en liknande förvandling, om än i andra former. Den som har en *iPhone* i fickan behöver inte i traditionell mening "lära sig" så mycket. Att vara kunnig handlar i dag allt mer om att kunna identifiera relevant information, tillgodogöra sig den och vara i stånd att bearbeta den för att lösa problem. Det är vad utvecklingspsykologerna kallar kognitiv förmåga snarare än traditionell kunskap i betydelsen vetande.

Det är här vi hamnar i familjepolitiken. Utvecklingspsykologerna talar nämligen om för oss att den kognitiva förmågan i mycket hög grad formas under de första sex levnadsåren. Både det genetiska arvet och sociala miljöfaktorer är med i spelet, men det är ingen mening med att försöka avgöra vad som härör från det ena och det andra. Det är inte så att det biologiska arvet först gör sitt och sedan tar miljön vid. Gener och sociala faktorer samverkar under hela livet, men de första levnadsåren är av särskilt stor betydelse som en formativ fas för individen. Nyare forskning har visat att den kognitiva stimulansen under tidig barndom är av utomordentlig betydelse för en persons senare förutsättningar för framgång i utbildningsväsendet och hennes fortsatta livschanser. Det har dessvärre också visat sig att undervisningens förmåga att i efterhand kompensera för bristande kognitiv stimulans under de första levnadsåren är begränsad. Det sociala arvet har i själva verket satt djupa avtryck i oss långt innan vi når skolan.⁸

I vad vi kallar "kunskapssamhället" – och som vi kanske hellre borde kalla "kognitionssamhället" – blir detta än mer utslagsgivande än någonsin tidigare. Skillnader i familjers förutsättningar att vara stimulerande och lärande miljöer för sina barn blir en allt mer kraftfull hävstång för ökad ojämlikhet, vars verkan framträder först i ett medellångt tidsperspektiv. Om vi inte lyckas motverka detta med reformpolitiska insatser som jämnar ut människors livschanser talar det mesta för att "kunskapssamhället" blir starkt polariserat mellan en högutbildad, högavlönad "kreativ" elit och en lågutbildad, lågavlönad "tjänande" eller marginaliserad underklass.

Vi ser idag konturerna av denna polarisering i storstadsregionerna med dess enorma skillnader i levnadsförhållanden och framtidsutsikter i välbärgade

⁸ Se Gösta Esping-Andersens genomgång av forskningsläget i kapitlet "Investing in Children and Equalizing Life Chances" i *The Incomplete Revolution*, Cambridge: Polity Press 2009, en bok vi står i tacksamhetsskuld till vid författandet av denna skrift.

villaområden och ghettoiserade förorter. Analysen leder oss till slutsatsen att om problemen inte angrips vid roten kommer den fortgående strukturomvandlingen i "kunskapssamhället" att med stor kraft forcera en tilltagande ojämlikhet. Ingen omfördelningspolitik i världen lär i efterhand kunna överbrygga de klyftor som blir följderna.

Man måste betänka att även om välståndet är betydande vid den ena polen påverkas ändå utrymmet för en ambitiös omfördelningspolitik negativt av förhållandet att vi talar om ett samhälle som till följd av misslyckandet att mobilisera och ta tillvara sina mänskliga resurser fullt ut blir fattigare än vad det skulle kunna vara. Det är just här en utvecklad socialdemokratisk familjepolitik måste ta sin utgångspunkt – att det faktiskt är möjligt att med reformprogram främja barns kognitiva stimulans under de första levnadsåren. Det handlar egentligen om att investera i morgondagens humankapital och samhällets framtida produktiva kapacitet, vars betydelse för människors välfärd överflyglar vad som kan åstadkommas med omfördelning.

En allmän förskola med hög pedagogisk kvalitet spelar en nyckelroll för att kompensera för en sviktande lärande miljö i familjen och på så sätt försvaga ett socialt arv. Här ligger vi i internationell jämförelse långt framme i Sverige, men det finns en del allvarliga brister som bör åtgärdas.

För det första är det uppenbart kontraproduktivt att de som sannolikt har de största behoven av förskolans stimulans, dvs. barn till föräldrar som av en eller annan anledning inte förvärvsarbetar eller studerar, idag i allmänhet får kortare vistelsetid eller ingen plats alls i barnomsorgen. *För det andra* bör resurserna till förskolan fördelas efter socioekonomiska kriterier så att personaltätheten är högst och barngrupperna minst där behoven att kompensera för en sviktande lärande miljö i familjen är störst. Så är inte fallet idag.

I dessa brister finns troligen en del av förklaringen till den stora ökningen mellan 2003 och 2009 av andelen 15-åringar i Sverige som inte nådde upp till s.k. PISA-minimum i OECD:s återkommande undersökningar i 67 länder av ungdomars kognitiva förmåga. Under dessa år rasade Sverige från en toppposition till en plats i tabellens mitt. År 2003 var det strax över tio procent av de svenska 15-åringarna som inte klarade PISA-minimum, sex år senare var andelen strax under 20 procent (dvs. i nivå med de stora klyftornas Förenta staterna).

Förklaringen är nog inte, som en del socialdemokratiska ledarskribenter ville göra gällande när undersökningen publicerades i fjol, Björklunds och den moderatledda regeringens skolpolitik. Sannolikt ligger orsakerna till raset längre tillbaka i tiden. De 15-åringar som klarade sig bättre 2003 var födda 1988 och levde sina sex första - för den kognitiva utvecklingen avgörande - levnadsår i ett samhälle som var mycket annorlunda än det som de 15-åringar som föddes 1994 och presterade avsevärt sämre i undersökningen 2009 tillbringade sin tidiga

barndom i. Andelen av de senare som växte upp i familjer som marginaliserats av arbetslöshet, och som därtill fick mindre eller ingen tillgång till extern barnomsorg, var mer än tiofalt högre än bland dem som var födda 1988. Dessa barn drabbades således dubbelt, både av betydande socioekonomiska nackdelar och av minskad tillgång till kompensande stimulans i förskolan.

Ytterligare ett förhållande i sammanhanget är att andelen 15-åringar som tillbringat sina första levnadsår i ett annat land under omständigheter som fick familjen att fly och söka asyl i Sverige var högre bland dem som testades 2009 än 2003. Gösta Esping-Andersen har undersökt skillnaderna i kognitiv förmåga mellan infödda och utrikesfödda 15-åringar som de framträder i PISA-undersökningarna. Även efter rensning för moderns utbildningsnivå, föräldrarnas socioekonomiska status och antal böcker i hemmet kvarstår en betydande skillnad till immigranternas nackdel i praktiskt taget alla västliga och nordliga EU-länder, inklusive Sverige. En förklaring som ligger nära till hands är att det i många fall handlar om barn vars familjer härjades av trauman och umbäranden under de för barnets utveckling kritiska första levnadsåren. En jämförelse med Förenta staterna, som tar emot få flyktingar och många arbetskraftinvandrare, styrker detta. Där visar immigrantbarn upp en högre kognitiv förmåga än infödda.⁹

Man ska vara medveten om att den som inte når upp till PISA-minimum har stora svårigheter att förstå och använda sig av mycket enkel information. Det handlar i realiteten om att vara mer eller mindre kognitivt dysfunktionell i "kunskapssamhället". Att nästan var femte 15-åring i Sverige befann sig i denna situation 2009 är mycket allvarligt. För att tala klarspråk löper nära 20 procent av åldersgruppen hög risk att för resten av livet vara inlåsta i en marginaliserad position som har dikterats av det sociala arvet. En väl utbyggd vuxenutbildning kan förbättra villkoren för en del, i synnerhet om den har en god förmåga att flexibelt anpassa insatserna efter individernas förutsättningar och behov, men som vi har påpekat visar forskningen att möjligheterna att i efterhand med utbildningsinsatser kompensera för vad som brustit i kognitiv stimulans under de tidiga barnåren är begränsade.

Frågan måste ställas om inte fördelningen av resurser till utbildningsväsendet i dess helhet bör ses över. Nyare utvecklingspsykologiska rön i förening med beräkningar av den samhällsekonomiska avkastningen av investeringar i olika typer av utbildning pekar på att denna blir avsevärt mycket större ju tidigare i människors liv de sätts in – anmärkningsvärt nog såväl när det gäller att främja "kunskapseliten" och ett högt genomsnitt som att minimera gruppen längst ner. Det visar den så kallade "*learning begets learning*"-modellen som utarbetats av Nobelpristagaren James J. Heckman. Enkelt uttryckt handlar det om en ny insikt att "lärande föder lärande". Ju tidigare i livet man får pedagogisk stimulans av kognitiva (IQ) och icke-kognitiva (motivationsfaktorer) förmågor desto större

⁹ Se Esping-Andersen, fotnot 8.

blir lärandet högre upp i åldrarna. Man kan beskriva det som en kombination av ackumulations- och multiplikatoreffekter. Det handlar inte bara om att varje extra krona som satsas på högkvalitativ barnomsorg är mer effektiv för att utjämna livschanser utan också att den ekonomiska avkastningen för samhället är avsevärt högre än för en extra krona som satsas på högre utbildning.¹⁰

Det som vi har tagit upp här är rön och insikter som redan finns och som tämligen omgående kan ligga till grund för en förnyelse av den socialdemokratiska familjepolitiken, vilken på 1970-talet skördade så stora framgångar med införande av makars särbeskattning och föräldraförsäkringen samt utbyggnaden av den allmänna förskolan (i kombination med utbyggnaden av den offentliga tjänstesektorn). Men vi behöver också bryta ny mark. En förskola med hög kvalitet kan kompensera för sviktande lärande miljö i familjen. Därvidlag medverkar den till att mildra sociala arv och främja den sociala rörligheten. De förslag vi har lagt här skulle förstärka den externa barnomsorgens funktioner i detta avseende. Räcker det? Eller kan vi göra något mer för att komma åt själva grundproblemet, att en hel del familjer har dåliga förutsättningar att ge sina barn en bra start? Hur ska en politik för att stärka utsatta människor i föräldrarollen se ut?

Vi vill inte ifrågasätta att det finns behov av ökade insatser från samhällets sida för att tidigt identifiera barn i riskzonen och sätta in selektiva stöd. Ett sätt att göra det är att förstärka samverkan mellan socialtjänsten, barnavårdscentraler och barnomsorgen genom Familjecentraler, till vilka öppna förskolor kan knytas för att vidga kontaktytan till familjer som inte nyttjar den reguljära barnomsorgen. Men samtidigt menar vi att man som socialdemokratisk reformist måste ha inställningen att även om det alltid kommer att finnas behov för selektiva insatser, så ska det i princip ses som utslag av att den reformpolitiska strävan att skapa generellt goda villkor för barns socialisation och kognitiva utveckling är ofullgånge. Vi vet att selektiva insatser alltid riskerar att bli stigmatiserande och därmed direkt motverkande till sitt syfte. Den generella politiken måste utformas för att minimera behovet av dem. Inriktningen för en förnyelse av den socialdemokratiska familjepolitiken måste därför vara en strävan påverka och förändra strukturella förhållanden som är av betydelse i sammanhanget. Det gäller både sådana som finns i det omgivande samhället och sådana som handlar om de interna relationerna och "kulturen" inom familjerna.

Till en del handlar det om fattigdomsbekämpning. I de mest utsatta förörterna i storstäderna är detta en mycket närvarande problematik. Det mest effektiva sättet att bekämpa barnfattigdom är att se till att mödrarna har ett arbete, vilket också ger barnet tillgång till förskola, något som i stimulerande avseende mer än väl kompenserar för den minskade tiden med modern. Det gäller i särskilt hög

¹⁰ Se Carneiro, P. & Heckman, J., "Human Capital Policy" I Heckman, J., & Kruger, A (red.) *Inequality in America*, Cambridge: MIT Press 2003 samt Heckman, J., *Invest in the Very Young*, Chicago: University of Chicago 2001.

grad för ensamstående och lågutbildade mödrar. Motiven är mycket starka för att betrakta mödrar med hemmavarande barn i hushåll under eller nära fattigdomsgränsen som en högt prioriterad grupp när det gäller insatser för att komma i arbete. Dock måste en bestämd varning utfärdas för program som utformats efter det amerikanska *Work first*-konceptet, exempelvis den moderata "nya arbetslinjen".¹¹ Genom inriktningen att med myndighetsutövning i kombination med minskade ersättningar pressa individen att sänka sina reservationslöneanspråk tenderar sådana program att frambringa ett skikt av arbetande fattiga. För att en arbetslinje ska vara framgångsrik när det gäller fattigdomsbekämpning måste rimliga villkor vad gäller löner och - inte minst - arbetstidsmätt säkerställas. Vi hänvisar till vad vi skrev ovan om en alternativ framgångsväg för att bana väg in till arbetslivet för grupper med svag attraktion på arbetsmarknaden.

Samtidigt är den tid föräldrar ägnar åt sina barn av stor betydelse för familjens funktion som stimulerande och lärande miljö. Störst är skillnaderna mellan hur mycket tid fäder som är lågutbildade/låginkomsttagare respektive högutbildade/höginkomsttagare ägnar sina barn. Det finns forskning som pekar på att fädernas aktiva deltagande i barnuppfostran till inte ringa del avgörs av hur stark förhandlingsposition modern har, av maktbalansen i relationen mellan makarna.¹²

I en tid när jämställdheten var mindre utvecklad än idag drev Gustaf Möller igenom att barnbidragen alltid skulle gå till modern, vilket säkerligen hade betydelse för hennes förhandlingsposition i äktenskapet. Numera har de flesta kvinnor egen inkomst i Sverige - men inte alla, i synnerhet inte i storstädernas mest utsatta förorter. Generellt sett gäller att ju längre ner på klasstegen man befinner sig desto större är kvinnans ekonomiska beroende av mannen som en följd av deltidsarbete i kombination med lägre lön. Nu talar vi inte längre om utsatta och marginaliserade minoriteter, utan om förhållanden som i varierande grad berör stora grupper i befolkningen.

En trend i det alltmer polariserade "kunskapssamhället" är att parbildningen återigen i växande utsträckning följer den socioekonomiska statusen och i synnerhet utbildningsnivån. Högutbildade gifter sig och får barn med högutbildade och lågutbildade med lågutbildade. Det driver på polariseringen ytterligare. I den övre delen av den socioekonomiska skalan ser vi mer jämställda relationer mellan makar som båda har egna kvalificerade yrkeskarriärer, och där fäderna ägnar praktiskt taget lika mycket tid åt sina barn som mödrarna - och i den nedre halvan en mer ojämn maktbalans mellan könen och deras

¹¹ En kritisk granskning av *Work first*-konceptet finns i Peck, J. & Theodore, N., "*Work first*": *workfare and the regulation of contingent labour markets*, Cambridge Journal of Economics (2000) 24 (1) ss. 119-138. Den moderata "nya arbetslinjen" är en kopia av *Work first*-konceptet.

¹² Se Esping-Andersen, fotnot 8.

delaktighet i omsorgerna om barnen, något som inte saknar betydelse för familjens förutsättningar att ge sina barn en bra start.

Här ser vi ett strukturellt mönster i familjelivet som bör vara möjligt att påverka med reformer. Det är en iakttagelse som kan bilda en av utgångspunkterna för en ny socialdemokratisk familjepolitisk offensiv för att utjämna människors livschanser och öka jämlikheten. En framgångsväg bör vara att på olika sätt med samhällets insatser understödja att mödrar får jämbördiga förhandlingspositioner inom familjerna över hela den socioekonomiska skalan och inte som idag koncentrerat till dess övre del.

Det är något att släppa loss den reformistiska fantasin kring och göra politisk verkstad av.