



Underbara dagar framför oss

Om sociala investeringsstrategier med barnperspektiv för hållbar
storstadsutveckling i kunskapssamhället

Anders Nilsson



Rapport skriven på uppdrag av Arbetarekommunerna i Stockholm,
Göteborg och Malmö för Almedalen 2012

Innehåll

Inledning	3
Intensifierad urbanisering	6
Samhällsgemenskap och individualism	10
En social investeringsstrategi för Kunskapssamhället	22
Sammanfattning	42
Referenser	44

Inledning

En socialdemokratisk rapport om storstäderna kan se ut på många sätt. Den kan vara en vredgad anklagelseskrift mot den moderatledda regeringen. Det saknas inte anledningar eller ämnen för ett sådant anatema, inte bara a-kassan och sjukförsäkringen utan också till exempel en bostadspolitik – eller snarare frånvaron av en sådan – som leder till bostadsbrist i storstäderna. Eller övervältringen av kostnader från en skattesänkande och retirerande stat till kommunerna som i många fall, även borgerligt styrda, tvingas höja. Eller den näringspolitiska passivitet som inskränker sig till för sysselsättningen effektlösa skattesänkningar när massarbetslösheten ökar. Det finns ett antal ytterligare exempel, men detta är inte en sådan rapport.

Även med inriktningen att mer beskriva socialdemokratisk politik än kritisera motståndarna finns en mångfald tänkbara upplägg. Ett kunde ha varit att berätta om den aktiva näringspolitik som bedrivs i rödgrönt styrda Göteborg och Malmö, inte vägled av marknadsliberala dogmer om att politikerna ska hålla tassarna borta, men med intryck av det mer verklighetsnära forskningsfält som kallas *Ny ekonomisk geografi* med Paul Krugman som en viktig förgrundsfigur. Eller den progressiva stadsplaneringen i dessa städer för ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet, med inspiration av *New Urbanism* och banbrytare som Jane Jacobs och

Jan Gehl. I internationell jämförelse är de svenska storstäderna framgångsrika, det gäller också det borgerligt styrda Stockholm även om utförsäljningen av välfärden och allmännyttan förskräcker.

I en rapport från Arbetarrörelsens Tankesmedja som tidigare i år jämförde politiken i landets första och andra stad konstaterade Anne-Marie Lindgren att det finns mycket som är likt, men också mycket som skiljer. Det kanske mest fundamentala rör synen på politikens roll. I Stockholm framstår kommunen som ett serviceföretag med invånarna som kunder, medan Göteborg vill vara "medborgarkommunen" där serviceåtagandena givetvis också spelar stor roll, men där det även finns en tydlig problem- och förändringsdimension med uppmärksamhet på det medborgerliga deltagandet i de politiska processerna (Lindgren 2012).

Det som är mest slående med de svenska storstäderna är kontrasterna mellan å ena sidan dynamiken och framgångarna, och å den andra segregationen och den socioekonomiska polariseringen. Det sistnämnda går inte bara stick i stäv med de socialdemokratiska värderingarna, det ter sig också som det allvarligaste hotet mot hållbar utveckling och en ljus framtid för våra tre storstäder. Därför har denna rapport koncentrerats till frågor som rör den sociala sammanhållningen. Utgångspunkten har varit att socialdemokratin behöver utveckla politiken.

Den välfärdsregim som tog form under 1900-talet och länge var mycket framgångsrik för att främja ett inkluderande arbetsliv och öka samhällsgemenskapen har visserligen i internationell jämförelse stått sig tämligen väl, men ändå successivt kommit allt mer ur fas med trender och utvecklingstendenser i samhällsutvecklingen, i synnerhet i storstäderna. Det synes vara

den främsta anledningen till att socialdemokraterna förlorade regeringsinnehavet år 2006 på frågan om "utanförskapet".

Slutsatsen i rapporten är att vi måste skifta fokus från omfördelningspolitik till att utveckla en social investeringsstrategi med barnperspektiv. Det är primärt för att våra städer ska kunna möta framtidens utmaningar i kunskapssamhället med framgång. Men det är inte tillräckligt.

Att investera i barn och utjämna livschanser ger utdelning först i ett tjugoårsperspektiv. Politiken måste förnyas också för att främja ett mer inkluderande och utvecklande arbetsliv för människors självförverkligande i dag. Att inte dessa frågor ryms i denna rapport betyder inte att de är mindre viktiga att ta itu med. Men det är områden där vi har betydande erfarenheter och kunskaper att arbeta vidare utifrån, och den diskussionen är igång. Ambitionen med denna rapport är att pröva nya infallsvinklar på frågan om social hållbarhet i storstadssamhällena.

Rapporten är skriven på uppdrag av arbetarekommunerna i Stockholm, Göteborg och Malmö, men framlagda uppfattningar och slutsatser är mina. I sammanhanget bör även Örjan Nyström nämnas, utan vars idémässiga bidrag denna skrift hade varit avsevärt tunnare.

I. Intensifierad urbanisering

En av de starkaste trenderna i världssamfundets utveckling under de senaste 50 åren är en omfattande folkvandring från land till stad. Sedan år 2007 lever för första gången en majoritet av jordens folk i städer. År 2050 beräknas två tredjedelar göra det. Överallt är det stora städer som växer snabbast och mest (UN-HABITAT 2008).

Den intensifierade globala urbaniseringen ställer världssamfundet inför stora utmaningar. År 1987 underströk *Världskommissionen för miljö och utveckling* under ledning av Gro Harlem Brundtland att utvecklingen måste bli hållbar i tre dimensioner – ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Begreppet "Hållbar utveckling" hade hämtats från den amerikanske agronomen och författaren Lester R. Brown. I Brundtlandkommissionens rapport definierades det som "utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov" (FN 1987).

De tre dimensionerna handlar om ämnesomsättningen mellan samhället och naturen, om hur bytesrelationerna mellan människor tar form i denna ämnesomsättning och om hur samhällets institutioner påverkar och omfördelar utfallet av dessa byten. Allt hänger samman. Om inte ekonomiska framgångar är ekologiskt hållbara så kommer de förr eller senare att vändas till sin

motsats. Samtidigt är uthållighet i den ekonomiska utvecklingen en förutsättning för social stabilitet, vilket i sin tur är en förutsättning för full mobilisering av vårt samhälles mänskliga resurser. Kan vi hålla en hög sysselsättning ger det ekonomiskt utrymme för den fördelning som behövs för att finansiera både en välfärdspolitik med högt ställda ambitioner och de gemensamma investeringar som fordras för omställningen till ett ekologiskt hållbart kretsloppssamhälle.

I utvecklingsländerna har den accelererande urbaniseringen skapat megastäder som Jakarta, Lagos, Mexico City och Bombay. I Europa har gamla metropoler som Paris, London och Berlin gått in i en ny tillväxtfas. I Nordamerika smälter en gigantisk sammanhängande storstadsbygd ihop från Boston i New England över New York, New Jersey och Philadelphia ner till Washington DC. Vi lever i en tid då människan över hela jorden blir *Homo Urbanus*. Även om vad vi i Sverige kallar storstäder är små i internationell jämförelse, så är trenden i full kraft också hos oss. Statistik från Eurostat visar att Sverige är det EU-land som just nu upplever den snabbaste urbaniseringen. 85 procent av befolkningen lever på 1,3 procent av landets yta (SCB). Mer än var femte svensk är bosatt i våra tre största tätorter Stockholm, Göteborg och Malmö. Men det är inte hela sanningen.

Den stora staden är mer än sin tätort. Den består av kärna och omland som hänger samman genom människors pendling till tätortens utbud av arbetstillfällen, varor, tjänster, utbildning, kultur och nöjen. Storstaden närs på så sätt av sin omgivning - som i sin tur närs av storstaden. En mångtusenårig kultur av land och stad ger vika för en ny konstellation av kärna och omland. I själva verket lever ungefär hälften av Sveriges befolkning i de tre storstadsregionerna som de bestäms

av pendling och de lokala marknadernas utbredning - och denna andel tilltar snabbt (SCB).

Folkökningen i de svenska storstadsregionerna kan delas i fyra delar: födselöverskott, nettoinflyttning från andra delar av landet, nettoinflyttning från utlandet och regionförstoring. Under senare decennier har flyttströmmarna inom landet förändrats. Medan människor tidigare tenderade att flytta till närmaste större ort är det i dag främst storstadsregionerna som attraherar unga från landets alla delar. Stockholm, Göteborg och Malmö får därmed yngre befolkningar än landet i övrigt, med fler i fertila åldrar och högre barnafödande. Även immigrationen från utlandet är i hög grad koncentrerad till storstadsområdena. De svenska storstadskärnorna hör till dem som växer snabbast i hela EU (Eurostat), men den enskilda faktor som betytt mest för folkökningen i storstadsregionerna är regionförstoring, dvs. att deras omland vidgas geografiskt med utbyggnaden av infrastruktur för transporter (BRG 2006).

För att de nya urbana befolkningskoncentrationerna över hela jorden ska bli långsiktigt hållbara måste stora investeringar göras för teknisk utveckling och modernisering av system för energiförsörjning, livsmedelsproduktion, kretslopp, transporter m.m. Tilltagande global och lokal miljöpåverkan och resursbrister kommer att driva på denna omställning med allt starkare kraft. Till bilden hör att enligt Internationella valutafondens prognos kommer i år för första gången det samlade produktionsvärdet i tillväxt- och utvecklingsländerna att vara större än i vad vi kallar den utvecklade delen av världen. Det ger anledning till försiktig optimism om att resurser för nödvändiga investeringar kommer att finnas tillgängliga inte bara i de rika länderna. De största satsningarna på ny,

energieffektiv och miljövänlig teknik görs i dag i Kina, men i internationell jämförelse har forskning och företag i Sverige starka positioner inom miljöteknik (PEW 2010). I många fall är styrkan att vi *både* utvecklar nya tekniska lösningar *och* de tjänster och utbildningar som behövs för att tekniken ska fungera i sociala sammanhang.

Även om de svenska storstäderna med sina måttliga befolkningskoncentrationer och höga utvecklingsnivå i global jämförelse ligger i framkant när det gäller omställningen till ekologisk hållbarhet så återstår mycket att göra. Det är inte tillräckligt att uppmana till individuellt ansvar för konsumtion och beteendemönster. Inte heller kan vi sätta vår lit till att marknadskrafterna ska klara detta på egen hand. På medellång sikt fordras storskaliga offentliga investeringar i infrastruktur och systemutveckling, något som bör ske i samverkan mellan samhälle, näringsliv och akademi. Det handlar om energiförsörjningen, stadsbyggnationen, kretsloppen och inte minst om transporter av både passagerare och gods. Osäkerhet om såväl effekter av klimatförändringar som vilka lösningar teknikutvecklingen kan frambringa gör det svårt att veta hur stora omställningsbehoven egentligen är och till vilken planhorisont vi måste anpassa oss till. I ett optimistiskt perspektiv kan man säga att dessa omställningsbehov inte bara driver utveckling på hemmaplan utan också kan stärka den internationella konkurrenskraften i form av nya exportprodukter som globalt bidrar till världssamfundets omställning till ekologisk hållbarhet.

II. Samhällsgemenskap och individualism

Den grundläggande drivkraften för storstädernas tillväxt är densamma i Sverige som i resten av världen. Människor söker en bättre tillvaro. Men i utvecklingsländerna hamnar många i svårt eftersatta slumområden som raskt breder ut sig i städernas utkanter. Även i de utvecklade länderna leder storstadstillväxten till ökade klyftor. De amerikanska ekonomerna Nathanael Baum-Snow och Ronni Pavan har studerat hur inkomstskillnaderna har utvecklats i Förenta staterna under de senaste trettio åren. De konstaterar att stora urbana ekonomier kännetecknas av *agglomeration*, en högre täthet och koncentration i kärnan som möjliggör ökad specialisering, högre kunskapsinnehåll, stegrad produktivitet och växande förädlingsvärden i delar av den ekonomiska produktionen. Storstäderna har på så sätt alltmer blivit sina länders motorer för tillväxt och utveckling. Det skapar gynnsamma förutsättningar för ökade löner och ersättningar för dem som besitter efterfrågade talanger av kompetens och färdigheter, kognitiv förmåga, flexibilitet och social kompetens – och som arbetsgivarna konkurrerar om att rekrytera. Samtidigt har botten gått ur andra delar av arbetsmarknaden i sektorer för enkla servicetjänster med låga löner, vilka har störst utbredning i de största städerna. Här pendlar många mellan korta anställningar och arbetslöshet. Fallhöjden till samhällets botten är låg. Att en allt högre andel av USA:s befolkning koncentreras till

växande storstadsregioner har under dessa omständigheter blivit en av de viktigaste krafterna för den tilltagande ojämlikheten under senare decennier (Baum-Snow & Pavan 2010).

Baum-Snow och Pavan grundar sina slutsatser på studier av det amerikanska samhället med dess större klyftor mellan rika och fattiga än i Sverige. Men även hos oss är inkomstskillnaderna större i storstäderna än i resten av landet. Ett ofta använt mått på inkomstspridning är *ginikoefficienten*, som kan variera från noll till ett. I det ena extremläget, där alla i en befolkning tjänar exakt lika mycket, blir den beräknade ginikoefficienten noll. I den andra extremen, där alla inkomster är koncentrerade till enbart en person, blir ginikoefficienten ett. Där emellan varierar värdet med decimaler beroende på hur inkomsterna är fördelade. Beräknad på nettoinkomsterna för dem som är 20 år och äldre är ginikoefficienten 0,335 för hela riket (2007). I Göteborg är den 0,347, i Malmö 0,361 och i Stockholm 0,406. Egentligen är skillnaden mellan storstäderna och övriga landet större än vad som framgår av dessa siffror från SCB, då storstäderna även ingår i genomsnittet för riket och drar upp detta.

I internationell jämförelse är inkomstspridningen fortfarande måttlig i Sverige, men vi är det OECD-land där skillnaderna har ökat snabbast och mest sedan mitten av 1990-talet (OECD Factbook 2011-2012). Man kan kanske säga att vi i hägnet av den unikt jämna inkomststruktur som karaktäriserade det svenska samhället efter den långa socialdemokratiska reformperioden under 1900-talet har släppt loss en ojämlikhetens fortskridande dynamik som är starkare här än i de flesta andra länder. När väl andan har sluppit ut ur flaskan kan det visa sig svårt att stoppa tillbaks den.

Livs chanserna för människor är således mer skiftande i storstäderna än på andra håll. Här är man i ökad grad vinnare eller förlorare. Kontrasten mellan å ena sidan välmående villaområden och innerstadsdelar, och å den andra miljonprogrammets förorter i den socioekonomiska skalans andra ända, blir allt skarpare. Den etniska segregationen på bostadsmarknaden, i skolorna, på arbetsmarknaden och i familjebildningen är likartad och betydande i de tre storstadsregionerna. Dessvärre tycks det också som om den tilltar (Nordström Skans & Åslund 2010).

Inte desto mindre utövar storstadslivets puls, mångfaldiga utbud och myckenhet av mötesplatser en stark lockelse för många människor, inte minst ungdomar och unga vuxna. Det handlar om utbildningsmöjligheter, arbetstillfällen, tillgång till varor och tjänster - men också om kultur och nöjen, arenor för subkulturer och sökande efter kärlekspartner. Staden blir allt mer ett rum för individuellt självförverkligande i arbete och livsstil. *World Values Survey* (WVS) är ett internationellt nätverk av samhällsforskare som i globalt perspektiv studerar hur människors värderingar förändras med samhällets modernisering. Man kan beskriva det med två axlar, där den ena löper från traditionella familje-, moral- och religionsorienterade värden till sekulärt-rationella, och den andra från överlevnadsstrategier till strävan efter självförverkligande. På en global diagramkarta med dessa två axlar hamnar Sverige i en extremposition längst upp till höger med maximala sekulärt-rationella värden och högre värdering av individuellt självförverkligande än i alla andra länder.

I boken *Är svensken människa?* argumenterar historikerna Henrik Berggren och Lars Trädgårdh för att drivkraften bakom det generella och kollektivistiska välfärdsbygget i Sverige har varit en strävan efter individuellt oberoende. 1900-talets reformer bygger alla, föräldraförsäkringen undantagen, på individprincipen. I Sverige finns, menar de, traditioner sedan 1400-talet av ett större oberoende mellan generationerna, en längre ungdomstid och senare äktenskapsålder än på andra håll. Att individens intressen i den socialdemokratiska välfärdsregimen sattes ovanför familjegemenskapen skulle alltså inte vara ett modernitetens brott mot traditionen, utan ett fullföljande av den (Berggren & Trädgårdh 2006).

Man kan ställa sig frågande till om det historiska materialet verkligen håller för den lite vidlyftiga slutsatsen, men författarna har en poäng i konstaterandet att skattefinansierade och medborgarrättsorienterade generella välfärdssystem främjar individuell frihet. Dock handlar det inte bara om frigörelse från beroende av släktskapsband, som Berggren och Trädgårdh främst uppehåller sig vid, utan i minst lika hög grad om skydd för marknadskrafternas blinda framfart i konjunkurer och strukturomvandling. Därtill kan man fråga sig i vilken riktning sambanden egentligen går. Är det människors strävan efter individuellt oberoende som har drivit fram de kollektiva systemen, som Berggren och Trädgårdh menar, eller har den borgen för individuellt oberoende som de kollektiva systemen ställer ut fungerat som en näringskälla för individualismen? Rimligen är det frågan om en växelverkan.

I boken *Typiskt svenskt* problematiserar etnologen Karl-Olov Arnstberg den långt drivna individualismen i Sverige och menar att den har passerat en brytpunkt där den underminerar de

kollektiva institutioner den vilar på (Arnstberg 2005). Här träffar vi på en paradox i det moderna storstadslivet. Människor är mer beroende än någonsin av samhälleliga organisationer i offentliga inrättningar och marknadens arbetsfördelning, men kultiverar en individualism som tenderar att skymma beroendet av samarbetet och det gemensamma. Den "solidariska individualist" som Bo Rothstein i början av 1990-talet menade att svensken utvecklades till var kanske ett övergångsfenomen i ett paradigmskifte (Rothstein 1994). När massarbetslösheten briserade i 1990-talskrisen slog den statistiskt sett hårdast mot lågutbildade, men det var nedslag över hela den sociala skalan. De flesta hade någon i omgivningen som drabbades likt av en blixtnedslag från en klar himmel. I dag tycks avståndet mellan vinnare och förlorare större och skoten dem emellan tätare.

Ett annat paradoxalt uttryck för spänningen mellan individ och samhälle i den moderna staden är att aldrig förr har människan varit så omgiven av likar som den nutida storstadsbon, och aldrig har ensamheten och isoleringen varit mera utbredd. Andelen ensamhushåll är högst i Sverige av EU-länderna, och flest finns i storstäderna: i Stockholm 58 procent av alla hushåll, i Malmö 55 procent och i Göteborg 54 procent (IHF 2006).

För många storstadsbor blir utvägen att söka sig till särskiljande subkulturer och identiteter av skiftande slag: fotbollspubliken, gayscenen, kulturauditoriet, EMO:s, miljöaktivister, kriminella gäng, religiös fundamentalism eller främlingsfientliga rörelser, för att nämna några uttryck i vår tid. Man kan undra var samhällsgemenskapen tar vägen i all denna trängtan efter gemenskap. Den polsk-judiske sociologen Zygmunt Bauman har påpekat att vi alltmer "träder ut ur nationalstaten

in i stammar” (Bauman 2001). Å andra sidan skriver den amerikanska statsvetaren Sheri Berman om *kommunitära stämningar*, en utbredd längtan efter en återupprättad samhällsgemenskap som reaktion på den alltmer osäkra tillvaron i en tid av globalisering och disruptiv strukturomvandling, i kombination med vad som uppfattas som eliternas kosmopolitism och fjärmande från den nationella sammanhållningen (Berman 2006). Det sistnämnda är något som även Arnstberg och Bauman fäster stor vikt vid.

Berman har särskilt studerat mellankrigstiden, då starka kommunitära reaktioner mot de ekonomiska kriserna och eliternas misslyckande blev en drivkraft för fascismens och nazismens uppmarsch på stora delar av den europeiska kontinenten. Det är inte svårt att se en parallell med vår samtid, med dess finanskrascher och på sina håll hotande statsbankrutter. Dock segrade inte fascismen i Sverige. Här lyckades den socialdemokratiska arbetarrörelsen fånga upp den folkliga missnöjesvågen och ta den till kraftkälla för folkhemsbyggets konstruktiva reformer. Den socialdemokratiska idépolitikern Nils Karleby stakade på 1920-talet ut framgångsvägen med konstaterandet att den reformistiska samhällsomvandlingen kan fullbordas först i *den psykologiska verkligheten*. Han syftade på reformpolitikens möjlighet att ge samhällsutvecklingen en färdriktning som ger individen goda grunder att *i sin identitet* införliva att hon är myndig medborgare med full delaktighet i den demokratiska, sociala och produktiva samhällsgemenskapen - i kontrast till tiden för den socialistiska kritikens första framträdande, då de besittande herrarna ensamma hade representerat samhället och folket ”blott var ett viljelöst objekt i produktionens tjänst, jämställt med andra materiella produktionsmedel” (Karleby 1926). Inriktningen på

"gemensamheten" och "sankänslan" betonades av Per Albin Hansson i hans berömda folkhemstal år 1928 och blev riktningsangivande för svensk socialdemokrati under den långa reform- och framgångsperioden under 1900-talet. Men är det inte just detta - delaktighet och känsla av sammanhang - som för många brister i storstäderna i dag?

Under folkhemsepoken medförde reformer av utbildningsväsendet för att utjämna människors startvillkor inför inträdet i vuxenlivet, i kombination med institutioner för omfördelnings- och välfärdspolitik i syfte att utjämna de skillnader i levnadsvillkor som ändå gjorde sig gällande under livsresans gång, att en bred intresse- och värdegemenskap mellan arbetarklassen och stora delar av mellanskikten successivt konsoliderades som ett allmänintresse och angav riktningen för samhällsutvecklingen (Berman 2012). Som utmärkande för det dåtida samhällsklimatet kan man ta Du-reformens spontana, omedelbara och totala genombrott i slutet av 1960-talet. Per Holmbergs samtida låginkomstutredning och makarnas Inghes undersökningar visade att välfärden på många sätt var ofärdig, ändå var det en realitet att Sverige blev världens mest jämlika land med en hög grad av ömsesidig tillit och känsla av sammanhang i Folkhemmet. Vi tvingas i dag konstatera att samhällsutvecklingen i storstäderna ett halvsekel senare har fått en motsatt färdriktning.

Det handlar inte bara om att inkomstskillnaderna ökar, som vi såg ovan, utan också om tilltagande kulturella och värderingsmässiga skillnader över den socioekonomiska skalan. Den mest genomgående markören för detta är inte etnicitet, även om det finns ett inte oväsentligt sådant inslag, utan *utbildningsnivå*. Vi ser i hela OECD-området ett samhällsliv som

i de stora urbana befolkningskoncentrationerna polariseras mellan låg- och högutbildade. Det är alltmer två olika världar, två olika kulturer för vinnarna och förlorarna, en solsida och en skuggsida i samhällslivet.

Ett avslöjande uttryck för de kulturella barriärer som tornar upp längs den socioekonomiska skalan är att trenden av mer och fler socialt blandade parbildningar under andra halvan av 1900-talet har brutits i hela västvärlden, inklusive de nordiska länderna. Under de senaste decennierna har högutbildade i starkt ökad grad tenderat att bilda par med andra högutbildade, och lågutbildade med lågutbildade. Samtidigt har andelen högutbildade ökat i de stora städerna till att omfatta ungefär en tredjedel av de vuxna befolkningarna. Denna trend blir en hävstång för samhällets polarisering på flera sätt: den ackumulerar inkomstskillnader på familjenivå, befäster socioekonomiskt associerade kulturella olikheter och – inte minst av betydelse – förstärker det sociala arvets grepp om nästa generation (Blossfeld & Timm 2003; Schwartz & Mare 2005; Esping-Andersen 2009).

För svensk del har sociologen Stefan Svallfors i sin forskning visat på tydliga skillnader i värderingsmässig och moralisk hållning längs den socioekonomiska skalan. Medan arbetarklassen i fördelningspolitiska frågor tenderar att stå till vänster om medelklassen, är den senare mer radikal i värderingsfrågor. Det handlar till exempel om synen på könsroller, olika sexuella identiteter och alternativa livsstilar. Svallfors skriver om "en klasseffekt av andra ordningen, varigenom skillnader i materiella resurser överförs till skilda moraliska ställningstaganden. Man kan till och med spekulera om att i en alltmer kosmopolitisk och flexibel internationell ekonomi kommer

denna moraliska rigiditet att vara ytterligare ett hinder för utbildnings- och yrkesmässig framgång” (Svallfors 2004).

Här finns en jordmån för komunitära reaktioner av det slag Sheri Berman skriver om. Vi kan se Sverigedemokraternas intåg i riksdagen i ljus av detta. Än så länge är SD ett femprocentsparti i Sverige, men i ett europeiskt perspektiv är de en del av en bred och röststark kraft i det politiska livet, som i flera länder på allvar utmanar de etablerade partierna längs den traditionella höger-vänsterskalan. Samtidigt som den materiella och värderingsmässiga polariseringen av samhället underblåser *både* stegrad individualism *och* komunitära reaktioner, så ställer den socialdemokratin inför ett svårlöst dilemma, i synnerhet i storstäderna.

Ett vägval i riktning mot en fördelningspolitisk offensiv, kanske i förening med ett vädjande till traditionella värden och moralfrågor likt den brittiska *Blue Labour*-strömningen, skulle fjärma socialdemokratin från den breda intressegemenskap mellan arbetarklassen och stora delar av mellanskikten som varit basen för dess välfärdsregim och parlamentariska styrka. Men det följer också av det andra vägval som står till buds om vi stannar upp vid detta vägskäl, nämligen att låta socialdemokratin radikaliseras i moral- och värderingsfrågor för att möta de högutbildade och lätttrörliga storstadsväljare som utgör en växande del av valmanskåren – och som har sina särskilda intressefrågor vars realisation inte sällan luckrar upp den generella välfärden och ökar klyftorna. Den tredje möjligheten i sammanhanget, en förening av både fördelningspolitisk och värderingsmässig radikalism, är en blandning som vänsterpartiets exempel visar attraherar strax över fyra procent av valmanskåren.

Det finns således starka skäl för socialdemokratin att inte vika av åt endera av dessa återvändsgränder. Men som Ann-Marie Lindgren har observerat är det inte tillräckligt att bara göra halt inför det omöjliga vägvalet (Lindgren 2012):

Resultatet har blivit litet av handlingsförklaring. Behovet att attrahera medelklassen har formulerats i termer som skapat intern opposition och blockerat en konstruktiv diskussion – samtidigt som behovet att inte skrämja bort medelklassen blockerat en annan del av politiken, den som rör mer "klassiska" vänsterfrågor som de växande ekonomiska klyftorna eller de inte alltid så positiva effekterna av privatiseringarna. Den politiska linjen har blivit otydlig. Och som både valresultat och opinionsmätningar visar lett till att partiet ... tappar såväl medelklassväljare som väljare i LO-grupperna.

En sätt att komma över denna handlingsförklaring är att sluta snegla på vad opinionsundersökningar och fokusgrupper talar om för oss attraherar eller misshagar den ena eller andra väljargruppen och på denna grund försöka utforma ett "budskap" som väcker anklag hos så många – eller stöter bort så få – som möjligt. I den politiska verkstaden bör hellre mödan ägnas åt sakligt orienterad analys om vad som behöver göras för att i ett medellångt tidsperspektiv säkerställa att samhällsutvecklingen är hållbar i de tre dimensioner – ekologiskt, ekonomiskt och socialt – som Brundtlandkommissionen pekade ut. En sådan analys kommer sannolikt att leda till en del slutsatser som i det korta tidsperspektivet är obekväma för en del väljare och sårintressen. Men den resulterar förhoppningsvis i ett program

för hur vårt samhälle *som helhet* ska kunna möta framtidens utmaningar med framgång.

Ett centralt moment i detta är att återta idén om att vi med politiska insatser faktiskt kan skapa oss en bättre framtid - vad Sheri Berman kallar "politikens företräde" ("*the primacy of politics*") och som hon menar är den avgörande identitetsfrågan för den socialdemokrati som växte fram under 1900-talet i opposition mot 1800-talets två stora moderniseringsideologier liberalismen och marxismen, vilka båda på lite olika sätt bekänner sig till ekonomins företräde över politiken (Berman 2006). Vi har i dag i denna globaliseringens och miljöhotens tid tappat en del av tron både på politikens möjligheter och på att framtiden är ljus. Men en handlingskraftig och medryckande framtidsoptimism är fundamental för den socialdemokratiska reformismen och dess förmåga att väcka människors engagemang och uppslutning. Med Olof Palmes ord ska vi se "underbara dagar framför oss".

Om ett sådant framtidsinriktat program är sakligt underbyggt och trovärdigt i förhållande till det gemensamma bästa ska man inte underskatta dess attraktivitet för breda och blandade väljargrupper vars plånboksintressen kan gå isär i det korta tidsperspektivet. Statsvetaren Leif Lewin har med bred empirisk evidens torpederat den nyliberalismen närstående *public choice*-skolan, och visat att väljarens uppfattning om de politiska kandidaternas förmåga att ta tillvara allmänintresset tenderar att väga tyngre än det materiella egenintresset när hon lägger sin röst (Lewin 1991).

En ovillkorlig förutsättning för att socialdemokratin ska kunna ställa upp ett sådant program är emellertid att den nära

förbindelse med expertisen och forskarsamhället som var så central för 1900-talets sociala ingenjörskonst återknyts. Bo Rothstein har en smula högtidligt beskrivit det som "en politik på upplysningens grund", det vill säga ordentliga utredningar som sammanför forskningsbaserad kunskap med reformistisk fantasi för att finna snillrika förslag för att lösa de nuvarande samhällsproblemen, undvika kommande hot och ta vara på möjligheterna i denna tid av omvälvande globalisering och snabb teknisk utveckling som är vår stund på jorden.

Från storstädernas horisont kan vi redan urskilja några centrala inslag i ett sådant program. Som påpekades inledningsvis: allt hänger samman och de tre dimensionerna är ömsesidigt beroende. Men det finns mycket som talar för att den sociala hållbarheten intar en särställning för välgången också i de ekonomiska och ekologiska dimensionerna, därför att den i grunden handlar om samhällets förmåga att mobilisera sina mänskliga resurser. Det är av kritisk betydelse såväl för ekonomisk framgång som för förmågan att göra de insatser som krävs för att vi ska närma oss ekologisk uthållighet.

Resten av denna rapport kommer därför huvudsakligen att ägnas åt hållbarheten i den sociala dimensionen i våra storstäder, men med några sidoblickar på följder och konsekvenser i de ekologiska och ekonomiska dimensionerna.

III. En social investeringsstrategi för kunskapssamhället

Vi är på väg in i vad vi kallar kunskapssamhället. Det betyder att kraven på utbildning, flexibilitet och social kompetens i arbetslivet ökar. Samtidigt har efterfrågan på okvalificerat arbete avtagit i flera decennier till följd av både ny, arbetsbesparande teknik och lokalisering av produktion till utvecklingsländer. Den digitala revolutionen och globaliseringen driver kraftfullt på utvecklingen. Dessa förändringar i arbetslivet betyder att *den kognitiva förmågan* blir alltmer utslagsgivande för människors livschanser.

Det handlar om funktioner i hjärnan som hjälper oss att förstå, lagra och använda information; färdigheter som är centrala i kunskaps-, eller som det ibland kallas, informationssamhället. För de flesta är utvecklingen huvudsakligen av godo. Fysiskt slitsamma eller innehållslöst rutinartade arbeten blir färre, och för fler blir kvalificerad yrkesutövning mer av självförverkligande än levebröd. Vi har för många faktiskt kommit en bra bit på vad socialismens pionjärer i Hegels efterföljd kallade "vägen från nödvändighetens till frihetens rike".

Utvecklingspsykologer talar om för oss att en individs kognitiva förmåga formas av både arv och yttre stimulans. Det är inte så att generna först gör sitt och sedan tar miljöfaktorer över. Arv

och miljö samverkar under en människas hela levnad. Men forskningen har visat att de sex första levnadsåren – och särskilt det andra och det tredje – är av avgörande betydelse som en *formativ fas* för individen. Tvillingstudier visar att så mycket som upp till 60 procent av den kognitiva variationen mellan människor beror på stimulansen och livserfarenheterna under de första levnadsåren. Olyckligtvis visar forskningen också att skolans möjligheter att i efterhand kompensera för bristande kognitiv stimulans under den kritiska tiden i den tidiga barndomen är mycket begränsad (Hunt 1995; Heckman 2000; Esping-Andersen 2009).

Vi kan utifrån detta dra en utomordentligt viktig slutsats om förutsättningarna för social hållbarhet i kunskapssamhället. Det är att skillnader i föräldrars förutsättningar att forma familjen till en stimulerande och lärande miljö för sina barn under deras första levnadsår blir en alltmer kraftfullt verkande hävstång för polariseringen i samhället. Vi kan därtill se att tendensen till alltmer socioekonomiskt homogena parbildningar förstärker mekanismerna i detta. Det sociala arvet har i själva verket satt djupa avtryck i individernas utveckling redan innan de når skolans portar.

Kognitionen omfattar bland annat minne, inlärning, språk, problemlösning, uppmärksamhet och koncentration: faktorer som är avgörande för framgång i skola och utbildning. I dag har fullständigt gymnasiebetyg mer eller mindre blivit ett minimikrav för anställningsbarhet, inte bara i Sverige utan i växande grad i OECD-området i dess helhet. Samtidigt finns forskning som visar att formella utbildningsmeriter är viktigast i början av yrkeslivet, ibland närmast som en inträdesbiljett, medan den kognitiva förmågan är av betydelse för framgången

under hela yrkeskarriären (Esping-Andersen 2009). Är det rent av så att formella utbildningskrav ibland är mer ett *allmänt* urvalsinstrument för att identifiera kognitiv förmåga och duglighet, än en *specifik* kravprofil över vilka tillägnade kunskaper som behövs för en viss yrkesutövning? Förhållandet att uppemot en tredjedel av de anställda i Sverige är överutbildade i förhållande till sina arbetsuppgifter talar för att det nog ofta kan vara så (Le Grand, Szulkin & Tåhlin 2004; Åberg 2002; Näringsdepartementet Ds 2000:49).

Som vi såg ovan har utbildningsnivå blivit den viktigaste markören för var en individ hör hemma i den socioekonomiska och värderingsmässiga polariseringen i storstäderna. Ändå kan man undra om inte *kognitionssamhället* skulle vara en bättre beskrivande beteckning på vart vi är på väg än *kunskapssamhället*. En paradox i sammanhanget är att den digitala revolutionen och dess lättillgängliga informationskällor devalverar värdet av kunskap i betydelsen magasinerat vetande i det egna minnet. Att vara kunnig blir i stället allt mer en fråga om att ha överblick och kunna orientera sig i det ymniga flödet av digital information, att ha förmågan att identifiera vad som är relevant för den uppgift man står inför och bearbeta denna information på ett sätt som löser problemet. Därmed har vi nått fram till en definition på kunskap i vår tid som faktiskt sammanfaller med definitionen på kognitiv förmåga.

OECD genomför vart tredje år s.k. *PISA-undersökningar* i 70 länder. Det är ett test av femtonåringars språkliga, naturvetenskapliga och matematiska färdigheter. Det är egentligen inte så mycket kunskapsprov utan kan, i synnerhet i den matematiska delen, tas som ett kognitivt test. Med resultaten från PISA-undersökningarna kan vi jämföra

fördelningen av kognitiv förmåga i befolkningarna i olika länder. Skillnaderna är betydande. Utesluter vi en rasistisk förklaring som saknar evidens, att det skulle ha sin grund i genetiska skillnader mellan olika nationaliteter, måste vi erkänna att människors levnadsvillkor och hur de formas av traditioner, materiella omständigheter och politik är av central betydelse i sammanhanget (OECD 2010).

Med data från PISA-undersökningarna kan man faktiskt beräkna ginikoefficienten, dvs. det mått som vi använde ovan för att beskriva inkomstskillnader, för spridningen av kognitiv förmåga i befolkningen. För Förenta staternas del blir den dubbelt så hög (0,16) som för Danmark (0,08). Som vi var inne på tidigare har socialdemokratin traditionellt ägnat uppmärksamhet åt *både* att utjämna inkomster med omfördelnings- och välfärdspolitik *och* att utjämna människors förmågor med utbildningsreformer (och hälso- och sjukvårdspolitik). Bristande kännedom om forskningens senaste rön om hur djupt det sociala arvet har satt sitt avtryck i individerna redan innan de hamnar i klassrummet förklarar nog en del av oförmågan hos tidigare socialdemokratiska regeringar att komma tillrätta med de brister för likvärdigheten i skolan som tilltagit successivt med polariseringen av samhället i olika sociala kontexter, i synnerhet i storstäderna. I det urbana kunskapssamhället är det kanske viktigare för reformpolitikerna att noga följa ginikoefficienten för kognitiv förmåga än den för inkomst, och utforma effektiva nya instrument och institutioner för att verka för dess utjämning. I en mening kan vi tala om det önskvärda i ett skifte av fokus från omfördelningspolitik till strategier för investeringar i humankapital.

Ett starkt argument för detta är att de svenska resultaten i PISA-undersökningarna under senare år har försämrats på ett

alarmerande sätt. Mellan åren 2003 och 2009 nära *fördubblades* andelen 15-åringar som inte når upp till vad som kallas PISA-minimum (nivå två) i den matematiska delen, från tolv till 21 procent. Vi närmar oss de stora klyftornas Förenta staterna, där 23 procent av femtonåringarna hamnar under PISA-minimum, att jämföra med exempelvis Finland där det bara är åtta procent. Att inte nå upp till PISA-minimum är att ha svårt att förstå och använda sig av mycket enkel information. I klartext är det att vara mer eller mindre *kognitivt dysfunktionell* i kunskapssamhället.

I Sverige handlar det således om att var femte person i denna ålderskull, som i år fyller 18 och står på tröskeln till vuxenlivet, löper hög risk att för hela livet bli inlåst i en marginaliserad position till följd av svaga förutsättningar att svara mot kraven i arbetslivet. Genom det sociala arvets mekanismer är risken även hög att marginaliseringen överförs till kommande generationer och fördjupas. PISA-resultaten finns inte tillgängliga på kommun- eller stadsdelsnivå, men en jämförelse med skolverkets betygsstatistik för grundskolan gör att vi med mycket hög grad av säkerhet kan dra slutsatsen att problematiken i stor utsträckning (men inte enbart) är lokaliserad till storstadsregionernas resurssvaga delar.

När resultaten av 2009 års PISA-undersökning publicerades drog en del socialdemokratiska ledarskribenter slutsatsen att nu ser vi resultatet av major Björklunds kasernpedagogik. Den förtjänar förvisso kritik, men här finns nog förklaringen längre tillbaka i tiden. De femtonåringar som presterade bättre år 2003 var födda år 1988 och tillbringade sina första sex, för den kognitiva utvecklingen avgörande, levnadsår i ett annat samhälle än de femtonåringar som presterade sämre år 2009 och var födda

år 1994. År 1988 fanns praktiskt taget ingen arbetslöshet i Sverige. Av dem som föddes år 1994 drabbades många inte bara av sämre socioekonomiska villkor under de första levnadsåren till följd av föräldrars arbetslöshet, vilket vi vet har en negativ inverkan på familjens förutsättningar att vara en stimulerande och lärande uppväxtmiljö. De drabbades *dubbelt* av att barn till arbetslösa på 1990-talet utestängdes från den offentliga barnomsorgen och därmed gick miste om förskolans insatser för att kompensera för bristande kognitiv stimulans i familjen.

De två tendenser vi ser här - å ena sidan att anspråken på kognitiv förmåga stegras i arbetslivet, å den andra att en allt större del av årskullarna inte får förutsättningar att svara mot dessa anspråk - undergräver sammantaget hållbarheten i den sociala dimensionen med betydande kraft. Återigen, det är drygt var *femte* individ som i vuxen ålder kommer att ha större eller mindre svårigheter att försörja sig på den reguljära arbetsmarknaden. De dystra framtidsutsikterna för dessa ungdomar ger näring åt upplopp, våldsverkan och gängrelaterad kriminalitet i stadsdelar i storstäderna, där negativa effekter av ofördelaktiga socioekonomiska positioner för individer och familjer förstärks av den sociala kontexten (Kölegård Stjärne et al 2007). Men följderna är inte enbart sociala missförhållanden och konflikter. Skadeverkningarna blir betydande även i samhällets ekonomiska dimension, med spridningseffekter till den ekologiska. Allt hänger samman.

Det handlar inte bara om kostnader för skadegörelse och kriminalitet, även om redan dessa inte är ringa. I sammanhanget är det av kritisk betydelse att vi har en demografisk trend som innebär att en stagnerande befolkning i yrkesaktiv ålder ska försörja en växande andel äldre, *samtidigt* som vi står inför

betydande men i dag ännu ej fullt kända investeringsbehov för att säkerställa omställningen till ekologisk hållbarhet. Vi har med andra ord utomordentligt starka - och för hela samhället gemensamma - skäl att se till att uppväxande generationer blir så produktiva som möjligt.

Det är i detta perspektiv det framstår som så angeläget att skifta fokus från omfördelningspolitik för dagen till sociala investeringsstrategier för att stärka humankapitalbildningen på medellång sikt. Det gäller att hejda de polariseringsprocesser i storstäderna som i dag frambringa en betydande humankapitalförstörelse vid den socioekonomiska skalans nedre del. Ingen omfördelningspolitik i världen lär kunna överbrygga de klyftor som denna utveckling ger upphov till om den får fortsätta. Inriktningen på sociala investeringar är en motsatt strategi för att *minimera* behoven av omfördelning.

Socialdemokratin har under senare år fått kritik för att enbart företräda samhällsutvecklingens förlorare, att ha blivit ett "bidragsparti" som föga har att erbjuda dem som inte är beroende av samhällets bistånd och som inte känner sig tillhöra förlorarnas krets. Det är inte bara politiska motståndare som slipat retorikens dolkar vassa på detta tema. Även på sina håll inom arbetarrörelsen har det funnits en befogad oro att engagemanget för utsatta grupper och det betydande utrymme som ersättningarna från a-kassa och sjukförsäkring har fått i partiets agitation har fjärrmat det från en del tidigare väljare, i synnerhet i storstäderna. Ett skifte av fokus från kontant omfördelning här och nu till sociala investeringsstrategier i syfte att stärka humankapitalbildningen inför framtidens utmaningar skulle nog inte bara stärka partiets argumentation inför många storstadsväljare. Det skulle samtidigt vara en

förnyelse av politiken som återför oss till den moderna socialdemokratins idémässiga rötter.

I den skrift som blev startskottet för den långa reform- och framgångsperioden under 1900-talet, *Kris i befolkningsfrågan* från år 1934, argumenterade makarna Myrdal just för en social investeringsstrategi, med Gunnar Myrdals ord "en produktiv socialpolitik", som i det gemensamma allmänintresset skulle stärka den svenska befolkningen i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende. Syftet var att främja den välståndsbildande förmågan i landet. För detta krävdes ett brett spektrum av välfärdspolitiska insatser - modernisering av bostadsbeståndet, införande av barnbidrag, barn- och mödravård, insatser för kvinnors förvärvsarbete, offentlig barnomsorg och goda enhetsskolor med bespisning. Då som nu innebär en social investeringsstrategi ett *barnperspektiv* i politiken.

Efterkrigstidens liberala keynesianism med dess inriktning på kontantunderstöd här och nu kom delvis att skymma denna socialdemokratins mer dynamiska ansats. Att investera i barn ger utdelning i ett tjugoförårspektiv. Keynesianismens jämviktsslära är abstrakt, tidlös och ahistorisk. Den bekymrar sig inte om de välståndsbildande krafternas utveckling över tid, utan tar sikte på att uppnå ett optimalt jämviktstillstånd för ögonblicket. "I det långa loppet är vi alla döda", som Keynes lär ha sagt. Förevarande produktionsfaktorer ska komma till fullt utnyttjande, punkt slut. Det är inte spetsfundigheter att fästa uppmärksamhet på detta. En konsekvens är till exempel den väsentliga skillnaden mellan den svenska socialdemokratins aktiva arbetsmarknadspolitik med dess utbildningsinsatser för de arbetssökande som investeringar i humankapitalet, och de passiva kontantstöden i den keynesianska modell som anammades i större

delen av västvärlden, vars syfte var att upprätthålla efterfrågan i lågkonjunkturer.

Socialdemokratin mår nog bra av en lagom dosis keynesianism, men det är viktigt att inse de fundamentala skillnaderna. Därtill måste vi erkänna att den humankapitalförstörelse som polariseringens mekanismer driver fram vid den socioekonomiska skalans nedre del leder till en *strukturell* exkludering från arbetslivet som det inte går att råda bot på med *konjunkturella* efterfrågestimulanser i Keynes efterföljd.

Allmän förskola av hög pedagogisk kvalitet är en hörnsten för en social investeringspolitik för att främja goda utvecklingsvillkor för alla barn. Forskningen visar entydigt att barn under det första levnadsåret mår bäst av att vårdas i familjens hägn, men därefter har pedagogisk offentlig barnomsorgen en mycket gynnsam inverkan på människors kognitiva utveckling (Holmgren 2009). Av data från PISA framgår att barn som deltagit i tidig barnomsorg, under andra och tredje levnadsåren, signifikant uppvisar högre testpoäng än barn som inte har gjort det, exempelvis i Danmark med i genomsnitt tio procent. Störst är effekten för individer som växer upp i familjer med sämre förutsättningar att vara lärande och stimulerande miljöer (Bennett 2008; Esping-Andersen 2009).

Som vi såg ovan utestängdes 1994 års barn vars föräldrar var arbetslösa från den offentliga barnomsorgen. Sedan år 2003 har barn till arbetslösa rätt till förskola i Sverige från treårsåldern, dvs. det fjärde levnadsåret, men i de flesta kommuner är denna rätt begränsad till halv vistelsetid. Som regel är barn till föräldrar som lever på försörjningsstöd uteslutna från barnomsorgen till det fjärde levnadsåret (Lorentzi 2011). Då får

de enligt lag rätt till 15 timmars vistelsetid i veckan. Men nära 15 procent av barnen går överhuvudtaget inte i förskolan. Vi kan på goda grunder anta att individer som är i störst behov av barnomsorgens kompensatoriska insatser mot bristande kognitiv stimulans i hemmen är överrepresenterade i dessa grupper. Täckningsgraden för barn under de andra och tredje, för den kognitiva utvecklingen viktigaste, levnadsåren är 39,5 procent i Sverige, vilket är under genomsnittet för de nordiska länderna om 45,2 procent, och mycket lägre än Danmarks 61,7 procent (Lohman, Peter, Rostgaard & Spiess 2009).

Kvaliteten i barnomsorgen är en nyckelfråga. Nobelpristagaren James Heckman beräknar att varje US-dollar som investeras i kvalitetshöjning (antalet barn per pedagogisk personal) ger en avkastning om \$5:60 för samhället i form av framtida effekter på sysselsättning, kriminalitet och försörjningsstöd (Carneiro & Heckman 2003). I Sverige har kostnaden per barn i förskolan *reducerats* med 22 procent mellan åren 1980 och 2005 (Börjesson 2008). I många kommuner viktas anslagen till grundskolan efter socioekonomiska kriterier, men inte till förskolan trots att forskningen visar att de utjämnande effekterna av detta skulle vara väsentligen mycket större. Vi ser att det på en rad punkter finns en betydande utvecklingspotential för en socialdemokratisk barnomsorgspolitik som utjämnar livschanser och motverkar socioekonomisk polarisation.

I sammanhanget kan frågan väckas om inte fördelningen av resurser till utbildningsväsendets olika delar bör ses över i dess helhet. Heckmans kalkyler över samhällsekonomisk avkastning av investeringar i olika typer av utbildning visar att denna blir större ju tidigare i människors liv insatserna sätts in – anmärkningsvärt nog såväl när det gäller att främja den

kognitiva eliten och ett högt IQ-genomsnitt för befolkningen, som att minimera gruppen längst ner. Det framgår av den empiriskt baserade "*Learning begets learning*"-modellen som Heckman utarbetat. Den förmedlar en ny insikt att "lärande föder lärande". Ju tidigare i livet individen får kognitiv och pedagogisk stimulans, desto större blir lärandet högre upp i åldern. Man kan beskriva det som en kombination av ackumulations- och multiplikatoreffekter. Heckmans forskning visar att varje extra krona som satsas på högkvalitativ barnomsorg är mer effektiv för att utjämna livschanser, främja lärande och ger högre samhällsekonomisk avkastning än motsvarande belopp som satsas på högre utbildning (Carneiro & Heckman 2003).

Finlands exempel visar att utjämning av kognitiva förmågor inte behöver ske på bekostnad av eliten. Andelen under PISA-minimun är som nämndes ovan åtta procent jämfört med Sveriges 21 procent, genomsnittet PISA-poäng är mer än tio procent högre och den kognitiva eliten (nivå fem och sex) är dubbelt så stor (22 procent) som i Sverige (11 procent).

Ytterligare en omständighet för försämringen av de svenska resultaten i PISA-undersökningarna 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 år 2009 än år 2003. Även efter rensning för moderns utbildningsnivå, föräldrarnas socioekonomiska status och antal böcker i hemmet kvarstår en skillnad till immigranternas nackdel i PISA-undersökningarna i praktiskt taget alla västliga och nordliga EU-länder, inklusive Sverige. De sämre utsikterna på arbetsmarknaden för dessa ungdomar har således inte bara sin förklaring i diskriminering.

Däremot kan man inte förklara skillnaden i resultat mellan Sverige och Finland med att andelen immigrantbarn är högre här. Ekonomen Jonas Vlachos har elegant visat detta (Vlachos 2012):

Mellan 10 och 15 procent av eleverna som går ut grundskolan har utländsk bakgrund och dessa har i genomsnitt ca 0,4 standardavvikelser lägre betyg än övriga elever. Om man räknar bort elever med utländsk bakgrund skulle alltså medelbetygen rent mekaniskt stiga med maximalt 0,06 standardavvikelser ($0,015 \cdot 0,4 = 0,006$), eller från 210 till 213,5 meritpoäng. Detta kan jämföras med betygsskillnaden mellan pojkar och flickor som uppgår till 22 meritpoäng. Att räkna bort elever med utländskt ursprung ur PISA-undersökningen ger en förbättring i samma storleksordning; ca 0,05 standardavvikelser ... Detta kan ställas i relation till skillnaden i PISA-resultat gentemot Finland som är drygt 0,4 standardavvikelser.

När det gäller barn och ungdomar i flyktingfamiljer som kommer hit i skolåldern måste skolans insatser i mycket högre grad än tidigare anpassas efter individernas förutsättningar och förkunskaper. Undervisning i kärnämnen bör under de första åren så långt det är möjligt tillhandahållas på hemspråk. Det är ett angeläget forskningsfält att finna evidensbaserade, icke-stigmatiserande metoder att stödja dessa barn och ungdomar, både med direkta samhällsinsatser och genom att stärka föräldrarnas förutsättningar att investera i sina barn. Anställningsfrämjande åtgärder för dessa föräldrar bör i sammanhanget betraktas som högprioriterade inte bara för individens del utan också som en investering i nästa generations humankapital. Den mest effektiva insatsen mot barnfattigdom är att se till att modern är

förvärvsarbetande, vilket samtidigt ger mindre barn fördelen av att få del av förskolans kompensatoriska insatser.

Det finns en nära koppling mellan villkoren för barns utveckling under de första levnadsåren och folkhälsan i samhället. Det är av betydelse både för individernas livskvalitet och för den välståndsbildande kapaciteten i samhället. Forskning visar att en ökning av den kognitiva förmågan med 15 IQ-enheter reducerar den allvarliga sjukligheten med en tredjedel (Bremberg 2010). Samvariansen ska nog inte uppfattas som ett orsakssamband utan snarare som ett uttryck för att omständigheter som är gynnsamma för intellektets bildning under de tidiga barnaåren också främjar individens hälsa under hela livstiden. Sedan 1980-talet har forskarsamhället allt tydligare kommit till klarhet över sociala och strukturella bestämningsfaktorers helt avgörande betydelse för folkhälsan (Marmot 2011; Rostila & Toivanen 2012). Det handlar främst om direkta effekter men också indirekt som "orsaken bakom orsakerna", genom att riskfaktorer som är knutna till livsstil i hög grad är socioekonomiskt betingade. I de svenska storstäderna varierar medellivslängden med upp till sju år mellan stadsdelar i olika delar av klassamhället, mest bland män med nära nio år i Malmö och Göteborg (SCB).

Richard wilkinsons och Kate Picketts uppmärksammade bok *Jämlikhetsanden* lade fram ett omfattande empiriskt material som visar sambanden mellan graden av jämlikhet i ett samhälle och folkhälsan (wilkinson & Pickett 2009). Det verkligen intressanta är att materialet pekar på att det inte bara handlar om effekter i den nedre delen av den socioekonomiska skalan utan i hela befolkningen. Även de bättre ställda är mer friska, har större välbefinnande och är mer nöjda med livet i mera jämlika samhällen. Något förvånande nöjer sig wilkinson och Pickett med

att visa sambanden och tar inte upp någon ordentlig diskussion om vilka mekanismer som är i kraft här, även om de antyds i bokens originaltitel *The Spirit Level*. Den svenska utgåvan fick tyvärr en obegripligt hegeliansk titel i *Jämlikhetsanden*. Det näraliggande *Jämlikhetsandan* hade varit mer upplysande.

Den israelisk-amerikanske sociologen Aaron Antonovsky hjälper oss att komma vidare här. I en studie år 1970 om hälsa och klimakteriet upptäckte han att judiska kvinnor som hade överlevt de nazistiska koncentrationslägren under andra världskriget också senare i livet tycktes ha någon sorts inre kraft som fick dem att klara umbäranden och motstå ohälsa. Fortsatta undersökningar ledde Antonovsky till slutsatsen att det handlade om något som han kallade *känsla av sammanhang*, KASAM. Begreppet består av tre delkomponenter. *Begriplighet* är en grundläggande upplevelse att det som sker individen är förutsägbart, begripligt och strukturerat. *Hanterbarhet* handlar om tilliten till den egna förmågan att klara dessa skeenden. Slutligen är *meningsfullhet* att livets utmaningar för individen ter sig värda att investera sitt engagemang i (Antonovsky 1991).

Styrkan i begreppet är att det tämligen enkelt kan mätas på individnivå och bekräftas i folkhälsundersökningar. Nyare psykoneuroimmunologisk forskning har givit oss även naturvetenskaplig evidens för att stresstillstånd kan alstra ohälsa genom minskad motståndskraft mot exempelvis infektioner eller cancer, och att människors skilda förutsättningar att klara av stressframkallande händelser eller livssituationer är av kritisk betydelse i sammanhanget (Chrousos & Gold 1992).

De positiva samband mellan å ena sidan graden av jämlikhet i ett samhälle och å den andra människors upplevelse av

samhällsgemenskap och ömsesidig tillit som wilkinson och Pickett visar empiriskt kan ges en teoretisk tolkning med begreppet KASAM, vilket i sin tur skulle ge en god förklaring till varför jämlikhetens positiva effekter för hälsa och välbefinnande inte bara är i verkan i den nedre delen av den socioekonomiska skalan utan över hela dess sträckning. Därmed rycks även grunden undan för den kritik av *Jämlikhetsanden* som framhåller att det inte är tillräckligt att visa en samvarians för att hävda ett orsakssamband, man måste också teoretiskt kunna förklara i vilken riktning kausaliteten går. Verkligt intressant är den parallell man kan se med Nils Karlebys resonemang på 1920-talet som anfördes ovan, att den reformistiska samhällsomvandlingen fullbordas först i "den psykologiska verkligheten", när människor i sin identitet införlivar att de är myndiga medborgare med full delaktighet i den demokratiska, sociala och produktiva samhällsgemenskapen.

Att sociala bestämningsfaktorer är avgörande för både den kognitiva utvecklingen och förutsättningarna för hälsa betyder inte att samhällets stödjande insatser kan begränsas till de mest utsatta. Tvärtom visar tidigare decenniernas framgångar i Sverige med att begränsa det sociala arvets betydelse på vikten av breda och generella insatser (Eriksson & Jonsson 2002). Dock finns alltid brytpunkter där dessa inte är tillräckliga för att undanröja missförhållanden, och kompletterande selektiva insatser blir nödvändiga. Men sådana riskerar alltid att kränka familjens integritet, bli stigmatiserande och motverka sitt syfte. Den internationellt uppmärksammade brittiska *Marmot*-rapporten för en förnyelse av folkhälsoarbetet lanserar vad som kallas *proportionell universalism* som en utveckling av välfärdspolitikens traditionella indelning i generella och selektiva insatser för att minimera behoven av de senare. Det

handlar om att på systematiskt sätt öka kunskapen om riskfaktorer, utifrån dessa identifiera var riskgrupper finns och *proportionalisera* generella insatser *på gruppnivå* för att reducera riskerna. Ett exempel som vi redan tillämpar i många kommuner är att resurser till grundskolan viktas efter socioekonomiska kriterier. Marmot-rapporten föreslår att offentliga medel till verksamheter som på olika sätt har inverkan på barns och ungdomars utveckling genomgående ska fördelas på gruppnivå efter "den sociala gradienten" (Marmot 2011).

Insatser kan till exempel göras för att med proportionell universalism förstärka föräldrastödet. Vi har i Sverige en väl utbyggd barn- och mödravård som överallt erbjuder föräldragrupper för råd och stöd, oftast med allmän inriktning på barnets skötsel närmast efter förlossningen och under det första levnadsåret, men också med en lokal variation av specialinriktningar, t.ex. till föräldrar med utagerande barn. Benägenheten att delta hänger dock nära samman med den socioekonomiska positionen. Mer än var femte förstföderska nås inte. Några kännetecken för denna grupp är låg utbildning, hög arbetslöshet, små inkomster, sviktande hälsa och annat modersmål än svenska (Fabian, Rådestam & Waldenström 2006). Även här är problematiken i inte oväsentlig grad koncentrerad till storstädernas resurssvaga stadsdelar. Man kan med fördel tänka sig lokal uppsökande rekrytering till mer omfattande utbildningsinsatser och praktisk handledning om hur föräldrar kan stimulera sina barns utveckling under de kritiska andra och tredje levnadsåren. Stadsdelsbaserade *familjecentraler* med samordnade resurser från MVC/BVC, socialtjänsten, öppen förskola, vuxenutbildningen och arbetsförmedlingen kan fungera som plattformar för detta. Med en proportionellt universell

resursfördelningsmodell kan vi säkerställa att medel finns där behoven är som störst.

Åtskilligt kan också göras för att stärka samverkan mellan de offentliga verksamheter med olika huvudmän som tidigt möter barn – MVC/BVC, förskolan, BUP, socialtjänsten, fritidsverksamheten, skolan m.m. Det gäller hur vi möter barn och unga och stödjer deras utveckling, men också hur vi dokumenterar och systematiskt utvärderar insatserna, hur vi samlar ny kunskap och inte minst hur vi säkrar att vad som verkligen fungerar kommer verksamheterna och barnen till del. Färdriktningen bör vara att steg för steg utveckla samarbetet med inriktningen att de olika aktörerna tillsammans bildar en samverkande *infrastruktur* för att stödja barns och ungas utveckling.

När det gäller kunskapsproduktion finns en hel del att hämta i ny metodik för longitudinella studier som följer utvecklingen över tid. Men det handlar också om att det motstånd mot kontrollerade studier som finns på sina håll inom socialtjänst, förskola och skola bör brytas. Om den moraliska hållningen att man inte ska experimentera med barn varit förhärskande inom medicinen hade vi saknat flertalet av de evidensbaserade och effektiva behandlingar av sjukdomstillstånd hos barn som vi förfogar över i dag. Det är hög tid att vädra ut de kvarvarande dunsterna efter den tyske 1800-tals pedagogen Friedrich Fröbels naturromantiska och svärmiskt religiösa syn på barn, som fortfarande har ett inflytande inom den socialpedagogiska etiken (Johansson 2006; Karlsson 2009). Om inte social och pedagogisk metodik är kunskapssäkrad i kontrollerade experiment, så drivs verksamheterna i realiteten som okontrollerade experiment. I oacceptabel grad är så fallet i dag (von Greiff, Sjögren & Wieselgren 2012).

En annan faktor som är av stor betydelse för barns kognitiva utveckling är helt enkelt hur mycket tid föräldrarna ägnar åt dem. Högutbildade lägger sammantaget mycket mer tid på aktiviteter med sina barn än lågutbildade. Skillnaden handlar om fäderna. Den danske sociologen och demografen Gösta Esping-Andersen har fäst uppmärksamhet på att vi idag ser i stort sett jämställda parbildningar i övre delen av den socioekonomiska skalan, där kvinnan har egen kvalificerad yrkeskarriär och männens tidsinvesteringar i sina barn har ökat dramatiskt under senare decennier. Tendensen till socioekonomiskt homogena parbildningar *både* hämtar näring ur *och* förstärker värderings- och familjekulturmässiga skillnaderna längs klasstegen. Längre ner ökar kvinnans ekonomiska beroende av mannen till följd av deltidsarbete och lägre löner i kvinnodominerade yrken - och desto mer får hon ta ansvaret för hushållsarbete och barnomsorg. Det handlar inte om särskilt utsatta grupper utan rör stora skikt i befolkningen. Men problematiken skärps nedåt. Obalansen är allra mest akut bland marginaliserade skikt med en hög frekvens av immigranter. Här är kvinnors utbildningsnivå och förvärvsgrad mycket låg i kombination med patriarkaliska normer från andra kulturer - och fäderna är praktiskt taget frånvarande i omsorgerna av de små barnen (Hook 2006; Esping-Andersen 2009).

Nu är inte infödda svenskar fria från traditionella värderingar heller, även om det är en överdrift att som Gudrun Schyman gjorde gällande att det är samma förtryckande strukturer här som bland talibaner i Afghanistan. Som vi såg ovan har Stefan Svallfors visat att arbetarklassen i fördelningsspolitiska frågor står till vänster om medelklassen, men i värderingsfrågor tenderar både dess män och kvinnor att vara mer konservativa, inte minst i synen på könsroller. Att jämställdheten är ojämnt

fördelad över den socioekonomiska skalan bekräftas av studier av uttaget av föräldraförsäkringen. Fäder med låga inkomster tar ut föräldraledighet i mindre utsträckning än fäder med högre inkomster. Det finns också en korrelation mellan föräldrarnas inkomster. Ju högre inkomst fadern har desto högre inkomst har också modern och skillnaden dem emellan avtar. Omvänt gäller att i familjer där mannen har låg inkomst tenderar även kvinnan att ha det - men hennes är lägre än mannens (SOU 2003:36).

Esping-Andersen fäster uppmärksamhet på att forskningen visar att ju starkare förhandlingsposition kvinnan har i parrelationen, desto större ansvar tenderar mannen att ta för det reproduktiva arbetet, relationen blir mer jämställd och barn får mer sammanlagd tid med föräldrarna. I den krassa värld vi lever avgörs kvinnans förhandlingsposition i stor utsträckning av i vilken grad hon bidrar till hushållets försörjning. I sammanhanget ter sig Gustav Möllers linje som socialminister på 1940-talet, i en tid när hemmafruidealet dominerade och flertalet kvinnor saknade egen inkomst, att barnbidraget alltid skulle gå till modern, som genial. Det råder knappast något tvivel om att makten över barnbidraget förstärkte kvinnors förhandlingspositioner i familjerna under efterkrigsdecennierna, vilket sannolikt rörde mark för de socialdemokratiska reformer som under 1960- och 70-talen öppnade för kvinnors intåg på arbetsmarknaden tidigare och i större skala i vårt land än på de allra flesta håll, med betydande konsekvenser för könsmaktsordningen i samhället.

Förändringen av kvinnors ställning i väst är en av de mest omvälvande samhällsförändringarna i vår del av världen under de senaste 50 åren. Men Esping-Andersen påpekar att revolutionen är ofullbordad. Inte bara i meningen att den nått olika långt i

olika delar av Europa och Nordamerika, utan framför allt genom att jämställdheten är ojämnt fördelad över den socioekonomiska skalan. Så länge den är en affär främst för medelklassen och högutbildade, konstaterar han, blir strävan att öka jämställdheten en kraft som faktiskt driver på polariseringen av samhället - och därmed paradoxalt nog också ökar ojämlikheten.

Reformer som i dag understödjer kvinnors förhandlingspositioner i familjerna i den nedre delen av den socioekonomiska skalan, och därmed verkar utjämnande för människors livschanser genom att öka den sammanlagda tid föräldrar ägnar åt sina barn till följd av fädernas större engagemang, skulle på en och samma gång *både* försvaga grunden för rigida och konservativa värderingar *och* bli en motverkande kraft till polariseringen. Det handlar inte så mycket om att påverka attityder för att åstadkomma samhällsförändringar, utan att i reformistisk anda verka i den mer effektiva motsatta riktningen.

Här har vi något att släppa loss den politiska fantasin kring och göra verkstad av. Det handlar faktiskt om att bana ny väg i en annan riktning än vad som står till buds vid det omöjliga vägval som vi inledningsvis konstaterade att socialdemokratien ställs inför i de allt mer polariserade storstadssamhällena.

IV. Sammanfattning

Över hela jorden intensifieras urbaniseringen. Starka polariseringsprocesser är i verkan i det urbaniserade kunskapssamhället. Det tydligaste uttrycket är segregationen i storstäderna mellan resurssvaga stadsdelar med dåliga skolresultat, hög arbetslöshet, låga inkomster och klen hälsa - och villa- och innerstadsområden som visar den rakt motsatta bilden. Polariseringsprocesser mellan vinnare och förlorare ger näring både åt individualism och åt kommittära reaktioner. värderingsmässiga och kulturella barriärer reser sig längs den socioekonomiska skalan. Den tydligaste markören för polariseringen är utbildningsnivå. Familjebildningen blir allt mer skiktad efter denna variabel. Arbetslivets förändringar innebär samtidigt att kognitiv förmåga blir utslagsgivande för människors livschanser. Föräldrars förutsättningar att forma familjen till en stimulerande och lärande miljö under barnens första formativa levnadsår blir allt mer avgörande. Det sociala arvets grepp hårdnar. Omfördelningspolitik förmår inte att motverka den humankapitalförstörelse vid den socioekonomiska skalans nedre delar som detta frambringar. Det fordras en ny ansats av social investeringspolitik med barnperspektiv för att utjämna människors livschanser. Den demografiska utvecklingen med en växande andel äldre i befolkningen i förening med nödvändigheten av insatser för ekologisk hållbarhet konstituerar ett starkt och gemensamt samhällsintresse för investeringar i

humankapitalet så att uppväxande generationer blir så produktiva som möjligt. Socialdemokratisk förnyelse med denna inriktning syftar till att ge samhällsutvecklingen en färdriktning som ger människor i storstäderna goda skäl att i sin identitet införliva att de är myndiga medborgare med full delaktighet i den demokratiska, sociala och produktiva samhällsgemenskapen.

Referenser

- Antonovsky, A. (1991), *Hälsans mysterium*, Stockholm: Bokförlaget Natur och Kultur
- Arnstberg, K-O. (2005), *Typiskt svenskt*, Stockholm: Carlssons förlag
- Baum-Snow, N. & Pavan, R. (2010), *Inequality and City Size*, Rochester: University of Rochester
- Bauman, Z. (2001), *The Individualized Society*. Cambridge: Polity Press
- Bennett, J. (2008), *Early Childhood Services in the OECD Countries. Review of the Literature and Current Policy in the Early Childhood Field*, Florence: Unicef Innocenti Research Centre
- Berggren, H. & Trägårdh, L. (2006), *Är svensken människa?*, Stockholm: Norstedts förlag
- Berman, S. (2006), *The Primacy of Politics and the Making of Europe's Twentieth Century*, New York: Cambridge University Press
- Berman, S. (2012), "Social Democracy and the creation of the public interest", *Critical Review* 23(3)
- Blossfeld, H-P. & Timm, A. (2003), *Who marries whom? Educational Systems as Marriage Markets in Modern Societies*, Dordrechts: Kluwer Academic Publishers
- BRG (2006), *Tillväxt i Göteborgsregionen*, Göteborg: Göteborg Business Region
- Börjesson, P-L. (2008), *Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980-2005*, Stockholm: SKL
- Carneiro, P. & Heckman, J. (2003), "Human capital policy" i Heckman, J. & Kreuger, A., *Inequality in America*, Cambridge MA: MIT Press
- Chrousos, G. P. & Gold, P. W. (1992) "The concepts of stress and stress system disorders. Overview of physical and behavioral homeostasis". *JAMA* [267] nr 4

- Eriksson, R. & Jonsson, J. (2002), *Can Education be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective*, Boulder CO: Westview Press
- Esping-Andersen, G. (2009), *The Incomplete Revolution. Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Cambridge: Polity Press
- Fabian, H.M., Rådestad, I.J. & Waldenström, U. (2006), "Characteristics of primiparous women who are not reached by parental education classes after childbirth in Sweden", *Acta Paediatrica*, [Nov 95(11)]
- FN (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, New York
- Heckman, J. (2000), "Policies to foster human capital", *Research in Economics* [54]
- Holmgren, S. (2009), *Child day care center or home care for children 12-40 months of age. What is best for the child? A systematic literature review* [R 2009:09], Östersund: Statens Folkhälsoinstitut
- Hook, J. (2006), "Men's unpaid work in 20 countries, 1965-1998", *American Sociology Review*, [71]
- Hunt, E. (1995), "The role of intelligence in modern society", *American Science* [83/4]
- IHF (2006), *Housing Statistics in the European Union 2005/2006*, Rom: Italian Housing Federation
- Johansson, J.E. (2006), "Will there be any pre-school teachers in the future?" i J. Einarsdóttir, J. & Wagner, J. T. (red.), *Nordic childhoods and early education: philosophy, research, policy, and practice in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Greenwich: Information Age Publishing
- Karleby, N. (1926), *Socialismen inför verkligheten*, Stockholm: Tidens förlag
- Karlsson, R. (2009), *Demokratiska värden i förskolebarns vardag*, Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis
- Kölegård Stjärne, M., Fritzell, J., Brännström, L., Estrada, F. & Nilsson, A (2007), "Boendesegregationens utveckling och konsekvenser", *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2-3

- Le Grand, C., Szulkin, R. & Tåhlin, M. (2004), "Överutbildning eller kompetensbrist? Matchning på den svenska arbetsmarknaden 1974 - 2000", i Bygren, M., Gähler, M. och Neremo, M. (red.) *Familj och arbete - vardagsliv i förändring*. Stockholm: SNS förlag
- Lewin, L. (1991) *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Stockholm: Norstedts
- Lindgren, A-M. (2012), *Två städer*, Stockholm: Arbetarrörelsens Tankesmedja.
- Lorentzi, U. (2001), *Alla andra hämtar tidigt*, Stockholm: Kommunal
- Marmot, M. et al (2011), *Fair Society, Healthy Lives*, London: University College London
- Nordström Skans, O. & Åslund, O. (2010), *Etnisk segregation i storstäderna - bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985-2006*, Uppsala: IFAU
- Näringsdepartementet DS 2000:49, *Kompetensparadoxen*
- OECD Factbook 2011-2012, Paris
- OECD (2010), Database - PISA 2009: <http://pisa2009.acer.edu.au/>
- PEW (2010), *Clean Energy Factbook*, Washington DC: PEW Environment Group
- Rostila, M. & Toivanen, S. (2012), (red.) *Den orättvisa hälsan. Om socioekonomiska skillnader i hälsa och livslängd*, Stockholm: Liber
- Rothstein, B. (1994), *Vad bör staten göra - om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag
- Schwartz, C. & Mare, R. (2005), "Trends in educational assortative marriage from 1940-2003", *Demography* [42]
- SOU (2003), *En jämställd föräldraförsäkring?*, SOU 2003:36.
- Svallfors, S. (2004), *Klassamhällets kollektiva medvetande*, Umeå: Borea Förlag
- UN-HABITAT (2008), *Annual report*, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme
- Vlachos, J. (2012), *Invandring och skolresultat*, <http://ekonomistas.se/2012-06-13>
- Von Greiff, C., Sjögren, A. & Wieselgren, I-M. (2012), *En god start - en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan*, Stockholm: Regeringskansliet

- wilkinson, R. & Pickett, K. (2009), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin
- WVS, World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/>
- Åberg, R., (2002) "Överutbildning - ett arbetsmarknadspolitiskt problem?", kap. 3 i Abrahamsson, K., Abrahamsson, L., Björkman, T., Ellström, P-E. & Johansson, J. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*. Lund: Studentlitteratur

