

7 Familjepolitiken

7.1 Sammanfattning

Den svenska familjepolitiken ger ett i internationell jämförelse mycket omfattande stöd till barnfamiljer och har därför en positiv effekt på de ekonomiska förutsättningarna för att skaffa barn. Detta sker genom att direkta bidrag sänker de kostnader som är förknippade med att ha barn och dels genom att underlätta för föräldrar att kombinera barn och arbete.

Den svenska familjepolitiken har till skillnad mot många andra industrialiserade länder fokuserat på möjligheterna att kombinera familj och förvärvsarbete.

De internationellt sett till sin omfattning mest anmärkningsvärda delarna av den svenska familjepolitiken är föräldraförsäkringen och barnomsorgen som tillsammans ger mycket goda förutsättningar att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Samtidigt bidrar föräldraförsäkringen genom sin utformning tydligt till att förstärka den norm enligt vilken en fast inkomst är en förutsättning för barnafödande. Då sysselsättningen bland unga under 1990-talet föll snabbt blev en effekt ett ytterligare uppskjutet barnafödande.

Inom både föräldraförsäkring och barnomsorg kom kvantiteten från slutet av 1980-talet fram till idag att prioriteras före kvaliteten. Men i båda fallen framstår den avvägning som gjorts dock som väl vald beträffande föräldrars möjligheter att förena barn och arbete.

Om istället perspektivet är i vilken mån den offentliga sektorn förmår att upprätthålla bilden av ett barnvänligt samhälle, i vilket unga människor gärna skaffar barn, är bilden mindre klar. Jämfört med slutet av 1980-talet, då nästan alla politiska partier drev på reformer för att stödja barnfamiljerna är det mest bestående intrycket från 1990-talet bilden av nedskärningar på bred front inom de

familjepolitiska stöden, barnomsorg, förlossningsvård mm. Denna bild har nu återigen förändrats. Sedan 1998 har det aviserats och genomförts reformer inom det familjepolitiska området i syfte att ge barnfamiljer ett bättre skydd.

7.2 Inledning

Flera studier har kommit fram till att de familjepolitiska stöden inkl. barnomsorgen utgör en viktig delförklaring till att födelse-talen i de nordiska länderna inte sjunkit lika lågt som i t.ex. Syd-europa¹. Som framgår av kapitel 5 verkar detta åtminstone delvis bero på att det här varit lättare för föräldrar i allmänhet och mödrar i synnerhet att kunna kombinera förvärvsarbete med familj. I de nordiska länderna, där familjen inte alls har samma skydds-nätsfunktion som i Sydeuropa, har särskilt situationen på arbetsmark-naden spelat en avgörande roll för förutsättningarna att ha barn. Familjepolitikens utformning har stor betydelse för föräldrars möjligheter att kunna kombinera familj och arbete. Familje-politiken har därför ansetts vara av avgörande betydelse för att sambandet mellan hög kvinnlig förvärvsfrekvens och ett högt barnafödande i Norden varit positivt sedan början av 1980-talet². Det ekonomiska stödet till barnfamiljer motsvarar idag ca fyra procent av bruttonationalprodukten.

I det följande avsnittet görs ett försök att klarlägga och i viss mån kvantifiera vilka effekter den svenska familjepolitiken har haft på barnafödandet under skilda perioder under de senaste 25 åren.

Familjepolitikens mål: utjämnade ekonomiska villkor, arbetslinje, jämställdhet och barnperspektiv

Det övergripande målet för familjepolitiken är att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan familjer med och utan barn. I ekonomiska termer är alltså målet att minska de kostnader som är förknippade med att skaffa barn. Tanken är inte att man skaffar barn av ekonomiska skäl utan tvärtom att människor är beredda att ta på sig vissa kostnader för att kunna skaffa barn. Om dessa kost-

¹ Hoem B. & Hoem J. (1999): *Fertility Trends in Sweden up to 1996*, Population Bulletin UN 40/41. Corman D. (2000): *Family policies, working life arrangements, and the third child in two low-fertility populations. A comparative study of contemporary France and Sweden*. Oláh Livia Sz.: (1998): *Do public policies influence fertility? Evidence from Sweden and Hungary from a gender perspective*, Stockholm Research Reports in Demography 129. Björklund A. (2001): SNS Valfärdspolitiska rådet. Under publicering.

² Vogel, J.: *Uppskjutet föräldraskap bland Europas unga*, SCB Valfärdsbulletinen 2001:3.

nader blir för höga kan det dock avhålla individer/par från att skaffa (ytterligare) barn. En målsättning som uttalats är därför att se till att de ekonomiska förutsättningarna att ha barn inte skall avhålla människor som klarar att försörja sig själva att ta steget att bli föräldrar³. Detta görs dels genom att med ekonomiska stöd riktade till föräldrar minska den direkta kostnaden för barn, dels genom att med olika medel underlätta för föräldrar att kombinera förvärvsarbete med familj.

Stöd till familjer med barn är i sig inget ovanligt i ett internationellt perspektiv. I alla industrialiserade länder finns någon form av familjepolitik som syftar till att ekonomiskt stödja barnfamiljerna. Även om den svenska familjepolitiken särskiljer sig genom att vara mer omfattande än i de flesta andra länder så gör den det framför allt genom sin utformning, vilken bygger på att den är en del av den generella välfärdspolitiken.

För att ha råd med en generell välfärd krävs att arbetskraftsdeltagandet är högt och arbetslösheten låg. Detta är grunden till den s.k. arbetslinjen, dvs. att trygghetssystemen främjar istället för att motverka arbete. Viktiga delar av denna politik är särbeskattningen av makar, inkomstbortfallsprincipen i sjuk- och föräldraförsäkringen liksom välfärdens generella karaktär. Det är inte enbart familjepolitiken som har betydelse för barnfamiljernas ekonomi. Även utformningen av andra stödsystem, skattesystem etc. spelar in.

För att kombinationen förvärvsarbete och föräldraskap skall gå ihop krävs dessutom en välutbyggd barnomsorg. Under 1980-talet gjordes en rad studier som visade att barnomsorgen var samhälls-ekonomiskt lönsam. Jämte särbeskattningen, föräldraförsäkringen och barnbidraget har den utgjort en hörnsten i den svenska jämställdhets- och familjepolitiken. Inom både barnomsorgen och den övriga familjepolitiken har dessutom barnets egna behov spelat en allt större roll. Vid sidan om föräldrarnas möjligheter att förvärvsarbete och därigenom försörja sina barn lyfts därför barnets situation fram allt mer då reformer av de befintliga systemen arbetas fram⁴.

³ De önskemål människor har är inte en gång för alla givna. De påverkas tvärtom, bl. a. av de materiella förutsättningar som finns. Goda förutsättningar gör att fler ser det som önskvärt att skaffa barn då det är förenligt med andra önskemål. Det räcker alltså inte med att se vilka de ekonomiska förutsättningarna att skaffa barn är. Hänsyn måste även tas till i vilken utsträckning dessa förutsättningarna påverkar de i samhället rådande normerna beträffande barnafödande.

⁴ För en beskrivning av barnperspektivet se kapitel 1.

Familjepolitik och barnafödande: omkostnader och förvärvsarbete

I analysen av vilka effekter familjepolitiken kan ha haft på barnafödandet utgår vi från två aspekter. Den första är i vilken mån de samhälleliga stöden minskar den merkostnad det innebär att ha barn och den andra är hur familjepolitiken kunnat förbättra möjligheterna att kombinera familj och arbete.

De generella ekonomiska stöden till barnfamiljer bidrar mest till att sänka de direkta kostnaderna förknippade med barn. Föräldraförsäkringen minskar mer specifikt kostnaden förknippad med att tillbringa tid med barn samtidigt som den är utformad för att underlätta kombinationen av förvärvsarbete och familj. För föräldrar till barn i förskoleåldern är dessutom den offentligt finansierade barnomsorgen idag i stort sett en förutsättning för denna kombination. Även andra förmåner som den kostnadsfria mödra- och barnavården bidrar självklart också till att förbättra villkoren för barn och deras föräldrar. Dessa förmåner belyses dock här endast översiktligt.

De omkostnader som är förknippade med barn kan vara av två slag. Antingen följer de automatiskt av att skaffa barn eller så berör de vissa men inte alla föräldrar. Den ekonomiska familjepolitiken är därför uppdelad i försäkringar och bidrag. Bidragen består av generella stöd till alla föräldrar (barnbidraget), och i riktade stöd, vilka kan ses som försäkringar som skyddar vissa föräldragrupper med särskilda behov. Vårdbidraget kan på detta sätt ses som en försäkring som delvis täcker de extra kostnader barn med funktionshinder för med sig. På samma sätt kan underhållsstödet ses som att samhället garanterar barn till särlevande föräldrar ett ekonomiskt stöd upp till en viss nivå. Eftersom beslutet att skaffa (ytterligare) barn kan antas bero på det individuella föräldraparets förhållanden bör man därför försöka klargöra vilka förutsättningarna är för olika delgrupper inom gruppen (potentiella) föräldrar.

Några egentliga studier över vilka effekter familjepolitiken har haft på barnafödandet har här inte genomförts. Vi kan därför endast försöka resonera utifrån de fruktsamhetsdata vi har och som vi här sätter i samband med de ekonomiska villkor som följer av att ha barn och som familjepolitiken bidragit till att skapa.

Ett försök att gå vidare och klarlägga ett direkt samband mellan familjepolitik och barnafödande i Sverige har gjorts av Anders Björklund i en kommande studie⁵. Han tar fasta på att Sverige i ett

⁵ Björklund (2001).

internationellt perspektiv under efterkrigstiden både haft en exceptionell instabilitet i periodfruktsamheten och samtidigt en lika exceptionell stabilitet i kohortfruktsamheten. Den senare uppvisar en variation som understiger 0,10 barn för kvinnor födda mellan 1930 och 1960. Detta skall jämföras med nedgångar på omkring 0,4 barn för Finland och Norge och omkring 0,5 barn för Danmark. Björklunds slutsats blir att skillnaden i utbyggnad av familjepolitik mellan Sverige och de övriga nordiska länderna höjt födelsetalen i Sverige i motsvarande mån. För andra västeuropeiska länder är nedgången ännu större. De skiljer sig dock för mycket från Sverige även i andra hänseenden för att klara slutsatser om familjepolitikens roll skall kunna dras. Björklund pekar även på att den svenska familjepolitikens starka koppling mellan förvärvsarbete och familjestöd uppenbarligen bidragit till de stora fluktuationerna i periodfruktsamheten.

Kapitlets upplägg

Först behandlas här de delar av den svenska familjepolitiken som består av ekonomiska stöd. Dessa kan vara både specifika familjeekonomiska stöd och mer allmänna konsumtionsstöd. Vi söker klarlägga i vilken mån dessa bidragit till att sänka de kostnader barn för med sig under olika perioder under de senaste 25 åren. Därefter följer en genomgång av barnomsorgens kontinuerliga utbyggnad sedan 1970-talet. Vi söker visa hur barnomsorgen utvecklats både kvantitativt och kvalitativt och på det sättet bidragit både till möjligheterna att kombinera föräldraskap med arbete och till att skapa ett barnvänligt samhälle mer generellt. I det sista avsnittet är målet att klargöra för hur familjepolitiken, i dess vidaste bemärkelse, påverkat föräldrars möjligheter att ha barn och samtidigt förbereda sig för, finna, behålla och utvecklas på ett arbete.

Tyngdpunkten ligger i varje avsnitt på i vilken mån den statsfinansiella krisen och nedskärningarna under 1990-talet drabbade barnfamiljerna samt i hur stor utsträckning familjepolitiken ändå skyddade denna grupp från de problem som ytterst härrörde från den allmänna nedgången i sysselsättningen. Härutöver söker vi klarlägga hur dessa nedskärningar slagit för olika grupper av barnfamiljer med specifika behov.

7.3 Ekonomiska stöd till barn och deras familjer

Framväxt under 1930-tal till 1970-tal

Den moderna svenska familjepolitiken har vuxit fram sedan 1970-talet, då föräldraförsäkringen infördes och barnomsorgen började byggas ut. Redan på 1930-talet skapas dock en rad ekonomiska förmåner särskilt riktade till barnfamiljer, och ofta till särskilt behövande grupper, främst ensamstående mödrar. Före 1930-talet hade åtgärderna på det familjepolitiska området i första hand varit inriktade på skattelättnader för barnfamiljerna, vilket framför allt gynnade höginkomsttagare. Den sjunkande nativiteten liksom detta årtiondes höga arbetslöshet, vilken drabbade barnfamiljerna särskilt hårt, bidrog båda till att ge familjepolitiken en ny inriktning.

Sjukkasserörelsen byggdes ut år 1931 vilket bl.a. innebar att de s.k. erkända sjukkassorna blev bärare av den frivilliga sjukförsäkringen som också omfattade *hjälp vid moderskap*. År 1937 tillkom *särskilda barnbidrag* till änkors och invaliders barn samt till föräldralösa barn. Detta år infördes också inkomstprövade *bidragsförskott* till ensamstående mödrar för att lindra de ofta svåra förhållanden under vilka barn till denna föräldragrupp levde.

I början av 40-talet uppmärksammades befolkningsfrågorna på nytt och den familjepolitiska debatten fick åter större aktualitet. Reformarbetet fick emellertid allt färre befolkningspolitiska motiv. I stället blev det angeläget att utjämna standardskillnader mellan familjer med och utan barn. Det viktiga beslutet om införandet av *allmänna barnbidrag* 1948 får ses mot denna bakgrund. De tidigare barnavdragen vid beskattningen avskaffades. Barnbidraget fick därigenom en utjämnande effekt inte bara mellan barnfamiljer och barnlösa utan också mellan barnfamiljer med olika stora inkomster.

Familjepolitiken byggdes också ut på andra områden under 1940-talet. Den till sjukförsäkringen anslutna *moderskapshjälpen* förbättrades genom att en inkomstrelaterad dagersättning infördes för förvärvsarbetande mödrar, att utgå under 90 dagar. År 1947 tillkom *familjebostadsbidragen* för att göra det möjligt för barnfamiljer att bekosta en fullvärdig bostad.

Under 1950- och 60-talen ökade barnbidraget i fasta priser och bostadsbidraget reformerades. De statliga och kommunala bostadsbidragen utformades så att barnfamiljer med låga inkomster och flera barn fick ett stöd som medverkade till att höja familjernas

bostadsstandard. Bidragsförskotten för barn till ensamstående föräldrar höjdes.

Intresset kom vid 1960-talets senare del att riktas mot barnfamiljernas allmänna ekonomiska situation. Bostadsbidraget kompletterades med ett allmänt konsumtionsstöd, det så kallade grundbeloppet, som utgick till barnfamiljer oberoende av bostadskostnaden. Familjebostadsbidragen ersattes 1969 av ett system med bostadstillägg för barnfamiljer. Syftet med bostadstillägget var att ge ett förstärkt stöd till barnfamiljer med låga inkomster.

Även om de familjepolitiska stöden från och med 1940-talet mer och mer utgick som direkta bidrag och i mindre utsträckning som skatteavdrag fortsatte sådana att spela en viss roll fram till början av 1990-talet. Förvärvsavdraget och skattereduktionen för hemma- och ensamstående föräldrar, vilka båda infördes i sin slutliga form i början av 1970-talet, förlorade dock snabbt i betydelse eftersom de låg fast i löpande priser. Från att 1975 ha motsvarat ca 8500 kronor om året i 2000 års priser innebar förvärvsavdraget 1980 en ökad disponibel inkomst på maximalt 5000 kronor om året och slutligen ca 2300 kronor om året då avdraget avskaffades 1991.

Från 1970-talet: utbyggnad för ökad jämställdhet

1950- och 1960-talens ekonomiska och sociala omdaningar av det svenska samhället ställde familjepolitiken inför nya utmaningar. Den största utmaningen var att göra det möjligt för kvinnor att kombinera önskemålen om att bilda familj och att arbeta. Med utgångspunkt i 60- och 70-talens jämställdhetsdebatt togs flera avgörande steg i riktning mot den familjepolitik vi har i dag. Sambeskattning av makar avskaffas, föräldraförsäkringen införs och barnomsorgen byggs ut i allt snabbare takt.

Den viktigaste reformen på den ekonomiska familjepolitikens område under denna period var införandet av det första steget av den nuvarande *föräldraförsäkringen* vilken ersatte den tidigare moderskapsförsäkringen. Reformen innebar framför allt att även pappor fick rätt att utnyttja ledigheten. *Föräldrapenningen* uppgick i princip till 90 procent av den ordinarie inkomsten. Föräldrapenningen blev också i högre grad än tidigare likställd med inkomst. Den blev både pensionsgrundande och skattepliktig. För föräldrar med låg eller ingen inkomst inrättades en garantinivå.

Grundprincipen är dock att föräldraförsäkringen skall vara en individuell försäkring, som ger skydd mot inkomstbortfall. Denna

princip genomsyrar även den andra förmånen som införs under denna tid, *sjukpenning för vård av sjukt barn* (idag *tillfällig föräldrapenning*). Denna utvidgades snabbt till att omfatta också situationer när den ordinarie vårdaren är sjuk, när förälder behöver följa ett barn till den förebyggande hälsovården och när en förälder besöker samhällets förskoleverksamhet.

Under andra halvan av 1970-talet samt 1980-talet byggs föräldraförsäkringen ut i snabb takt. Antalet månader som det är möjligt att ta ut föräldrapenning ökar och uttaget blir mer och mer flexibelt. Föräldrapenningen kan tas ut från den andra månaden innan planerad förlossning till och med barnets åttonde levnadsår.

Särskild föräldrapenning införs 1978. Tre månader kan tas ut t.o.m. barnets första skolår. Ersättningen motsvarar garantinivån inom föräldraförsäkringen. År 1980 tillkommer en ytterligare förmån, *havandeskapspenning*, vilken kan utges från sextionde till elfte dagen före förlossning, till kvinnor som har fysiskt ansträngande arbete.

En särskild *faderskapspenning* betalas dessutom ut under 10 dagar i samband med ett barns födsel. Dessa dagar skall kunna nyttjas av pappan för att under denna tid ta ansvar för hushåll och för tillsyn av eventuella äldre syskon samt att knyta an till det nya barnet.

Från och med 1980 införs regeln att om ett barn föds inom 24 månader efter sitt äldre syskon skall föräldrarnas föräldrapenning fortsättningsvis beräknas lägst enligt den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som gällde när han/hon fick det äldre barnet. Från 1986 förlängdes denna period till 30 månader. Denna s.k. *snabbhetspremie* har haft en betydande inverkan på barnafödandemönstret i Sverige (se kapitel 4). 1980-talet såg en markant ökning av andelen nyfödda barn vars ålderskillnad till närmaste äldre syskon understiger 2,5 år.

I början av 1990-talet fattas det principiellt viktiga beslutet att vid gemensam vårdnad *dela rätten till föräldrapenning lika* mellan de två föräldrarna. Till dess hade denna rätt tillfallit modern, med möjlighet att överlåta en del till pappan. En förälder kan avstå sin rätt till föräldrapenning till förmån för den andra föräldern med undantag för den s.k. pappa- mammamånaden som ersätts med 90% av SGI.

År 1982 infördes ett *flerbarnstillägg* inom det *allmänna barnbidraget*. Tilläggets belopp motsvarade det första året en fjärdedels barnbidrag för familjer med tre barn och ett halvt barnbidrag för varje därpå följande barn men fördubblades året därpå. Motivet har inte uttryckligen varit att direkt stimulera till ökat barnafödande.

Denna reform har i stället sitt ursprung i konstaterandet att det med två barn fortfarande är möjligt för två heltidsarbetande föräldrar med genomsnittsinkomster att försörja familjen medan detta blir betydligt svårare med tre eller fler barn⁶.

1990-talet – nedskärningar och återuppbyggnad

1990-talets lågkonjunktur slog hårt mot barnfamiljerna, först genom den drastiska nedgången i sysselsättningen och med viss eftersläpning genom de nedskärningar inom familjepolitiken som den statsfinansiella krisen nödvändiggjorde.

Innan de familjepolitiska stöden skars ner i mitten av 1990-talet påverkades även barnfamiljernas situation av att ett antal reformer uteblev, vilka planerats följa på den skattereform som genomfördes i början på 1990-talet. Som ett led i denna reform avskaffades 1991 två familjerelaterade skatteavdrag, förvärvsavdrag till barnfamiljer och skattereduktion för hemmakar och ensamstående föräldrar. Skattereformen innebar även sänkt skatt på arbets- och kapitalinkomster samt höjd moms. Utan kompenserande reformer skulle barnfamiljer med relativt låga inkomster därför ha missgynnats. Barnbidraget, det förlängda barnbidraget och studiebidraget höjdes därför kraftigt år 1991 (från 560 till 750 kronor per månad och barn)⁷. En ytterligare höjning av barnbidraget (till 835 kronor per barn och månad), liksom av bostadsbidraget, var planerad att ske 1992 men uteblev eftersom statens finanser då försämrats drastiskt. Effekten av skattereformen för barnfamiljer som grupp blev därför mindre gynnsam än vad som först avsetts.

Reformen var ursprungligen tänkt att gynna främst ensamstående med barn betydligt mer än hushåll utan barn. Framför allt beroende på den lägre höjningen av barnbidraget stannade den slutliga effekten på real disponibel inkomst för denna grupp dock vid mellan 3 och 4 procent, vilket är i nivå med övriga grupper. Barnfamiljer med minst 3 barn fick dock en höjd disponibel inkomst på ca sex procent, mest pga. det höjda barnbidraget⁸.

När det fortsatt trängda statsfinansiella läget i mitten av 1990-talet tvingade staten till utgiftsbegränsande åtgärder skars flera av de familjepolitiska stöden ner eller avskaffades. Barnbidraget låg

⁶ SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan* sid. 129.

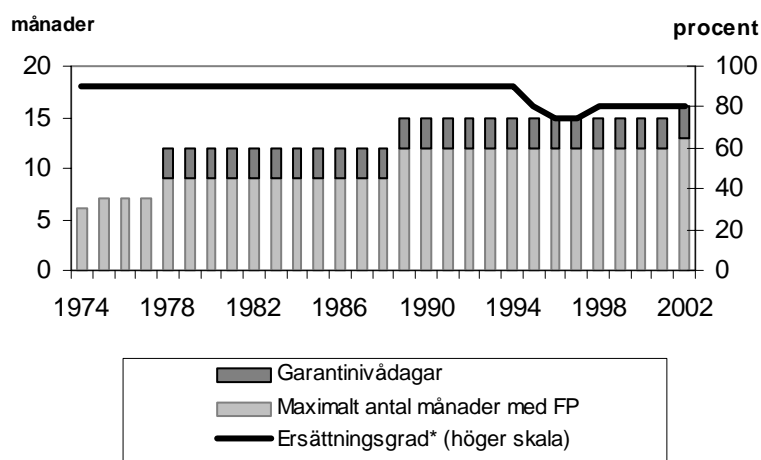
⁷ Finansdepartementet (1990): *Århundredets skattereform*, sid. 57.

⁸ SOU 1995:104, *Utvärdering av skattereformen och dess effekter på fördelningspolitiken*, Bilaga 5, *Fördelnings effekter av skattereformen*, sid. 322–23.

kvar på samma nominella nivå (750 kronor/månad), mellan 1991 och 1995 och sänktes 1996 till 640 kr/månad. Flerbarnstillägget sänktes i flera omgångar och slopades för barn födda under 1996 och 1997. Bidragsförskottet (det nuvarande underhållsstödet) har legat kvar på samma nominella nivå sedan 1994. Detsamma gäller sedan 1996 för inkomst- och hyresgränserna i bostadsbidraget. Störst effekt för de flesta småbarnsföräldrar har dock (tillsammans med barnbidraget) sänkningen av kompensationsgraden i föräldraförsäkringen haft.

Som en del av saneringsprogrammet sänktes ersättningsgraden i föräldraförsäkringen successivt till 80 och sedan till 75 procent (diagram 7.1).

Diagram 7.1 Maximalt antal månader samt ersättningsgrad med föräldrapenning



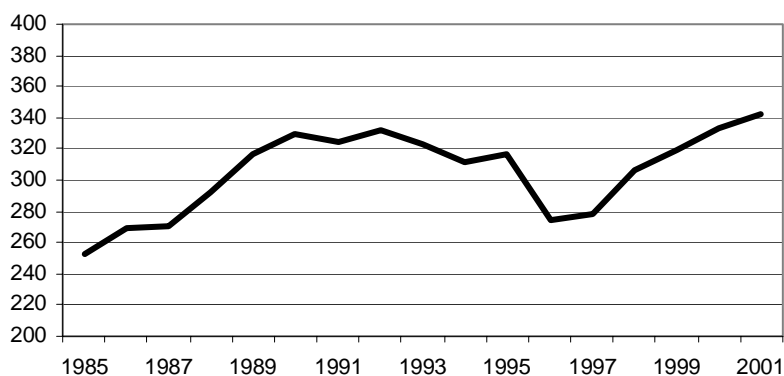
*Något högre för pappa-, mammamånaden under vissa år

Under 1980-talet mer än fördubblades utgifterna för föräldrapenningen. Detta berodde dels på att antalet födda barn ökade med ca 20 procent mellan 1980 och 1989, dels på att utbetalningarna per barn gick upp kraftigt p.g.a. reallönetillväxten, att männens andel av uttaget ökade från ca 5 till ca 7 procent, samt att maximalt antal månader med föräldrapenning ökade från 12 till 15 månader 1989.

Denna utveckling vändes under 1990-talets första hälft. Diagram 7.2 belyser att den genomsnittliga dagpenningen inom föräldra-

penningsförmånen under 1990-talet först stagnerade och sedan även urholkades av de regeländringar som trädde i kraft 1996.

Diagram 7.2 Utvecklingen av genomsnittlig dagpenning i föräldrapenningen, antal kronor i 2000 års priser



När den statsfinansiella bilden ljusnade återinfördes flera förmåner eller skrevs upp till samma eller högre nivåer än tidigare. Vissa begränsningar kvarstår dock, varav den största och viktigaste är att ersättningsnivån inom föräldraförsäkringen ligger kvar på 80 procent av sjukpenninggrundande inkomst.

Samtidigt tar fler och fler pappor ut en del av föräldraledigheten men deras andel av det totala antalet dagar ökar endast långsamt, från 5 procent 1980 till 7 procent 1990 och drygt 12 procent 2000. Pappors andel av uttaget har ett positivt samband till både mannens och kvinnans inkomster. Föräldrar är dock inte okänsliga för den kostnad föräldraledigheten innebär eftersom män med inkomster över taket i föräldraförsäkringen tar ut en lägre andel än män strax under. I de fall båda föräldrarna är låginkomsttagare tar mannen ut färre dagar än i andra familjer. Samtidigt är båda föräldrarnas andel av uttaget positivt korrelerat till om de förvärvsarbetat under samtliga tre år som föregår barnets födelse. Fäder använder dessutom en större del av föräldrapenningsuttaget för det första än för senare barn⁹.

⁹ Sundström M. & Duvander A-Z. *Family division of child care: Why do – or don't – Swedish fathers take parental leave?* Stockholm Research Reports in demography No 139, October 1999, sid. 22.

En orsak som uppges av många föräldrar till skillnader i uttag är att kostnaden för föräldraledighet är större när det är den förälder som tjänar mest, oftast mannen, som stannar hemma. Detta blir särskilt kännbart när den ena föräldern har inkomster över det s.k. taket i föräldraförsäkringen.

Inkomstbortfallsprincipen håller delvis på att urholkas av att taket i föräldraförsäkringen är knutet till prisbasbeloppet (takets motsvarar ca 23 000 kronor i månaden 2001). Detta innebär, med en positiv reallöneutveckling, att fler och fler förvärvsarbetsande får inkomster som överstiger taket och därför endast delvis täcks av föräldraförsäkringen¹⁰. En del arbetsgivare erbjuder dock idag ett komplement till den allmänna föräldraförsäkringen. Uppgiften om hur många föräldrar som i praktiken är försäkrade för inkomster även över 7,5 prisbasbelopp saknas. Takregeln innebär att kostnaden för att stanna hemma med sina barn är relativt större för föräldrar med inkomster över taket.

Sammantaget förde 1990-talet med sig försämrade ekonomiska villkor för barnfamiljerna fram till 1997. Dessa har sedan dess förbättrats betydligt, både av uppgången i sysselsättningen och av förbättringarna i stödsystemen.

Innan vi söker kvantifiera denna utveckling för hela gruppen barnfamiljer tittar vi närmare på vissa kategorier föräldrar med särskilda behov, för vilka den ekonomiska familjepolitiken har större betydelse än för det stora flertalet.

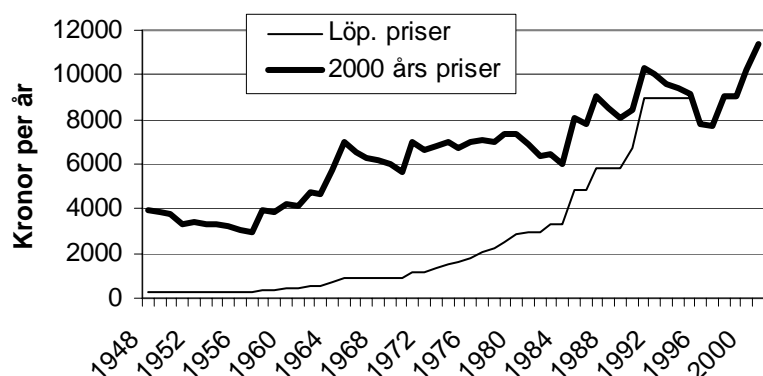
Barnbidraget under 1980- och 90-talen

Det familjepolitiska stöd som kan sägas vara en direkt reduktion av kostnaden av att ha barn är det allmänna barnbidraget. Barnbidraget beräknas 2001 täcka omkring en tredjedel av den direkta kostnaden för ett barn i förskoleåldern och studiebidraget cirka en femtedel av kostnaden för ett barn i tonåren¹¹. Utvecklingen av bidragsnivån sedan införandet 1948 framgår av diagram 7.3.

¹⁰ Batljan, och Andersson, Socialdepartementet (2000) *Taket i sjuk- och föräldraförsäkringen år 2001* bilaga 14, SOU 2000:121.

¹¹ SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan* sid. 124.

Diagram 7.3 Barnbidraget i fasta och löpande priser mellan 1948 och 2002

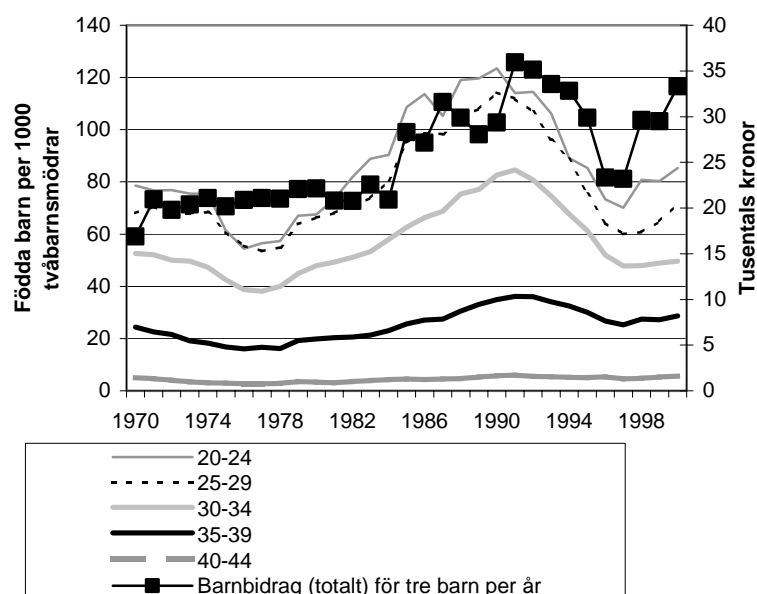


Bidragnivån har nästan tredubblats i fasta priser sedan det infördes 1948, d.v.s. det har skrivits upp betydligt snabbare än prisutvecklingen under denna period. Detta har även varit fallet under de senaste 25 åren. Denna långsiktiga utveckling döljer dock stora fluktuationer på kort sikt.

Under 1980-talet ökade barnbidraget i fasta priser med nästan 50 procent. För en tvåbarnsfamilj innebar detta en ökad disponibel inkomst med drygt 6600 kronor om året (2000 års priser). Detta motsvarade en förhöjd disponibel inkomst med ca 2,2 procent 1991¹². Denna trend vändes dock under 1990-talet då bidraget först urholkades av den högre inflationen och sedan sänktes i löpande priser under åren 1996–97. Resultatet för en tvåbarnsfamilj var en inkomstsänkning på drygt 5000 kronor om året mellan 1991 och 1997 (ca 1,7 procent av disponibel inkomst 1997). Ännu större blev effekten för familjer med tre eller fler barn på grund av nedskärningarna i flerbarnstillägget. 1997 var summan av barnbidraget och flerbarnstillägget för trebarnsfamiljer ca 12 700 kronor lägre per år än 1991, en nergång med drygt en tredjedel eller ca 4,4 procent i disponibel inkomst för denna grupp. En översiktlig analys av makrodata antyder en anpassning av tredjebarnsfruktsamheten till de ekonomiska förutsättningarna givna av barnbidrag och flerbarnstillägg (diagram 7.4).

¹² Disponibel inkomst per kostenhet, medelvärde för gruppen *Välfärdens finansiering och fördelning* SOU 2001:57, sid. 150.

Diagram 7.4 Tredjebarnsfruktsamhet och barnbidrag, (antal födda barn per 1000 tvåbarnsmödrar)



Ensamstående föräldrar, en föräldragrupp med särskilda behov

Vid 2000 års ingång bodde en fjärdedel av alla barn under 18 år inte tillsammans med båda sina biologiska föräldrar. Bland hemma-boende 16-åringar var denna andel 34 procent, jämfört med 16 procent under andra hälften av 1960-talet. Hur många barn som lever med endast en vuxen finns det dock inga exakta uppgifter på. Anledningen är att sambor utan gemensamma barn i befolkningsregistren räknas som ensamstående. Andelen barn som bor med en ensamstående förälder kan dock konstateras ha ökat kontinuerligt under de senaste tre decennierna. Cirka 85 procent av alla särboende föräldrar med hemmaboende barn är kvinnor¹³. Enligt SCB underskattar befolkningsregistren dock framför allt antalet mödrar som bor ihop med en ny partner. Andelen kvinnor bland de ensamstående föräldrarna skulle även enligt denna uppskattning vara drygt 80 procent.

¹³ SCB Barn och deras familjer 1999, sid. 55. Demografiska rapporter 2000:2.

Att ensamföräldrar som grupp har en ekonomiskt utsatt position beror bl.a. på deras svårigheter att hävda sig på arbetsmarknaden. Ofta beror denna svårighet på att den genomsnittliga utbildningsnivån hos gruppen är låg. Även föräldraskapet i sig kan utgöra ett hinder för gruppen både när det gäller studier och förvärvsarbete.

Underhållsstödet, som sedan 1997 ersätter det tidigare bidragsförskottet, syftar till att garantera barn till en ensamstående förälder en rimlig ekonomisk standard. I samband med saneringen av statens finanser beslöt riksdagen 1995 att bidragsförskottet inte skulle räknas upp enligt tidigare gällande indexeringsregler utan fastställas på samma nominella nivå som år 1994. För att uppnå erforderliga besparingar och samtidigt få ett bättre fungerande bidragssystem, utarbetades ett helt nytt system, *underhållsstöd*, som antogs av riksdagen hösten 1996 och där ersättningsnivån legat kvar på 1173 kronor per barn och månad. Eftersom inflationen varit låg sedan mitten av 1990-talet har den slopade pris-indexeringen inte inneburit någon större absolut sänkning av stödet. Då gruppen ensamstående föräldrar över lag har låga inkomster (med en medelinkomst på 105 000 kronor per kostenheter år 1999)¹⁴ har denna urholkning av förmånen dock inneburit en sänkt inkomststandard på ca 0,3 procent per barn för dem som uppbär den.

Också reglerna för bostadsbidraget skärptes i mitten av 1990-talet och inkomstgränserna har inte ändrats sedan 1996. Detta innebär att hushåll faller ur systemet då den allmänna lönenivån ökar. Inte heller gränserna för den bidragsgrundande bostadskostnaden har ändrats under de senaste åren. Bostadsbidraget har därför framförallt kommit att fungera som ett stöd för ensamstående med barn. Denna grupp utgjorde 1995 hälften av antalet barnfamiljer som uppbar bostadsbidrag. 2000 var motsvarande andel tre fjärdedelar. Detta är fick ca två tredjedelar av ensamförälderhushållen bostadsbidrag mot knappt en tiondel av de sammanboende föräldrarna. Totalt fick ca 225 000 hushåll med barn bostadsbidrag 2000¹⁵. Gruppen bostadsbidragstagare med hemmaboende barn som inte bor med barnens andra förälder utgjordes 2000 till 91 procent av kvinnor¹⁶.

Socialbidraget betalas mestadels ut till hushåll utan barn. Inom gruppen barnfamiljer är ensamföräldrarna dock klart överrepresen-

¹⁴ Se not 12.

¹⁵ Maj månad 2000. Då många hushåll inte får bostadsbidrag hela året är antalet hushåll som någon gång under året fått bidraget större, ca 400 000.

¹⁶ Se not 11.

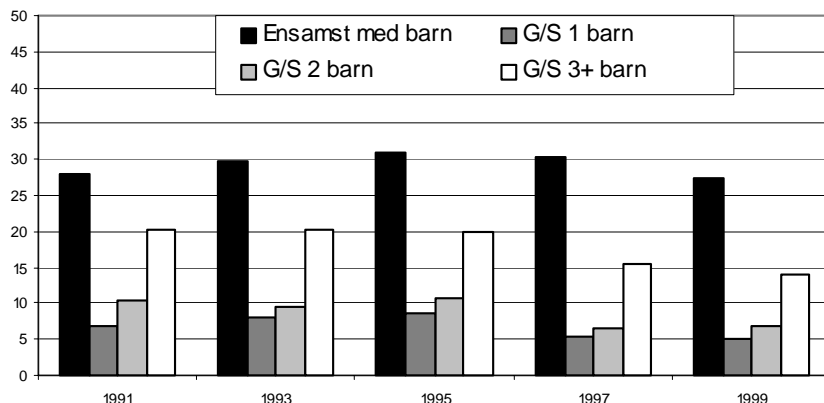
terade. Ytterst få ensamstående föräldrar får endast socialbidrag men ca en tredjedel av dem som uppstår bostadsbidrag får även socialbidrag.

Barnbidraget har trots sin generella karaktär en större relativ betydelse för ensamstående, i den mån de utgör låginkomsthushåll. Bidragets negativa utveckling under mitten av 1990-talet berörde dem mer än andra. Nedsänkningarna innebar en sänkt disponibel inkomst på ca tre procent per barn mellan 1991 och 1997 för gruppen ensamföräldrar. Motsvarande nedgång för en familj med två vuxna och två barn var knappt två procent.

Sammantaget innebar saneringsprogrammet i mitten av 1990-talet att ensamstående med barn fick kännas vid större sänkningar av disponibel inkomst än andra grupper. För denna grupp innebar sänkta transfereringar en minskad disponibel inkomst med igenomsnitt mellan tre och fyra procent medan motsvarande siffra för enpersonshushåll utan barn var ca en och en halv procent. Dessa skillnader komparerades dock till viss del av att barnfamiljerna betalade en mindre del av de skatteköjningar som genomfördes under 1990-talet. Även då hänsyn tagits till detta är det dock ensamföräldrar samt sammanboende med minst tre barn som fick kännas vid de största inkomstsänkningarna¹⁷. Den främsta anledningen till detta är att de familjeekonomiska stöden utgör en viktig del av dessa gruppers disponibla inkomst (diagram 7.5).

¹⁷ Prop. 1997/98:1, bilaga 7, *Fördelningspolitisk redogörelse* sid. 8.

Diagram 7.5 Del av barnfamiljers disponibla inkomst som kommer från de familjeekonomiska stöden med avdrag för barnomsorgsavgiften



Även om en sänkning av disponibel inkomst på fyra procent är ytterst kännbar är det för ensamföräldrar som för andra framför allt anknypningen till arbetsmarknaden som avgör de ekonomiska villkoren. För denna grupp tillkommer dessutom graden av ansvarsdelning beträffande barnen.

Funktionshinder, föräldralöshet och adoption: ett oförändrat stöd

Andra specifika situationer som kan uppstå för par som önskar sig barn är t ex att barnet föds med funktionshinder, att föräldrarna själva avlider eller att det visar sig vara biologiskt omöjligt att skaffa barn. För alla dessa situationer finns familjeekonomiska stöd som bl.a. syftar till att mildra de kostnader som de medför.

Vårdbidrag underlättar för föräldrar att ge sitt sjuka eller funktionshindrade barn den tillsyn och det stöd som behövs för att barnet skall kunna utvecklas på bästa sätt. En förälder kan få vårdbidrag för barn som är yngre än 16 år och på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder är i behov av särskild tillsyn eller vård under minst sex månader (i januari 2003 höjs åldersgränsen till 19 år). Maximalt bidrag är 2,5 basbelopp (drygt 7500 kronor/månad). Förmånen kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller fjärdedels förmån. År 2000 fick ca 27 000 föräldrar vårdbidrag.

Ett barn har rätt till *Barnpension* om en eller båda föräldrar har avlidit. Barnet kan få pensionen tills det fyller 18, vid studier i vissa fall tills det fyller 20. Barnpensionen från folkpensionen är minst 25 procent av basbeloppet för varje avliden förälder. Från tilläggs-pensionen får barnet 30 procent av varje avliden förälders ATP. Om barnet har syskon läggs ytterligare 20 procent av ATP-beloppet till varje syskon. Summan delas lika mellan barnen. Den sammanlagda barnpensionen för ett barn skall alltid vara minst 40 procent av basbeloppet per år för varje avliden förälder. Genomsnittlig barnpension utbetalat 2000 var ca 2500 kronor/månad. År 2000 fick ca 30 000 barn barnpension.

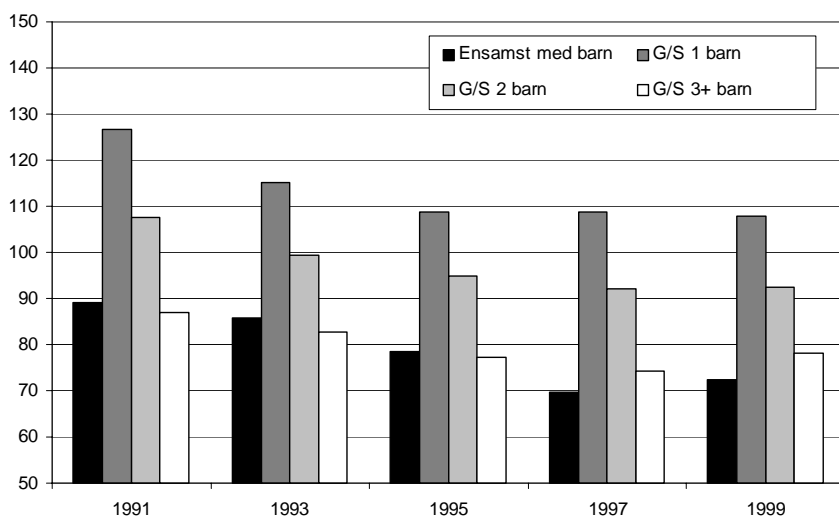
Bidrag vid internationella adoptioner lämnas till den eller de i Sverige bosatta adoptivföräldrar som fått tillstånd av svensk domstol till en adoption. För varje barn lämnas bidrag med 40 000 kronor. Bidraget infördes 1988 och utgick då med maximalt 24 000 kronor. Det aktuella, högre och enhetliga beloppet gäller sedan januari 2001. Varje år genomförs ca tusen internationella adoptioner.

Detta stöd skars inte ned under 1990-talet. Berörda föräldragrupper har därför fått i stort sett samma stöd under hela perioden.

De ekonomiska stödens samlade effekter på kostnaden av att ha barn

Diagram 7.6 visar utvecklingen av disponibel inkomst för olika hushållstyper under 1990-talet. Som framgår sjönk denna för samtliga grupper fram till mitten av årtiondet. Från 1996 börjar dock för nästan alla grupper utan barn den disponibla inkomsten att öka från och med 1996. Här särskiljer sig barnfamiljerna genom sitt större beroende av transfereringsinkomster så att de berörs mer än andra av nedskärningarna av dessa under 1996 och 1997. Från 1998 börjar dock en återhämtning även för samtliga barnfamiljsgrupper. Denna är dock för framför allt ensamstående föräldrar långsammare än för gruppen 30–49 år gamla utan barn, både ensamstående och sammanboende. Barnfamiljernas inkomstutveckling är dock mer gynnsam än för yngre (18–29 år) utan barn. En anledning till detta är uppenbarligen att denna grupp skjutit upp sitt barnafödande bl.a. p.g.a. sina dåliga ekonomiska förutsättningar (se Kapitel 6). Att gruppen över 65 haft en så uppenbart god inkomstutveckling under 1990-talet beror på att dess sammansättning förändras då varje ny generation pensionärer som uppnår denna ålder har högre intjänad pension än de som avlider under året.

Diagram 7.6 Disponibel inkomst i tusentals kronor per kostenhet för barnfamiljer som andel av disponibel inkomst för samtliga hushåll



Inkomstklyftorna har ökat något mellan barnfamiljer och hushåll utan barn i den mest relevanta jämförelseåldern (30–49 år) under 1990-talet.

7.4 Barnomsorg

Barnomsorg, präglad av hög legitimitet, kvalitet och tillgänglighet samt inte minst skäliga avgifter har i Sverige i allt högre grad kommit att betraktas som en självklar del av det moderna välfärdssamhället. Ändå är offentligt finansierad barnomsorg en relativt ny företeelse och det är inte heller förrän helt nyligen som behovstäckningen står i relation till efterfrågan. Bristen på platser och långa väntetider var länge kännetecknande för barnomsorgen.

Att den av samhället tillhandahållna barnomsorgen är en viktig förutsättning för människors möjlighet att försörja sig och att skaffa barn torde vara en sanning som knappast kan ifrågasättas. Idag har de allra flesta barnfamiljer tillgång till och utnyttjar barnomsorgen. 90 procent av de förvärvsarbetande föräldrarna har barn i barnomsorgen och även inom andra grupper ökar andelen.

Fast jobb och en trygg inkomst anger de flesta unga människor som viktiga förutsättningar för viljan att skaffa barn. Frågan om

barnomsorg, som tidigare stod högt på önskelistan, berörs däremot knappast alls i dagens attityd- och värderingsundersökningar. Barnomsorgen har blivit en så naturlig del av barnfamiljernas vardag att blivande föräldrars behov av detta inte ens nämns. Barnomsorg förutsätts numera helt enkelt finnas.

Svensk barnomsorg i ett internationellt perspektiv

Sverige var ett av de länder i Europa som, tillika med Danmark och Finland, tidigt satsade på att bygga ut barnomsorgen – i början av 1970-talet. Däremot har barnomsorg länge legat utanför eller i utkanten av dagordningen i övriga Europa. Efter att frågan om barnens tillsyn och omsorg länge betraktats som en privat angelägenhet för familjen, är detta nu på väg att förändras. På många håll utgör kvinnorna en arbetskraftsreserv. En utbyggd barnomsorg och förbättrad ersättning vid föräldraledighet möjliggör för kvinnor att öka sitt deltagande på arbetsmarknaden och att inte lämna arbetsmarknaden i samband med barnafödelse. Stora ansträngningar görs nu i flera länder för att bygga ut barnomsorgen.

OECD har i en treårig tematisk studie studerat barnomsorgen i tolv länder, varav Sverige har varit ett. Avsikten med studien har varit att dra slutsatser från de olika länderna för att utröna vilka faktorer som enligt OECD är de mest väsentliga för en framgångsrik barnomsorgspolitik. Deltagande länder – de nordiska länderna, Holland, Belgien, Tjeckien, Italien, Portugal, England, USA och Australien uppvisar en skiftande bild när det gäller barnomsorgen, såväl kvantitativt som kvalitativt. I många länder ligger fortfarande tyngdpunkten på barn över tre år där tillgången är god, men ofta endast på deltid.

OECD pekar i sin avslutande rapport¹⁸ ut åtta nyckelområden för utvecklingen av barnomsorgen;

- att det skall finnas ett sammanhållet ansvar för omsorg och pedagogik för barn under hela förskoleåldern, som samordnas på statlig, kommunal och lokal nivå,
- att barnomsorgen skall ses som en del av det livslånga lärandet och vara en jämställd del av utbildningssystemet,
- att verksamheten skall vara tillgänglig för alla barn, med ett särskilt ansvar för barn i behov av stöd,
- att finansieringen skall vara stabil och till största delen utgöras av allmänna medel,

¹⁸ OECD (2001) *Starting strong – Early Childhood Education and Care Policy*.

- att kvalitetsutveckling och utvärderingar skall omfatta personal, föräldrar och barn och göras utifrån pedagogiska riktlinjer som fokuserar på barns hela välbefinnande och utveckling,
- att personalen skall vara välutbildad och ha goda arbetsförhållanden i samtliga verksamhetsformer,
- att en systematisk statistik- och datainsamling finns att tillgå,
- att en långsiktig plan för forskning och uppföljning utvecklas.

I ett internationellt perspektiv intar den svenska barnomsorgen på flera sätt en särställning i fråga om kvalitet bl.a. för sitt sätt att förena omsorg och pedagogik. OECD lyfter fram tillgängligheten, mångfalden och flexibiliteten i det svenska systemet, det pedagogiska innehållet och den stabila finansieringen. Man tar också upp det som uppfattas som den svenska synen på barn. Barn möts med respekt, barndomen har ett värde i sig och ses inte bara som en förberedelse för skolan och vuxenlivet som i många andra länder, de svenska barnen tillåts leva i nuet. Synsättet präglar barnomsorgen, där man stimulerar, utmanar och följer barns utveckling och lärande, men däremot inte mäter och bedömer barnens prestationer.

Man kan konstatera att OECD valt att framhålla den generella välfärdsmodellen för barnomsorgens utveckling internationellt, vilket innebär att Sverige ligger i frontlinjen i förhållande till OECD:s framgångsfaktorer. Det är dock långt ifrån klart att OECD:s rekommendationer i detta avseende kommer att få genomslag internationellt. Tvärtom betraktas den svenska barnomsorgsmodellen av andra länder med viss skepsis eller som alltför utopisk t.ex. när det gäller tillgängligheten och finansieringen. Såväl föräldrarna själva som näringslivet förutsätts i många länder bidra till finansieringen.

Nationella mål för barnomsorgen

Vid sidan av att göra det möjligt för föräldrar att förena föräldraskap med förvärsarbete har barnomsorgen även haft det uttalade uppdraget att ge barn goda uppväxtvillkor, med ett särskilt ansvar för barn i behov av stöd.

Barnomsorgens pedagogiska och sociala roll har ställt krav på en god kvalitet i verksamheterna, en välutbildad personal, att barngrupperna har en lämplig sammansättning och storlek och att lokalerna är ändamålsenliga. Verksamheternas betydelse för att bidra till att utjämna skillnader i uppväxtvillkor för barn i olika be-

folkningsgrupper och skapa mötesplatser för barn med olika etnisk, kulturell och social tillhörighet har poängterats.

Under de senaste åren är det den utbildningspolitiska rollen som framför allt förskolan getts, som en del av det livslånga lärandet, som kommit mer i fokus. Detta har inneburit att reformer i syfte att ytterligare öka tillgängligheten samt att sänka avgifterna har genomförts. En på sikt helt avgiftsfri barnomsorg har aviserats.

Lagstiftning om barnomsorg

Efter att tidigare ha varit en helt oreglerad verksamhet infördes den första barnomsorgslagstiftningen 1975. Innebörden var att det skulle finnas en plan i varje kommun för utbyggnaden av barnomsorgen, sexåringar skulle erbjudas avgiftsfri förskola och barn som behövde särskilt stöd skulle så långt möjligt anvisas plats före sex års ålder.

På grundval av en överenskommelse mellan regeringen och Svenska Kommunförbundet beslutade riksdagen år 1976 om ett omfattande utbyggnadsprogram för barnomsorgen. 100 000 platser i daghem och 50 000 platser i fritidshem samt en ökning av familjedaghemmen skulle ske under en femårsperiod.

Riksdagen beslutade samtidigt att barnomsorgen skulle vara en lagfäst kommunal uppgift. Kommunerna skulle svara för en planmässig utbyggnad av barnomsorgen. Statsbidragen höjdes väsentligt samtidigt som en särskild arbetsgivaravgift infördes för att finansiera statens kostnader. Det uppsatta utbyggnads målet nåddes dock inte fullt ut under femårsperioden.

År 1995 trädde en ny barnomsorgslagstiftning i kraft som i allt väsentligt fortfarande gäller. Denna lagstiftning innebär en avsevärd precisering och skärpning av kommunernas skyldigheter att tillhandahålla barnomsorg. Tidigare skyldighet att planmässigt bygga ut barnomsorgen ersattes nu av en kommunal skyldighet att faktiskt tillhandahålla barnomsorg. Barnomsorg i form av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för barn i åldern 1–12 år skall tillhandahållas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete och studier eller barnets eget behov. Plats skall erbjudas utan oskäligt dröjsmål, med vilket avses en period av högst tre till fyra månader. Även om lagstiftningen har karaktär av ramlagstiftning innehåller den ställningstaganden i en rad frågor som tidigare endast varit rådgivande principer, t.ex. till kvaliteten i

förhållande till personal, barngrupper och lokaler, till närhetsprincipen och till vårdnadshavarens önskemål.

Den skärpta lagstiftningen hade aviserats redan år 1985 i ett principbeslut, som då förelades riksdagen. Principbeslutet innebar att barnomsorgen skulle vara fullt utbyggd senast år 1991, men gick längre än vad som riksdagen sedan tog ställning till. Förutom barn till förvärvsarbetande och studerande omfattade beslutet även alla andra barn oavsett familjesituation, vissa timmar per dag.

1995 års skärpta barnomsorgslagstiftning innebar en rekordartad utbyggnad av barnomsorgsplatser i alla verksamhetsformer. De delar som avsåg förskola för alla barn, oavsett om föräldrar förvärvsarbetade eller inte, fanns dock ännu inte med i lagstiftningen.

Den 1 juli 1996 överfördes ansvaret för barnomsorgen från Socialdepartementet till Utbildningsdepartementet. Bakgrunden till denna förändring gavs i regeringsförklaringen samma år, där det lades fast att det livslånga lärandet skall vara en hörnsten i regeringens politik mot arbetslösheten. Sverige skall kunna konkurrera med hög kompetens, vars förutsättningar skall ges i hela utbildningssystemet – från förskolan till högskolan. Förskolan skall genom en integration med skolan förbättra de första viktiga skolåren.

En rad reformer har följt i spåren – Statens skolverk har blivit tillsynsmyndighet för barnomsorgen, barnomsorgslagstiftningen har förts över till skollagen, benämningen daghem har ersatts av förskola i lagstiftningen, förskoleklassen har inrättats som ett första frivilligt skolar för sexåringar. Förskolan fick sin första läroplan 1998, och grundskolans läroplan reviderades så att den också omfattar förskoleklassen och fritidshemmet.

Utbyggnad

Barnomsorgen har som framgått byggts ut mycket snabbt under de tre, fyra senaste decennierna. Under perioden 1970-2000 har antalet platser tiodubblats, från 70 000 platser till över 700 000 platser. Efterfrågan har under hela perioden varit betydligt större än tillgången. Ju mer barnomsorgen byggdes ut desto mer efterfrågades den. Bristen på daghemsplatser var en ständigt återkommande diskussion.

Under 1990-talet forcerades utbyggnaden (tabell 7.1). De skärpta kraven på kommunerna att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i

kombination med de höga födelsetalen medförde att rekordmånga nya platser tillkom varje år.

Utbyggnaden har gjort att i stort sett alla kommuner i dag uppfyller sina skyldigheter att tillhandahålla plats till barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar utan långa väntetider. Tre av fyra barn i åldern 1–5 år har plats i förskoleverksamheten. Skolbarnsomsorgen omfattar två av tre barn i åldern 6–9 år och sju procent av 10–12-åringarna. De flesta barn finns i förskolan och fritidshemmen. En mindre andel barn har plats i familjedaghemmen (där en enskild tar hand om ett antal barn i sin bostad).

Tabell 7.1 Antal inskrivna barn i förskola, fritidshem och familjedaghem 1980–1999

År	daghem	deltids-grupp	fritidshem	familjedaghem	Totalt antal inskrivna barn
1980	129	105	49	125	408
1985	184	78	74	162	498
1990	268	63	109	156	571
1994	338	66	178	129	679
1995	361	67	210	123	725
1996	366	75	239	110	747
1997	363	84	264	96	753
1998	338		301	82	721
1999	318		332	69	720

Källa: 1990–1993 SCB, 1994–1996 Socialstyrelsen, 1997–1999 Skolverket *Barnomsorg och skola i siffror 1998–2000*.

Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är ojämnt utbyggd över landet. Högst andel inskrivna barn finns i storstadsområdena och förortskommuner, dvs. i regioner där den kvinnliga förvärvsfrekvensen är hög. Det finns också skillnader i omsorgsformer. Familjedaghem är vanligast i landsbygds- och glesbygdskommuner medan förskolor och fritidshem är vanligast i storstäder och förortskommuner.

Barn i tjänstemannafamiljer, särskilt i familjer som tillhör gruppen högre tjänstemän, var länge överrepresenterade i barnomsorgen. I takt med utbyggnaden har denna överrepresentation minskat. Statistiska centralbyrån (SCB) har visat att utbyggnaden av förskoleverksamheten mellan åren 1987 och 1995 helt kom barn till godo vars föräldrar var arbetare eller lägre tjänstemän. Dessa

grupper var de enda som ökade sin andel i förskoleverksamheten under perioden.

Efter att antal barn i barnomsorgen ökat varje år sedan utbyggnaden påbörjades, har sedan ett par år tillbaka det totala antalet inskrivna barn i barnomsorgen börjat minska. De sjunkande födelse-talen slår igenom. Hösten 2000 var totalt 706 200 barn inskrivna i förskola, familjedaghem och fritidshem, en minskning sedan året innan med cirka 14 000 barn. Det är antalet barn i familjedaghem som står för merparten av minskningen. Antalet barn i förskola och fritidshem har däremot inte förändrats så mycket det senaste året. Den markanta ökningen av antalet barn i fritidshem under de senaste tio åren har nu brutits.

Antalet barn i barnomsorgen sammanhänger naturligtvis med antalet barn i befolkningen. De stora barnkullarna från första hälften av 1990-talet lämnar nu barnomsorgen för att börja skolan. Samtidigt sjunker barnantalet i förskoleåldrarna. Åren 1993 – 1995 uppgick antalet barn i åldern ett till fem år till över 600 000 och kommer att under de närmaste åren ligga kring 450 000, vilket innebär en minskning med drygt 20 procent.

Andel barn i barnomsorgen

Minskningen av antalet inskrivna barn motsvaras dock inte av en minskning i andelen inskrivna barn. Den ökning av andelen inskrivna barn som pågått under lång tid fortsätter (tabell 7.2). Hösten 2000 var 76 procent av alla barn 1–5 år inskrivna i förskoleverksamheten – en ökning med en procentenhet sedan året innan. Även i fritidshem ökade andelen inskrivna barn med en procentenhet under samma period till 67 procent av 6–9-åringarna samt 7 procent av 10–12-åringarna.

Tabell 7.2 Andel inskrivna barn i procent av befolkningen i respektive åldrar

Ålder	1990		1999	
	Andel	Antal	Andel	Antal
1-2 år	44	103	60	108
3-6 år	64	263	82	350
7-9 år	49	143	63	238
10-12 år	8	22	7	24

Källa: 1990 SCB *Förskolor, fritidshem och familjedaghem*. 1999 Skolverket *Barnomsorg och skola i siffror 1999*.

Efterfrågan

Efterfrågan på nya platser inom barnomsorgen har under hela utbyggnadsperioden varit högre än tillgången. Trots den kraftiga utbyggnaden kapades inte köerna i motsvarande mån. År 1995 var nyefterfrågan, dvs. skillnaden mellan antalet efterfrågade platser och antalet tillgängliga platser 69 000. 1996 minskade den till 55 000 vilket var den lägsta noteringen under perioden 1987-1996.

Även om efterfrågan på barnomsorg för barn 1-9 år till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar numera är i det närmaste tillfredsställd finns fortfarande en otillfredsställd efterfrågan bland arbetslösa och föräldralediga föräldrar som önskar låta äldre syskon behålla sin plats i barnomsorgen. Efterfrågan på barnomsorgsplatser är tämligen hög bland arbetslösa föräldrar, men lägre bland föräldralediga. Enligt Skolverkets föräldraenkät 1999 efterfrågade arbetslösa föräldrar med barn i åldern 1-5 år plats till cirka 70 procent av sina barn, medan motsvarande andel bland de föräldralediga var ungefär hälften så stor¹⁹. Bland förvärvsarbetande eller studerande föräldrar låg andelen kring 90 procent (tabell 7.3).

¹⁹ Barns omsorg, Skolverket, rapport 203 Tillgång och efterfrågan för barn 1-12 år med olika social bakgrund.

Tabell 7.3 Andel barn 1–5 år som har barnomsorgsplats (förskola/familjedaghem) respektive ytterligare andel som föräldrarna vill ha plats för 1999

Föräldrarna sysselsättning	Totalt antal barn	Andel (%) med plats	Ytterligare som vill ha plats
Förvärvsarbetande/studerande	331 000	89	1
Arbetslös	40 000	62	10
Föräldraledig	69 000	27	10
Hemma	8 000	20	13
Övriga	16 000	68	5
Samtliga	464 000	76	4

Källa: Skolverkets föräldraenkät (1999) *Tillgång och efterfrågan på barnomsorg*.

En liknande undersökning gjordes år 1996. En jämförelse med denna visar att det blivit vanligare att barn till arbetslösa föräldrar har barnomsorgsplats. Enligt 1999 års undersökning fanns 62 procent av de arbetslösas barn i barnomsorgen, jämfört med 51 procent år 1996. Bland barn till föräldralediga föräldrar är andelen i stort sett oförändrad, 27 procent. Resultaten tyder också på att både arbetslösa och föräldralediga föräldrar efterfrågar plats för sina barn i något mindre utsträckning år 1999 än tidigare.

Besparingar och kvalitet

Den svenska barnomsorgen började byggas ut i en tid när samhälls ekonomin var god och efterfrågan på arbetskraft var stor. Råd och riktlinjer i alla frågor som rörde barnomsorgen hade hög genomslagskraft. Statsbidragen till barnomsorgen var öronmärkta och såväl prestations- som kvalitetsinriktade. Resurserna till utvecklingsarbetet var generösa.

Under 1990-talet blev barnomsorgen en av de verksamheter som fick vidkännas de största besparingar i kommunerna. Ändå har fler barn än någonsin fått tillgång till offentligt finansierad barnomsorg under 1990-talet. Trots att antalet inskrivna barn i barnomsorgen²⁰ ökade med cirka 180 000 barn under perioden 1990 till 1997 var bruttokostnaden oförändrat 42 miljarder kronor (tabell 7.4). Be-

²⁰ Inklusive barn inskrivna i daghem/fritidshem eller familjedaghem.

räkningar visar att timkostnaden minskade med 20 procent vid daghemmen och med 22 procent vid fritidshemmen mellan åren 1991 och 1996. (Socialstyrelsen 1998).

Tabell 7.4 Antal inskrivna barn i förskola (daghem och deltidsgrupp), fritidshem och familjedaghem (1000-tal) samt bruttokostnad för barnomsorgen år 1990 samt åren 1994–1997

År	Antal inskrivna barn i				Summa ¹⁾	Netto ²⁾	Bruttokostn/ mdkr
	daghem	deltids- grp	fritids- hem	familje- daghem			
1990	268	63	109	156	595	571	42,0
1994	338	66	178	129	712	679	40,1
1995	361	67	210	123	761	725	40,9
1996	366	75	239	110	790	747	42,0
1997	363	84	264	96	807	753	42,3

¹⁾ Barn inskrivna både i deltidsgrupp och daghem/fritidshem eller familjedaghem är dubbelräknade

²⁾ Barn inskrivna både i deltidsgrupp och daghem/fritidshem eller familjedaghem är räknade endast en gång

Källa: 1990–1993 SCB, 1994–1996 Socialstyrelsen, 1997 Skolverket *Barnomsorg och skola i siffror 1998 del 3 Kostnader*.

Att ta emot fler barn i barngrupperna har varit det vanligaste sättet att snabbt tillgodose det ökande behovet av platser som de stora barnkullarna från åren kring 1990 medförde. De genomsnittliga gruppstorlekarna har ökat i samtliga barnomsorgsformer. Tendensen är likartad i hela landet även om det finns stora skillnader mellan och ibland även inom kommuner. Under de senaste åren har en särskilt stor ökning skett av barngruppernas storlek i fritidshemmen. År 1998 var gruppstorleken i genomsnitt 29,4 barn att jämföra med 17,8 barn år 1990, dvs. ökningen har varit nästan 50 procent.

Under 80-talet hade flertalet daghemsgrupper högst 15 barn. Numera har över hälften av barngrupperna minst 18 barn. Barngruppernas storlek och brist på vikarier är det som personal och föräldrar är mest kritiska till i dagens barnomsorg. Även antalet barn per årsarbetare har ökat kraftigt i förskolan/daghemmen de senaste tio åren.

Ökningen har dock avstannat och hösten 2000 var antalet barn per årsarbetare oförändrat jämfört med året innan (5,4). Variationerna är måttliga mellan olika kommungrupper. För glesbygdskommuner är antalet barn per årsarbetare 4,8 medan motsvarande siffra för förortskommuner är 5,7. Variationen är större mellan enskilda kommuner, antalet barn per årsarbetare varierar mellan 3,7 och 8,6.

Förskolan har fått ökade resurser per barn under de tre senaste åren. Kostnaden för förskolan var visserligen densamma 1999 som 1998 (21,6 miljarder kronor) men eftersom antalet inskrivna barn minskat mellan de två åren innebär detta att kostnaden per barn ökat (en ökning med 8 procent). Ökningen bör dock ses mot bakgrund av de kraftiga kostnadsminskningar som ägde rum under första hälften av 1990-talet – kostnadsnivån per plats i barnomsorgen 1999 är fortfarande lägre än den var 1991. En stor del av kostnadsökningen under 1999 kan hänföras till ökade personalkostnader vilka i sin tur beror mer på höjda löner än på ökat antal anställda.

Det är dock i fritidshemmen som de största besparingarna har gjorts. Besparingstrenden som tycks ha brutits i förskolan fortsätter i fritidshemmen. Medan antalet barn per årsarbetare var 8,3 i början av 1990-talet uppgick det i genomsnitt till 15,3 i slutet av årtiondet, i det närmaste en fördubbling av antalet barn i förhållande till antal personal under denna period.

I en utvärderingsstudie som nyligen gjorts om fritidshemmen menar Skolverket att barngrupperna blivit för stora, att personalen inte får tid att planera verksamheten och att lokalerna i flera fall inte är rätt anpassade²¹. Personalen uppger att de känner en djup frustration. De skulle kunna vara bättre och ge barnen mer meningsfulla aktiviteter och stöd. Över hälften av personalen anser att kvaliteten försämrats de senaste tre åren.

En tydlig majoritet, 93 procent av föräldrarna, säger dock att de känner sig trygga när barnen är på fritids. 30 procent säger att kvaliteten försämrats de senaste åren, 14 procent att den blivit bättre. 60 procent av föräldrarna tycker inte att barngrupperna är av lämplig storlek. Skillnaden i syn mellan föräldrar och personal gör att utvärderarna undrar vilka föreställningar föräldrarna har om vad fritidspedagogerna kan göra.

År 2001 beslutade regeringen om kraftigt ökade medel särskilt avsedda för strategiska personalförstärkningar i skola och fritids-

²¹ *Finns fritids? – En utvärdering av kvalitet i fritidshem*. Skolverket 2000.

hem. Bidraget införs fr.o.m. hösten 2001. Satsningen kommer att öka stegvis och kommer slutligen totalt omfatta ca 17 miljarder kronor om året.

Nöjda föräldrar?

Knappt vart fjärde (24 %) barn i åldern 1–5 år, sammanlagt 110 000 barn, har i dag inte plats i förskola eller familjedaghem. En enkätundersökning riktad till landets småbarnsföräldrar visar att den största gruppen av dessa barn, närmare 50 000 (11 %), är hemma med en föräldraledig förälder²². Det rör sig således om barn som i stor utsträckning sannolikt kommer att börja i förskola eller familjedaghem när föräldraledigheten är slut. För 17 000 (4 %) barn klarar föräldrarna omsorgen själva genom att arbeta eller studera på olika tider och turas om att vara hemma med barnet. Cirka 13 000 (3 %) barn är hemma med en arbetslös förälder. För lika många barn har föräldrarna ordnat privata lösningar som barnflicka, släkting etc. Endast 6000 barn (1 %) är hemma med en hemarbetande förälder.

Av enkäten framgår vidare att flertalet föräldrar är nöjda med den omsorgsform barnet har. Mest nöjda är de föräldrar vars barn har en barnomsorgsplats (90 % nöjda). Av missnöjda föräldrar med plats (10 %) ville ungefär hälften byta omsorgsform från familjedaghem till förskola eller vice versa. Ungefär hälften ville kunna ha barnet hemma. Mindre nöjda (74 % nöjda) var de föräldrar som inte hade plats för sina barn inom barnomsorgen. I gruppen missnöjda föräldrar utan plats ville det stora flertalet ha en plats, framför allt i förskolan.

Det vanligaste skälet som uppgavs till att barnet inte har den önskade omsorgsformen är att det är för dyrt och näst vanligast att kommunens regler sätter hinder i vägen. Bland dem som uppger att det är för dyrt finns både föräldrar som själva vill vara hemma med barnet och föräldrar som vill att barnet skall ha barnomsorgsplats. Ju äldre barnet är desto vanligare är att föräldrarna hänvisar till att barnomsorgsplatsen är för dyr²³.

²² *Barns omsorg*, Skolverket, rapport 203, Tillgång och efterfrågan för barn 1–12 år med olika social bakgrund.

²³ *Barns omsorg*, Skolverket, rapport 203 se not 23.

Vilka föräldrar utnyttjar barnomsorgen?

I familjer där föräldrarna har minst treårig högskoleutbildning går 78 procent av alla barn i åldern 6–9 år i skolbarnsomsorg jämfört med 53 procent när föräldrarna har enbart grundskola. I förskoleverksamheten är skillnaderna mindre (80 % jämfört med 72 %).

Såväl föräldrarnas utbildning som deras födelseland, civilstånd och även bostadsort har betydelse för barnets omsorgsform. Ju längre utbildning föräldrarna har desto oftare har de barnomsorgsplatser till sina barn. Skillnaderna förklaras till en del – men inte helt, av att högutbildade föräldrar arbetar mer och bor på orter där barnomsorgen är väl utbyggd. Barn till högutbildade har också längre närvarotider i barnomsorgen. I genomsnitt tillbringas barn till föräldrar med minst treårig högskoleutbildning tre timmar mer per vecka inom barnomsorgen än barn vars föräldrar endast har grundskoleutbildning.

I en stor del av landets småbarnsfamiljer arbetar någon av föräldrarna, vanligen kvinnan, deltid. År 1998 hade 46 procent av de förvärvsarbetande mödrarna till barn i förskoleåldrarna ett deltidsarbete, jämfört med 6 procent av fäderna. Enligt SCB var barnens genomsnittliga vistelsetid i förskoleverksamheten samma år 31 timmar i veckan, eller ungefär sex timmar per dag. För 38 procent av barnen var vistelsetiden kortare än 30 veckotimmar, medan den för 37 procent uppgick till mellan 30 och 40 timmar. Resterande 25 procent av barnen hade vistelsetider som överskred 40 timmar.

Barn till högutbildade finns inte lika ofta i familjedaghemmen som andra barn, men i stället mycket oftare i enskild (icke-kommunal) förskola. Det är sex gånger så vanligt att barn vars föräldrar har treårig högskoleutbildning går i enskilda förskolor som att barn till föräldrar med grundskola gör det (18 % jämfört med 3 %).

Det finns också skillnader som sammanhänger med föräldrarnas födelseland. Barn med utländsk bakgrund har inte barnomsorgsplatser lika ofta som andra barn. Skillnaderna är dock ganska små och gäller barn vars föräldrar förvärvsarbetar eller studerar. Bland arbetslösa föräldrar har barn med utlandsfödda föräldrar i stället något oftare plats än andra barn.

Efterfrågan på barnomsorg – när barnet inte redan har plats, är störst bland ensamstående, arbetslösa och bland familjer som bor i storstadsområden och i flerfamiljshus. Efterfrågan är i allmänhet mindre om föräldrarna är samboende, någon av föräldrarna är hemarbetande eller föräldraledig och om familjen bor utanför storstadsområden och i småhus.

Bland föräldrarna till de 10–12-åringar som klarar sig själva efter skolan är mer än var femte inte nöjd. Skolverkets undersökning visar att skolbarnsomsorgen för 10–12-åringar inte bara är dåligt utbyggd, utan att den även i övrigt är lågt prioriterad i kommunerna.

Barn till arbetslösa eller föräldralediga

Ett av de problem som blev särskilt tydligt under 1990-talet hade samband med kommunernas allt striktare regelverk när det gällde barn till arbetslösa föräldrar och deras möjligheter att få eller behålla en barnomsorgsplats. Kommunernas allt sämre ekonomiska förutsättningar i samband med att trycket på att bygga ut barnomsorgen i enlighet med lagstiftningen ökade, gjorde att kommunerna gjorde vad som kunde göras inom regelverket för att pressa kostnaderna.

Många barnfamiljer drabbades av arbetslöshet under denna period till följd av situationen på arbetsmarknaden. Att detta även skulle innebära att barnen i familjen inte längre kunde gå till dagis som vanligt blev för många föräldrar och barn en negativ överraskning. Föräldrar har vittnat om att just detta kanske var det allra svåraste med arbetslösheten – att den också så påtagligt ändrade barnens vardag.

Enligt en uppföljning våren 1998 av kommunernas regelverk fick ett förskolebarn behålla sin plats i drygt hälften av landets kommuner om någon av föräldrarna blev arbetslös, medan de miste sin plats i ca 40 procent av kommunerna. För barn vars föräldrar var föräldralediga för vård av ett yngre syskon var reglerna än mer restriktiva. Drygt tre av fyra kommuner tillät inte att ett förskolebarn gick kvar i förskolan eller familjedaghemmet om föräldern tog föräldraledigt.

Under de senaste åren har arbetslösheten minskat markant. 40 000 barn i åldern 1–5 år hade minst en arbetslös förälder hösten 1999, vilket är hälften så många som hösten 1996.

Avgifter

Ett annat problem under 1990-talet kom barnomsorgsavgifterna att bli. Allt fler kommuner började då se över sina avgiftssystem. Nivåer och konstruktioner förändrades i syfte att minska netto-

kostnaderna. En tydlig tendens blev att avgifterna allt oftare användes som ett medel att dämpa efterfrågan. Nivåerna höjdes och den andel av kommunernas kostnad som finansieras genom föräldraavgifter ökade från 10 procent 1990 till 18 procent 1999 (tabell 7.5).

Tabell 7.5 Andel av kommunernas bruttokostnad som finansieras genom föräldraavgifter

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
10 %	11%	12%	13,7%	15%	15%	15%	16,5%	18%

Källa: 1991–1997 SCB Statistiska meddelanden, 1998–1999 Skolverket *Barnomsorg och skola i siffror*.

Det blev under 1990-talet vanligt att avgifterna kopplades till barnens närvarotider. Så gott som samtliga kommuner införde någon form av tidsrelaterade avgifter och antalet tidsintervall ökade. I den mest långtgående formen – timtaxan – knöts avgiften direkt till det antal timmar barnet var i förskolan. Avgifternas koppling till föräldrarnas inkomster var vanlig redan i början av 90-talet. Då hade 75 procent av kommunerna någon form av inkomstrelatering. I dag har andelen ökat till 90 procent.

Skillnaderna mellan kommunerna när det gäller barnomsorgsavgifter har ökat kraftigt under senare år. Skolverkets kartläggning i mars 1999 visar att en tvåbarnsfamilj med genomsnittliga inkomster och barnen i förskola 40 timmar per vecka kan få betala mellan 0 och 4 200 kronor i månadsavgift (en kommun i landet hade helt tagit bort avgifterna i förskolan i mars 1999)²⁴. Det motsvarar en skillnad på 50 000 kronor per år. För en lågavlönad ensamstående förälder med ett barn i förskola 46 timmar i veckan ligger avgiften mellan 0 och 2 420 kronor per månad. Det motsvarar en skillnad på nästan 30 000 kronor per år.

Även kommunalskatten skiljer sig åt mellan kommunerna. Skolverket har beräknat den summa familjerna har kvar efter det att skatt, barnomsorgsavgift, hyra, mat och annat nödvändigt har betalats för en månad. Även här är det stora skillnader mellan kommunerna. Tvåbarnsfamiljen i exemplet ovan har 3 370 kronor kvar i en kommun och 6 920 kronor i en annan, en skillnad på närmare 43 000 kronor per år²⁵.

²⁴ Avgifter i förskola och fritidshem 1999, Skolverkets rapport 174.

²⁵ Avgifter i förskola och fritidshem 1999, Skolverkets rapport 174.

Tabell 7.6 Del av barnfamiljers disponibel inkomst per kostenhetsenhet som går till barnomsorgsavgift, procent

	1991	1993	1995	1997	1999
Ensamst. med barn	1,5	1,7	2,4	2,3	2,1
G/S 1 barn	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6
G/S 2 barn	1,8	2,3	2,7	3,3	3,1
G/S 3+ barn	1,8	2,2	2,6	3,2	2,8

Källa: Skolverket.

Barnomsorgsavgiften utgör ofta en relativt stor utgift i en barnfamiljs hushållsekonomi (tabell 7.6). När dessa, som i dag, är oreglerade kan det innebära att åtgärder för att förbättra barnfamiljernas ekonomi, t.ex. en barnbidragshöjning, går barnfamiljerna helt förbi på grund av att kommunerna samtidigt höjer barnomsorgsavgiften i motsvarande mån.

Maxtaxa i barnomsorgen

Den 1 januari 2002 kommer en maxtaxa att införas i förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Maxtaxan blir frivillig för kommunerna som kommer att bli ekonomiskt kompenserade för det intäktsbortfall som maxtaxan innebär. Dessutom kommer kommunerna att få del av ett särskilt bidrag till kvalitetssäkring som kan användas för personalförstärkningar och kompetenshöjning av personal. Den högsta avgiften kommer att bli 1 140 kronor per månad i förskoleverksamheten och 760 kronor i skolbarnomsorgen (tabell 7.7 och 7.8).

Tabell 7.7 Avgifter i förskoleverksamheten (förskola/familjedaghem) med maxtaxa

Barn 1	3 procent av inkomsten	dock högst	1 140 kr/mån
Barn 2	2 procent av inkomsten	dock högst	760 kr/mån
Barn 3	1 procent av inkomsten	dock högst	380 kr/mån
Barn 4	ingen avgift		

Källa: Skolverket.

Tabell 7.8 Avgifter i skolbarnsomsorgen (fritidshem/familjedaghem) med maxtaxa

Barn 1	2 procent av inkomsten	dock högst	760 kr/mån
Barn 2	1 procent av inkomsten	dock högst	380 kr/mån
Barn 3	1 procent av inkomsten	dock högst	380 kr/mån
Barn 4	ingen avgift		

Källa: Skolverket.

För att nå taket i maxtaxan i förskoleverksamheten skall hushållets samlade inkomster före skatt vara minst 38 000 kr/mån och i skolbarnsomsorgen minst 34 000 kr/mån (tabell 7.9 och 7.10). Upp till dessa nivåer betalar barnfamiljen tre, två respektive en procent av sin inkomst.

Tabell 7.9 Avgifter i förskoleverksamheten (förskola, familjedaghem) efter inkomst i familjen

Hushållets inkomst	Ett barn	Två barn	Tre eller fler barn
10 000	300	500	600
14 000	420	700	840
18 000	540	900	1 080
22 000	660	1 100	1 320
26 000	780	1 300	1 560
30 000	900	1 500	1 800
34 000	1 020	1 700	2 040
38 000	1 140	1 900	2 280

Källa: Skolverket.

Tabell 7.10 Avgifter i skolbarnsomsorgen (fritidshem, familjedaghem) efter inkomst i familjen

Hushållets inkomst	Ett barn	Två barn	Tre eller fler barn
14 000	280	420	560
18 000	360	540	720
22 000	440	660	880
26 000	520	780	1 040
30 000	600	900	1 200
34 000	760	680	1 020

Källa: Skolverket.

Skolverket har kartlagt avgifterna i förskola och fritidshem för femton typfamiljer i mars 1999. Typfamiljerna skiljer sig åt när det gäller inkomst, antal barn och närvarotid i förskolan eller fritidshemmet. De kan vara flera gånger högre i en kommun än i en annan för samma typfamilj. I huvuddelen av kommunerna är dock inte skillnaderna så stora. I de 80 procent av kommunerna som återstår sedan de 10 procent dyraste och de 10 procent billigaste kommunerna räknats bort ryms avgifterna inom ett intervall där den högsta avgiften är ungefär en och en halv till två gånger så stor som den lägsta.

I tabellen nedan visas hur avgifterna för några av Skolverkets typfamiljer kommer att påverkas av maxtaxan. Av tabellen framgår att det blir en tämligen stor avgiftssänkning för stora grupper av barnfamiljer. Till exempel kommer en tvåbarnsfamilj med barnen i förskola 33 timmar per vecka och en samlad månadsinkomst på drygt 35 000 kronor att få en sänkning av månadsavgiften som i 80 procent av kommunerna ligger i intervallet 410 – 1 410 kronor. I 10 procent av kommunerna kommer sänkningen att vara högre, i 10 procent lägre. För en lågavlönad ensamstående förälder med ett barn i förskola 46 timmar per vecka kommer sänkningen på motsvarande sätt att ligga i intervallet 363 – 803 kronor (tabell 7.11).

Tabell 7.11 Avgifter 1999 för sex typfamiljer jämfört med avgiften i ett system med maxtaxa. Kronor per månad

Antal barn/ närvarotid	Civilstånd	Brutto- inkomst	Avgift 1999 i 80 procent av- kommunerna	Avgift med maxtaxa*
Ett barn, 4 år i förskola33h/ vecka	Samman- boende	32 900	1 490–2 230	987
Ett barn, 4 år, i Förskola46h/ vecka	Ensam- stående	14 550	800–1 240	437
Två barn, 2 och4 år, i för- skola 33h/ vecka	Samman- boende	35 200	2 170–3 170	1 760
Två barn, 2 och 4 år, i förskola 46h/vecka	Ensam- stående	13 150	900–1 490	658
Två barn, 2 och4 år, i för- skola 46h/ vecka	Samman- boende	44 100	2 600–4 290	1 900 (maxtak)
Ett barn, 8 år, i Fritidshem 26h/vecka	Ensam- stående	18 950	520–1 110	379

* hänsyn har inte tagits till reduktion av avgiften för allmän förskola för fyra- och femåringar

Källa: Skolverket.

En låg avgift i barnomsorgen kommer att innebära en avsevärd ekonomisk standardhöjning för merparten av alla barnfamiljer. Detta gäller såväl familjer med låg- och medelinkomster som familjer med högre inkomster. Den ekonomiska standardhöjning som maxtaxan leder till kommer sannolikt att öka barnfamiljernas möjligheter att lägga upp familjeliv och arbetsliv på ett sätt som passar familjens behov.

Det mesta tyder på att samtliga kommuner kommer att införa maxtaxan den 1 januari 2002.

Barnomsorg som en del av den generella välfärden

Regeringen har i samband med att reformen om maxtaxa genomfördes uttalat att barnomsorgen i likhet med skolan, föräldraförsäkringen, barnbidraget och hälso- och sjukvården skall bli en del av den generella välfärden och erbjudas alla barn och barnfamiljer. På sikt skall barnomsorgen bli helt avgiftsfri. Till maxtaxan fogades därför även andra reformer i syfte att öka tillgängligheten till barnomsorgen.

Barn i åldern 1–5 år vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn skall i likhet med vad som gäller för barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar omfattas av kommunens skyldighet att tillhandahålla plats inom förskoleverksamheten, d.v.s. förskola eller familjedaghem från den 1 juli 2001 respektive 1 januari 2002. Barnen skall garanteras en vistelse om minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Rätten till förskoleverksamhet för dessa barn gäller både att behålla och att er hålla en plats.

Dessutom skall förskolan göras allmänt tillgänglig för alla barn från och med fyra års ålder. Den allmänna förskolan skall vara avgiftsfri och omfatta minst 525 timmar om året. Det skall vara kommunens skyldighet att erbjuda alla barn plats i förskola och informera föräldrarna om verksamhetens syfte. För barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar gäller liksom tidigare att verksamheten skall tillhandahållas i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller utifrån barnets eget behov. Den allmänna förskolan kommer att införas den 1 januari 2003.

Sammanfattning

Att det finns en kvalitativt god barnomsorg att tillgå torde vara en av de viktigaste förutsättningarna för föräldrars möjligheter att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap. Detta har i sin tur visat sig vara en betydande faktor för människors benägenhet att skaffa sig barn.

Även om bristen på barnomsorgsplatser varit påtaglig och köerna varit långa tills för bara några år sedan så har tillgängligheten oavbrutet ökat. Fortfarande ökar andelen barn inom barnomsorgen varje år.

Barnomsorgen har främst haft barn till förvärvsarbetande eller studerande föräldrar som målgrupp, dessutom barn i behov av stöd för sin utveckling. Vissa skillnader, om än små, mellan tillgången till barnomsorg inom olika grupper av familjer har funnits och finns alltjämt. Barn i tjänstemannafamiljer var länge dominerande i barnomsorgen, vilket dock senare utjämnades. I dag finns en liten överrepresentation av barn till föräldrar med högre utbildning i barnomsorgen, särskilt inom skolbarnomsorgen. Dessa grupper förvärvsarbetar i högre utsträckning och har längre arbetstider än andra grupper. Barnomsorg för äldre barn är mest avgiftskänslig, vilket kan avhålla vissa grupper av föräldrar från att utnyttja skolbarnomsorgen. Barn med utländsk bakgrund har inte barnomsorgsplatser lika ofta som andra barn, mest beroende på att arbetslösheten är högre inom dessa grupper, skillnaderna är dock små.

Decentraliseringen understödjer olikheter mellan kommuner. På vissa håll har man generösa regler när det gäller tillgången till barnomsorg för barn till arbetslösa eller föräldralediga. På andra håll mister dessa barn sin plats. Under 1990-talets ökande arbetslöshet blev dessa skillnader påtagliga och betraktades så småningom som allt mer oacceptabla. Detta blev särskilt tydligt i den förskjutning av fokus från barnomsorg som en service för förvärvsarbetande föräldrar till förskolan som en rättighet för alla barn.

Även vad gäller föräldraavgifter ansågs variationerna under 1990-talet till slut orimligt stora mellan kommunerna och mellan olika barnfamiljer. Dessutom riskerade de tids- och inkomstrelaterade avgifterna att skapa ogynnsamma marginaleffekter.

1990-talets ekonomiska nedgång drabbade barnomsorgen som fick större barngrupper och lägre personaltäthet. Skillnaderna är betydande också i detta avseende mellan kommuner och även inom kommuner. En viss återhämtning har skett de senaste åren, då resurserna per plats ökat. Fortfarande ligger dock inte resurserna på samma nivå som i början av 1990-talet. Det mesta tyder dock på att barnomsorgen fortfarande åtnjuter föräldrars förtroende.

Förvärvsarbetande och studerande föräldrar har numera god tillgång till barnomsorg. En otillfredsställd efterfrågan finns bland framför allt barn till arbetslösa föräldrar, men även föräldralediga.

Nya grupper av föräldrar får tillgång till barnomsorg när beslutet om maxtaxa och allmän förskola för fyra- och femåringar införs samt att barn till arbetslösa eller föräldralediga ges rätt till förskoleverksamhet.

Avgifterna, som stigit kraftigt under 1990-talet, med stora skillnader mellan kommuner, kommer att sänkas markant för praktiskt

taget alla barnfamiljer och bli desamma oavsett bostadsort. Maxtaxan i kombination med förbättringar av det ekonomiska familjestödet kommer att öka barnfamiljernas konsumtionsutrymme avsevärt och kan även underlätta för föräldrar att lägga upp familjeliv och arbetsliv på ett sätt som passar familjens behov.

Christina Bergqvist och Anita Nyberg konstaterar i Valfärdsboks slutet att den svenska välfärdsmodellen som under 1990-talets gång ibland förklarats död snarare åtnjutit en förvånansvärt hög stabilitet. Deras analys av svensk offentligt finansierad barnomsorg visar att det inte heller här är fråga om några större nedmonteringar, utan snarare en fråga om både kontinuitet och förändring. Det finns inga tecken på att Sverige närmar sig de liberala (dvs. marknadsinriktade) eller konservativa (dvs. familjeinriktade) välfärdsregimernas barnomsorgsmodeller eller den manliga försörjningsmodellen²⁶.

7.5 Att kombinera familj med studier

I Sverige avlönas inte föräldraskapet i sig. I stället lämnar staten bidrag för de kostnader som förknippade med att ha barn i form av de allmänna barnbidragen. Föräldraförsäkringen försäkrar mot inkomstbortfall och övriga förmåner kan sägas försäkra mot andra risker. Även de stöd som riktar sig till särskilda föräldragrupper baseras på idén att föräldern/föräldrarna kommer att ha en inkomst som räcker till deras egen försörjning. På samma sätt har den kommunala barnomsorgen endast garanterat plats åt barn till föräldrar som arbetar eller studerar. Den svenska familjepolitiken är alltså utformad i samklang med *arbetslinjen*.

Frågan ställer sig därför i vilken mån familjepolitikens och övriga stödsystems utformning förstärkt den norm som säger att man innan man skaffar barn först ska ha fått en fast förankring på arbetsmarknaden. För att klarlägga detta försöker vi i det följande peka på de av familjepolitiken givna villkoren för föräldrar under studietiden, under perioder av arbetslöshet samt då man arbetar.

²⁶ SOU 2001:52, Bergqvist Christina & Nyberg Anita: *Välfärdstjänster i omvandling, kap. 5 Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet*, sid. 44.

Barn under studietiden

När sysselsättningen bland personer under 30 år sjönk dramatiskt under 1990-talet steg andelen studerande snabbt. Samtidigt har studerande fortsatt vara en grupp som har lågt barnafödandet. Oberoende av vilket samband man ser mellan sysselsättningsnedgången och studieökningen har den senare alltså i sig bidragit till att skjuta upp barnafödandet till högre åldrar (se vidare kapitel 6). Frågan är vilken roll de offentliga stödsystemen här har spelat.

Utan stöd från statens sida är studerande en grupp med små ekonomiska möjligheter att försörja en familj. Att familjepolitiken utformats enligt arbetslinjen är däremot i sig inget direkt hinder för att studerande skall kunna skaffa barn. Eftersom högskolestudier idag är en förutsättning för en allt större andel av alla anställningar, och då man alltmer övergår till att tala om ett livslångt lärande, skulle studietiden kunna ses som en integrerad del av arbetslivet. Två egenskaper hos studie- och familjestöden gör dock att de inte idag kan sägas vara anpassade till studerande föräldrars särskilda situation: studiestöden tar ingen hänsyn till den studerandes faktiska försörjningsbörda och familjepolitiken utgår från att föräldrarna har en egen inkomst.

Fram till 1989 fanns ett särskilt barntillägg i studiestödssystemet. Detta bestod av möjligheten till ett extra lån på maximalt 0,25 basbelopp per barn och år (drygt 1100 per studiemånad i 2000 års priser). I den statliga studiemedelsutredningen 1987 påpekades att ett dylikt tillägg från och med 1989 inte längre var motiverat då studiemedlets totalbelopp höjdes till en nivå motsvarande många förvärvsarbetandes nettoinkomst (från 1,450 till 1,755 basbelopp per år). Barnbidrag och bostadsbidrag hade dessutom förbättrats betydligt sedan tillägget införts²⁷. Tillägget avskaffades i.o.m. 1989 års studiemedelsreform.

Reformen innebar alltså en ökad disponibel inkomst för studerande med studiemedel utan barn. Även studerande med ett barn fick en marginell höjning (ca 2000 kronor/år), medan en studerande förälder med två barn fick sin disponibla inkomst sänkt med drygt 5500 kronor per år (2000 års priser). Om båda föräldrar uppbar studiestöd fick de dock en högre disponibel inkomst i och med det högre studiemedlet.

Den reform av studiemedelssystemet som trädde i kraft i juli 2001 bygger också på principen att studiestödet bara skall finansie-

²⁷ SOU 1987:39, *Studiemedel*, sid. 32-34 och SOU 1996:90, *Sammanhållet studiestöd*, sid. 138.

ra den studerandes egna levnadskostnader. Denna reform innebär i stora drag att totalsumman även fortsättningsvis uppgår till 1,755 basbelopp men att bidragsdelen ökar från 27,8 till 34,5 procent samt att återbetalningsreglerna skärps. Dessutom avskaffas gradvis vuxenstudiestöden "särskilt vuxenstudiestöd" (SVUX) och "särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa" (SVUXA) fram till 2003. Dessa ersätts då istället med en möjlighet till studiemedel med en ännu högre andel bidrag (82 procent). För att personer som hunnit uppnå en viss ekonomisk standard inte skall avhållas från studier p.g.a. svårigheter att gå ned i disponibel inkomst införs även möjligheten för studerande över 25 att ta ett extra lån på maximalt ca 1600 kronor per studiemånad.

SVUX infördes 1975 och vänder sig till personer som tar tjänstledigt för att studera på grundskole- eller gymnasienivå medan SVUXA, som infördes 1984, vänder sig till arbetslösa över 20 som studerar på grundskole- och gymnasienivå. 1998 uppbar ca 50 000 studerande något av dessa båda stöd, jämfört med nästan 300 000 som uppbar studiemedel. I båda förmånerna utgår ett bidrag som generellt är betydligt högre än för studiemedel samt ett lån så att totalsumman motsvarar vad personen i fråga skulle ha fått i arbetslöshetsersättning. 1984 infördes ett särskilt barntillägg, bestående av ett skattepliktigt bidrag på 0,25 av basbelopp, inom ramen för SVUX och SVUXA. Detta avskaffades dock 1995. Det ansågs inte motiverat att dessa förmåner till skillnad från övriga stöd som bygger på inkomstbortfallsprincipen dessutom skulle ta hänsyn till försörjningsbördan²⁸. Frågan om studerande föräldrars särskilda försörjningsansvar ansågs bättre kunna behandlas av de familjeekonomiska stöden²⁹.

Då denna regeländring inte motsvarades av någon allmän höjning av stödets nivå innebar den en markant minskning av disponibel inkomst för vissa vuxenstuderande. Det särskilda tillägget motsvarade ett inkomsttillskott på ca 6400 kronor per barn och år. För de ekonomiskt relativt svaga vuxenstuderandehushållen innebar dess införande 1984 alltså en markant ökad inkomst och dess avskaffande 1995 en rejäl sänkning för vissa grupper. Mellan 1991 och 1997 sjönk summan av barnbidrag och särskilt barntillägg med ca 9000 kronor per år och barn. Hur det individuella studerandehushållet berördes beror dock även bl.a. på andra behovsprövade stöd och inkomstrelaterade avgifter (t.ex. för barnomsorg).

²⁸ Riksdagens skrivelse 1994/95:sfu 12 *Studiestöd, m.m.*

²⁹ SOU 1996:90, *Sammanhållet studiestöd*, sid 138.

Den statliga studiestödsutredningen tittade särskilt på gruppen ensamstående studerande föräldrars villkor för att se om det fanns anledning att på något sätt skydda denna grupp, vilken generellt har ett relativt stort behov av att höja sin utbildningsnivå. Utredningens slutsatser var dock att studerande inom gruppen ensamstående föräldrar inte över lag har en nämnvärt lägre ekonomisk standard än förvärvsarbetande i samma grupp³⁰.

Familjeutredningen instämmer i sitt slutbetänkande i att studerande föräldrars särskilda situation bäst tas om hand inom ramen för de familjeekonomiska stöden³¹. Enligt utredningen räcker dock inte dagens barnbidrag och bostadsbidrag som komplement till studiemedlet för studerande föräldrar att leva på. Utredningen pekar särskilt på att de studerande med barn (ca 15 procent av de studerande med studiemedel och ca 57 procent av de studerande med vuxenstudiestöd) betydligt oftare uppbär socialbidrag än studerande utan barn. Detta gäller framför allt gruppen ensamstående studerande föräldrar. Den höga andelen socialbidragstagare antyder att de ordinarie stöden inte täcker denna grupp tillräckligt. Omkring en tredjedel av studerande med studiemedel och ca en femtedel av de med vuxenstudiestöd fick under 1998 någon gång socialbidrag. Utredningen föreslår därför ett studerandetillägg knutet till barnbidraget³². Sammantaget kan dock sägas att studiestödssystem och familjeekonomiska stöd möjliggör för många studerande att ha barn.

Samtidigt har studerande³³ små ekonomiska förutsättningar att ta ut föräldraledighet vid barns födelse. Detta följer av att garantinivån i föräldraförsäkringen redan från början legat på en så låg nivå (diagram 7.7) att den inte i sig räcker som försörjning.

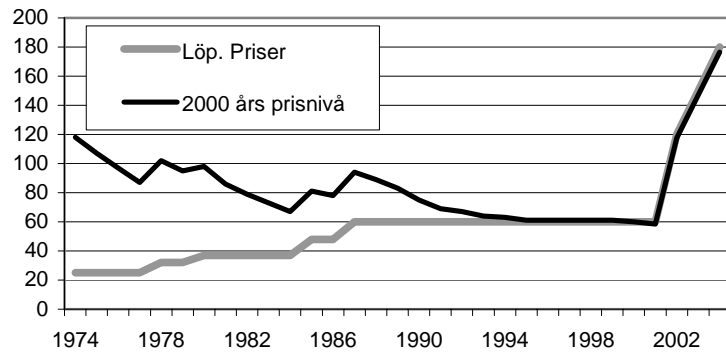
³⁰ Se not 30.

³¹ Se not 11.

³² Se not 11.

³³ Denna svårighet gäller dock inte samtliga studerande eftersom en person med SGI över garantinivån som fastställts innan han/hon inleder sina studier får behålla denna vilande och vid ett barns födelse kan få sin föräldrapenning beräknad därefter. Det är därför inte så mycket i egenskap av studerande som dessa har förhållandevis begränsade ekonomiska förutsättningar för barnafödande utan för att de saknar förankring på arbetsmarknaden.

Diagram 7.7 Garantnivån i föräldraförsäkringen 1974–2004, kronor per dag (brutto)



Regeringen har utöver den föreslagna nivåhöjningen år 2002 aviserat en gradvis höjning av nivån till 180 kronor/dag fram till 2004. De föreslagna höjningen kommer att påverka studerandes möjlighet att ta ut föräldraledighet vid barns födelse på ett positivt sätt. Oavsett att studerande med låg eller ingen SGI normalt sett kan förvänta sig en markant inkomstökning då de går från studier till förvärvsarbete är det en öppen fråga om dess studerande ska vara beroende av garantinivån i samband med föräldraledighet. Det är i sammanhanget intressant att notera att enligt Studiestödslagen får den studerande behålla studiestödet under den tid han eller hon är sjuk och inte kan studera alls. Motsvarande rätt finns inte när det gäller föräldraledighet.

8 Från bostadsort till social interaktion – andra påverkansfaktorer

8.1 Inledning

Vid sidan av de stora och mer uppenbara påverkansfaktorer på barnafödandet som behandlats i tidigare kapitel finns det naturligtvis också många andra faktorer som kanske påverkar mindre och som vi många gånger inte kan bedöma effekten av. I detta kapitel räknar vi upp och resonerar kring några sådana faktorer.

8.2 Regionala skillnader

Även om det finns ganska stora skillnader mellan olika orter vad gäller barnafödande fanns det under lågfruktsamhetsåren 1997–1999 bara tre kommuner i landet där den summerade fruktsamheten översteg 2.

Hög fruktsamhet finner man dels i ett antal mindre kommuner, inte minst i Norrland, dels i vissa förortskommuner till storstäderna. Bakgrunden kan vara helt olika. I många mindre kommuner är de unga kvinnorna jämförelsevis få. De som stannat kvar är ofta sammanboende. Det kan vara ett starkt skäl till att de bor kvar medan andra kvinnor lämnat orten.

Till vissa av storstädernas förortskommuner får man istället tänka sig att nybildade par eller par som planerar för barn gärna flyttar. I hög grad är det bostadsbeståndet som blir bestämmande för var barnfamiljerna slår sig ned inom storstadsområdena. Det första barnet men ännu mer sannolikt det andra och tredje föds sedan föräldrarna flyttat till förortskommunen. Runt Stockholm har Värmdö (1,94) och Botkyrka (1,79) de högsta fruktsamhetstalen, runt Göteborg finner vi Öckerö (1,87), Tjörn (1,79) och Kungsbacka (1,74) och slutligen utanför Malmö Staffanstorps (1,70). I vissa kommuner som t.ex. Öckerö kan det också vara

gamla religiösa kulturmönster som spelar in. Botkyrka är en kommun med många invandrare vilket också kan ha sin betydelse.

Lägst fruktsamhet finner man i de tre storstäderna, i de största högskoleorterna och i åtskilliga andra större städer. En stor del av de unga är här studerande och har låg fruktsamhet. Men här finns också många ungdomar som befinner sig i början av sitt yrkesliv. Bostäderna är dyra och andelen smålägenheter hög. I storstadsregionerna har fruktsamheten minskat mindre under 1990-talet än i riket i övrigt. Storstäderna avviker därför nu mindre än tidigare.

Ungdomar flyttar i allt större utsträckning från mindre orter till utbildning och arbete i "större städer"¹. Där blir de antingen kvar eller flyttar vidare till någon av storstäderna. Vi får en ansamling av ungdomar i storstäderna. Vid det allra senaste sekelskiftet (1999) bodde mer än en tredjedel av Sveriges 20–24-åringar i någon av storstäderna eller deras förortskommuner och för den något äldre gruppen av 25–34-åringar var det nära 40 procent. Storstädernas och förorternas villkor för barnafödande blir på så sätt i stor utsträckning bestämmande för fruktsamhetsutvecklingen i landet som helhet. Av hela befolkningen är det en tredjedel som bor i storstäder med förortskommuner.

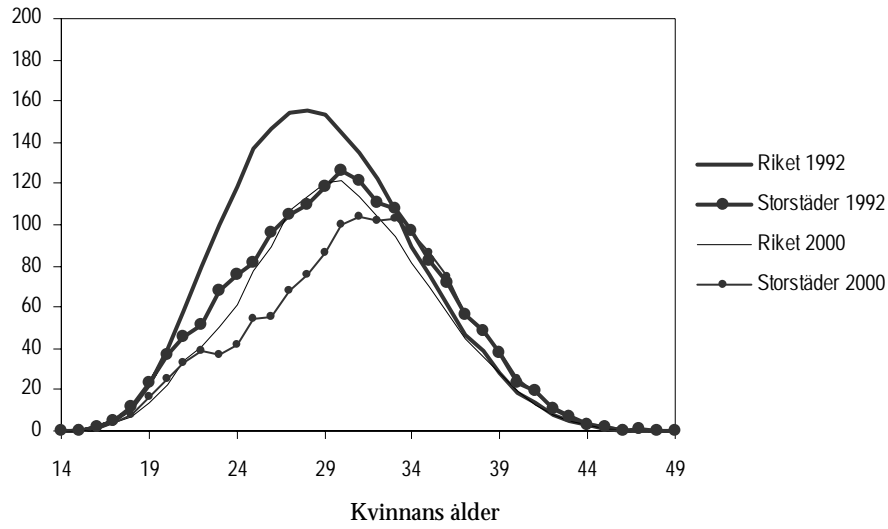
Tabell 8.1 Storstädernas andel av landets ungdomar 1999 (procent)

	Män		Kvinnor	
	20–24	25–34	20–24	25–34
Storstockholm	18	22	20	23
Storgöteborg	10	10	10	10
Stormalmö	7	6	7	6
Summa Storstäder	34	38	37	40
Riket	100	100	100	100

¹ Nilsson Åke *Ungdomar stannar i stora städer* SCB Välfärdsbulletinen 2000:3.

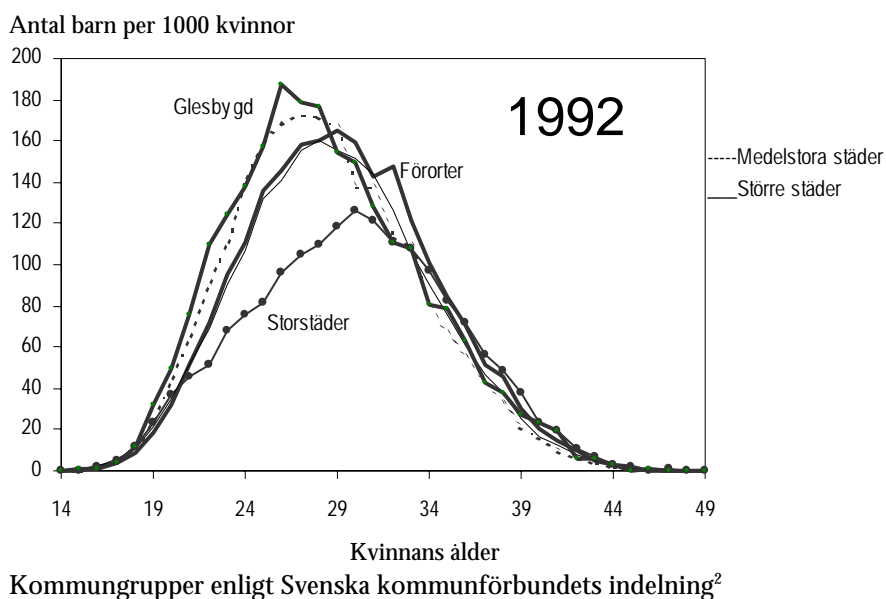
Diagram 8.1 Antal födda per 1000 kvinnor i olika åldrar i riket och i storstäder åren 1992 och 2000

Antal barn per 1000 kvinnor



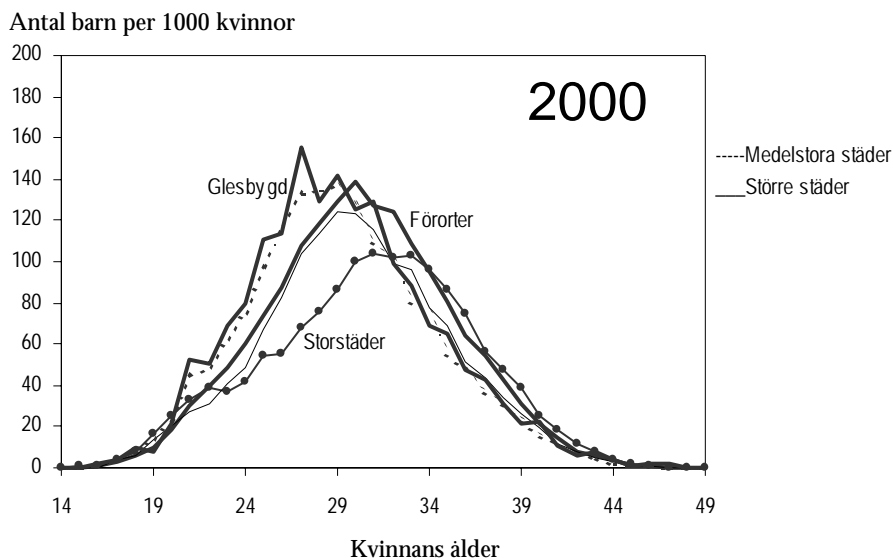
Kommungrupper enligt Svenska kommunförbundets indelning

Diagram 8.2 Antal födda per 1000 kvinnor i olika åldrar i storstäder, förorter, glesbygd, större städer och medelstora städer år 1992



² Storstad = kommun med mer än 200 000 invånare, Förortskommun = mer än 50 procent av nattbefolkningen arbetspendlar till annan kommun. Större stad = 50-200 000 invånare och mindre än 40 % av nattbefolkningen sysselsatt inom industrisektorn. Medelstor stad = 20-50 000 invånare med tätortsgrad över 70 % och mindre än 40 % av nattbefolkningen sysselsatt inom industrisektorn. Glesbygdskommun = mindre än 5 inv/km² och mindre än 20 000 invånare. Utöver nämnda kommungrupper finns Industrikommuner, Landsbygds-kommuner, Övriga större kommuner och Övriga mindre kommuner, alla med ett fruktsamhetsmönster som liknar Glesbygdskommunernas.

Diagram 8.3 Antal födda per 1000 kvinnor i olika åldrar i storstäder, förorter, glesbygd, större städer och medelstora städer år 2000



Kommungrupper enligt Svenska kommunförbundets indelning

8.3 Boende

Svenska ungdomar flyttar hemifrån mycket tidigt jämfört med vad som är fallet i många andra länder³. Vid 21 år har 62 procent av flickorna och 46 procent av pojkarna lämnat föräldrahemmet⁴. Detta mönster har varit mycket stabilt och ingen förändring har skett under andra hälften av 1990-talet. Dessförinnan har det funnits en långsam trend mot senare fränflytt för flickor. Pojkar och flickor har närmast sig varandra i det avseendet. Men takten i förändringen har inte varit högre på 1990-talet än på 1980-talet⁵. Detta är egentligen något mycket anmärkningsvärt med tanke på att ungdomar ju fått så mycket svårare att etablera sig på arbetsmarknaden under 1990-talet. Det kulturella mönster där det förväntas att ungdomar flyttar hemifrån vid en viss ålder är m.a.o. mycket starkt i Sverige⁶.

³ Vogel J *Uppskjutet föräldraskap bland Europas unga* SCB Valfärdsbulletinen 2001:3

⁴ Befolkningsstatistiken. Uppgifterna utgår från uppgifter om folkbokföring.

⁵ Avsaknad av folk- och bostadsräkning efter 1990 gör att bedömningar måste göras utifrån bristfälliga statistikkällor.

⁶ För en jämförelse med andra länder, se även Billari, Philipov och Baizan, *Leaving home in Europe*, Working Paper WP 2001-014, Max Planck Institute, Rostock.

Olika förändringar kan dock ha inträffat regionalt. I storstäderna kan man möjligen ha en trend mot senare frånflytt från föräldrahemmet samtidigt som allt fler ungdomar flyttar in till storstaden utifrån. Ungdomar som lämnar föräldrahemmet lämnar nämligen numera också sin hemkommun i större utsträckning än förr. Omflyttningen har m a o ökat kraftigt under 1990-talet och det är till större städer och storstäder som flytten går⁷. Allt fler ungdomar ska alltså finna bostad i redan trångbodda kommuner med brist på bostäder. Detta gäller i såväl storstäder som i universitets- och högskoleorter.

Bostadskostnaderna har under 1990-talet ökat mer än den allmänna prisnivån och särskilt gäller det hyres- och bostadsrätter⁸ som är mest aktuella för ungdomar. I samband med skattereformen i början av 1990-talet steg boendekostnaderna dramatiskt under en mycket kort tidsperiod – om man jämför med utvecklingen för andra priser. Det är inte orimligt att tänka sig att svårigheter att få bostad verkar dämpande på parbildning men framförallt på barnafödande. Höjda bostadskostnader har under 1990-talet dessutom samvarierat med ökande ungdomsarbetslöshet och andra svårigheter för ungdomar att etablera sig i vuxenlivet. En samlad problembild, där svårigheter på bostadsmarknaden ingår som en del, har bidragit till att yngre människor fått skjuta upp sitt barnafödande.

I en nyligen genomförd enkät⁹ uppger 76 procent av ungdomarna i åldrarna 15–29 år att de anser bostadssituationen ha ganska eller mycket stor betydelse för ett eventuellt föräldraskap. Bostadssituationen utgjorde tillsammans med fast anställning, anställningstrygghet och privatekonomi de viktigaste av nio faktorer som de tillfrågade hade att välja mellan.

I en nyligen publicerad empirisk uppsats¹⁰ hävdas det att det på en aggregerad nivå finns ett intimt samband mellan bostadskostnad och barnafödande. Men samtidigt är det viktigt att konstatera att våra kunskaper om bostadskostnadernas betydelse för barnafödandet i Sverige är ytterst begränsade med hänsyn till att mer ingående forskning saknas.

⁷ Nilsson Å *Ungdomar stannar i stora städer* SCB Välfärdsbulletinen 2000:3.

⁸ SCB Konsumentprisindex totalt och för boendet.

⁹ TCO (2001) *Det missgynnade föräldraskapet*.

¹⁰ Bo Malmberg, *Bostad och babyboom – Bostadskostnadernas effekter på barnafödandet i Sverige 1810-1996*, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala Universitet.

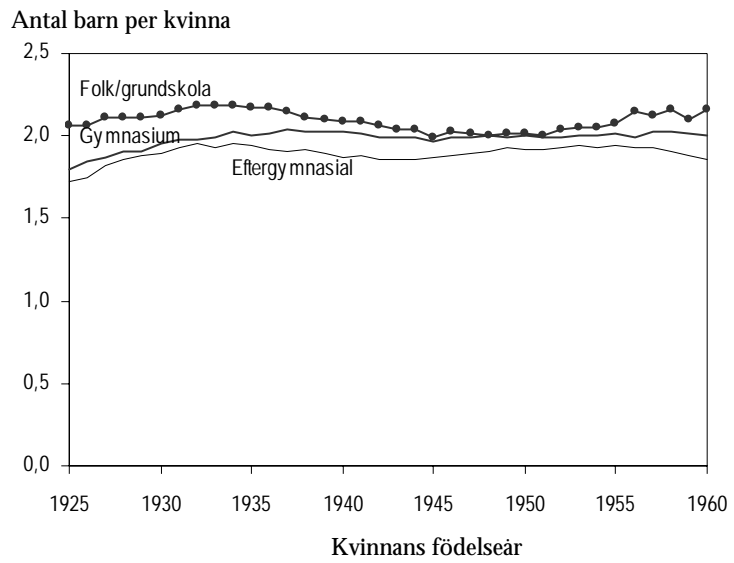
8.4 Utbildningsbakgrund¹¹

Under 1990-talet tycks barnafödandet ha blivit något av en resursfråga. De välutbildade med en trygg förankring på arbetsmarknaden har i större utsträckning än andra fått barn och det gäller oavsett om det handlar om det första, andra eller tredje barnet. Detta är ett delvis nytt mönster. Även om det i modern tid aldrig varit särskilt stora skillnader i barnantalsfördelningen mellan olika utbildningsgrupper, har det dock inte hänt tidigare att det är de med den kortaste utbildningen som oftast avstått från barn.

Högre utbildade kvinnor påbörjar sitt barnafödande senare än kvinnor med lägre utbildning. Det kan vara ett skäl till att det slutliga antal barn som de högutbildade förr fick under sitt liv varit lite lägre än för jämnåriga med lägre utbildning. Så har det varit för kvinnor födda fram till 1960 och åtminstone från och med 1920-talisterna. Men den största skillnaden utbildningsgrupperna emellan har varit andelen som förblivit barnlösa. Barnlöshet har varit något vanligare bland högre än bland lägre utbildade kvinnor men dessa skillnader har minskat kraftigt. Det genomsnittliga antalet barn bland de kvinnor som fött ett första barn har länge varit ganska lika för högre och lägre utbildade kvinnor. Det tycks inte ha funnits några skilda strategier för de kvinnor som en gång valt att bli mödrar.

¹¹ Detta avsnitt bygger till stor del på Britta Hoems bidrag *Utan jobb-inga barn* i antologien *Välfärdens förutsättningar* från kommittén Välfärdsbokslut SOU 2000:37.

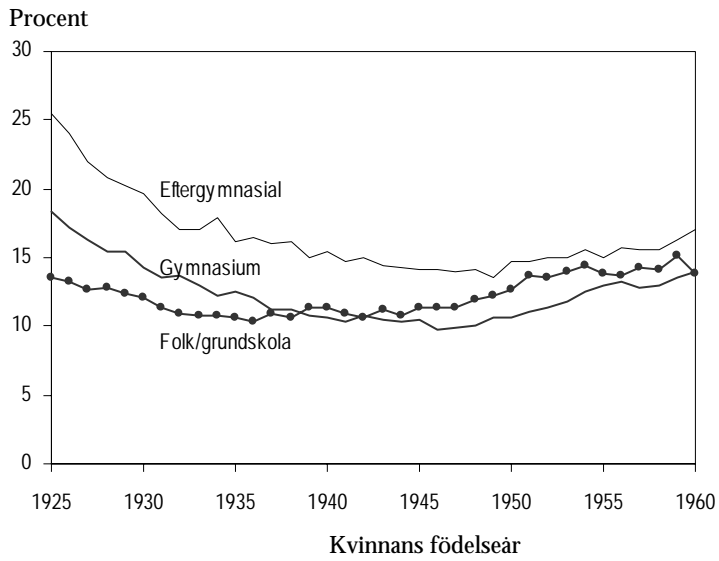
Diagram 8.4 Slutligt antal barn för kvinnor med olika utbildningsnivå



Källa: SCB Flergenerationsregister och RTB.

Anm. Kvinnor födda i Sverige. Högsta utbildning vid 40–44 år dock tidigast 1985.

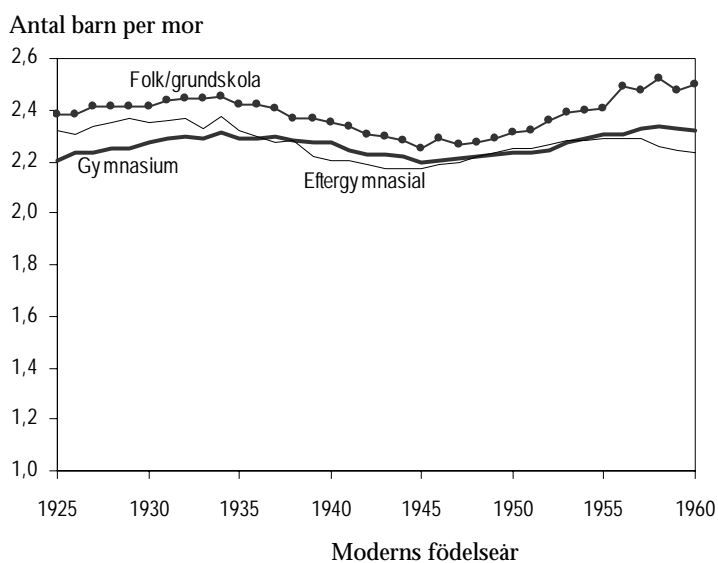
Diagram 8. 5 Slutlig andel barnlösa bland kvinnor med olika utbildningsnivå



Källa: SCB Flergenerationsregister och RTB.

Anm. Kvinnor födda i Sverige. Högsta utbildning vid 40–44 år dock tidigast 1985.

Diagram 8.6 Slutligt antal barn bland kvinnor med olika utbildning och som fått barn



Källa: SCB Flergenerationsregister och RTB.

Anm. Kvinnor födda i Sverige. Högsta utbildning vid 40–44 år dock tidigast 1985

När man studerar vad som hänt för olika utbildningsgrupper över en längre tidsperiod kan det också vara bra att ha i åtanke att andelen med högre utbildning har ökat ganska kraftigt över tiden. (Se nedanstående tabell.) Sammansättningen av personer i olika utbildningsgrupper kan därmed ha förändrats.

Tabell 8.2 Kvinnor födda olika år och som fanns i landet år 2000 efter utbildningsnivå (procent)

	Ingen uppgift	Grund- skola	Gymna- sium	Efter- gymna- sial	Forsk- ning	Summa
1925	7,6	61,2	24,2	6,9	0,1	100
1930	4,6	57,6	26,5	11,1	0,2	100
1935	2,7	50,1	31,3	15,7	0,3	100
1940	0,4	37,6	40,1	21,5	0,4	100
1945	0,4	27,8	43,9	27,5	0,5	100
1950	0,3	19,4	45,9	33,9	0,4	100
1955	0,4	16,6	47,6	35,0	0,4	100
1960	0,4	13,7	52,4	33,1	0,5	100

Källa: SCB Flergenerationsregister och RTB.

Anm. Kvinnor födda i Sverige Utbildning = Högsta utbildning vid 45 år dock tidigast år 1985, eller vid lägre ålder för dem som ej uppnått 45 år 2000.

Intressant att notera är också att det genomsnittligt slutliga barnantalet skiljt sig åt mellan kvinnor med olika *inriktning* på sin utbildning. Kvinnor med pedagogisk utbildning eller med utbildning inom vårdsektorn har i genomsnitt fått flest barn och detta gäller oberoende av nivån på den aktuella utbildningen.

Tabell 8.3 Slutligt antal barn för kvinnor födda olika år och med olika utbildningar

Högsta utbildning	Kvinnans födelseår								
		vid 40–45 år	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955
Folkgrundskola		2,1	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0	2,1	2,2
Gymnasial utbildning		1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0
Därav									
Vård		2,0	2,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2
Övrig kort		1,7	1,9	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
Övrig lång		1,7	1,8	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,8
Kort eftergymnasial		1,1	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9
Därav									
Vård		1,6	1,9	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
Pedagogisk		2,1	2,0	2,2	2,0	2,1	2,1	2,1	2,0
Övrig kort		1,4	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7
Lång eftergymnasial		1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,8
Därav									
Vård		2,0	1,9	2,1	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Pedagogisk		1,8	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Övrig lång		1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Forskning		1,6	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Samtliga		1,95	2,03	2,07	2,01	1,94	1,97	1,99	1,97

Källa: SCB Flergenerationsregister och RTB.

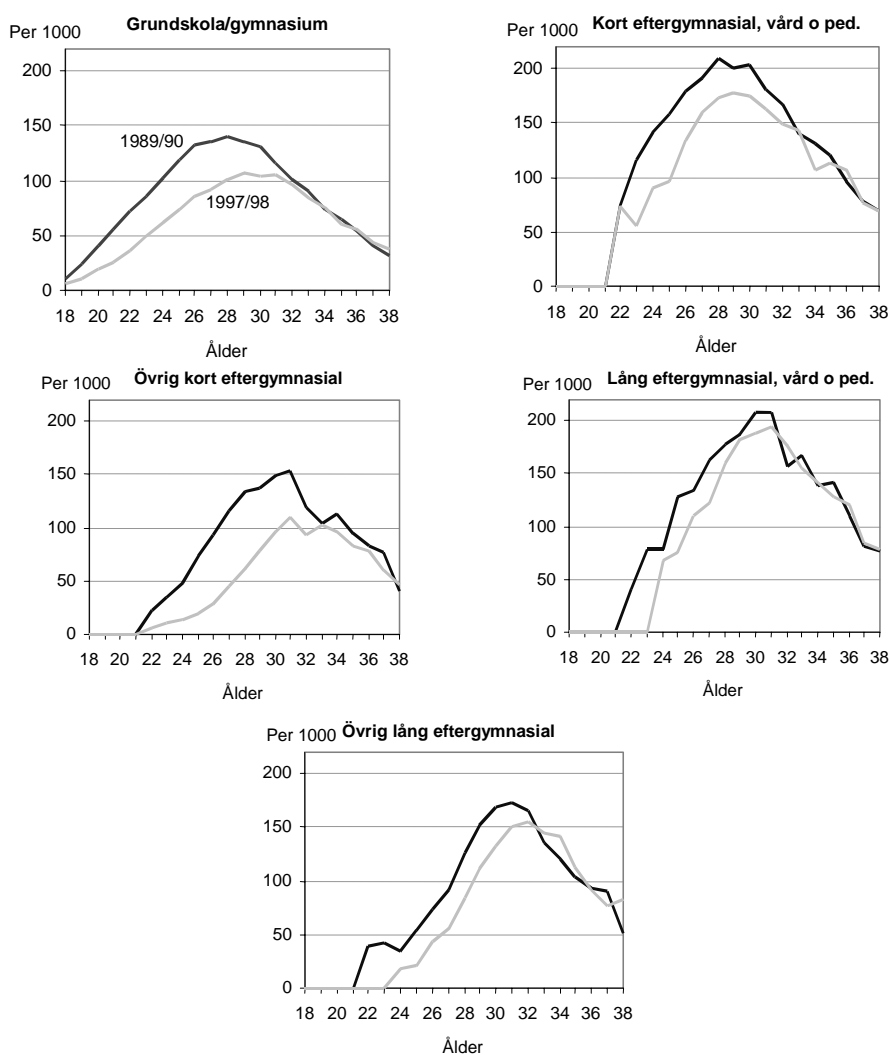
Anm. Kvinnor födda i Sverige.

Om vi går till dagens föräldragenerationer kan vi se att mönstret med högre fruktsamhet bland vårdutbildade och pedagogiskt utbildade kvinnor har stått sig. Såväl i slutet av 1980-talet som i mitten/slutet av 1990-talet visar sig vårdutbildade och pedagogiskt utbildade kvinnor ha den högsta förstabarnfruktsamheten i de flesta åldrar. Kanske har detta berott på en selektion så att de mest familjeinriktade kvinnorna väljer utbildning riktade mot vård och skola. I artikeln *Utan jobb – inga barn* nämner Britta Hoem också att den kvinnliga miljö som dessa kvinnor arbetar inom möjligen kan stimulera till familjeliv och barnafödande. Hon pekar också på att den offentliga sektorn har haft rykte om sig att vara en säker och trygg arbetsplats och varit föregångare när det gäller att underlätta kombinationen av förvärvsarbete och barnafödande.

Mest remarkabelt i sammanhanget är kanske ändå att vi numera kan se en tendens till högre förstabarnsfruktsamhet bland högre än bland lägre utbildade kvinnor. Och skillnaderna mellan utbildningsgrupperna har ökat under 1990-talet. Också andrabarns- och tredjebarnsfruktsamheten är högre för högre utbildade kvinnor. Det kan komma att innebära att för generationer födda senare än 1960 kan det slutliga antalet barn komma att bli högre för högutbildade än för lågutbildade, alltså tvärtemot vad vi hittills sett.

Den kraftiga nedgång i periodfruktsamheten som vi noterat under 1990-talet har inte drabbat högutbildade kvinnor på samma sätt som lägre utbildade kvinnor. Vid en jämförelse av de åldersspecifika förstabarnsfruktsamhetstalen för olika utbildningsgrupper 1989/90 och 1996/97 framkommer att alla utbildningsgrupper har haft en nedgång i barnafödandet i de yngre åldrarna men att denna nedgång är mest uttalad för kvinnor med de kortaste utbildningarna.

Diagram 8.7 Antalet förstfödda per 1000 barnlösa kvinnor för olika utbildningsgrupper 1989/90 och 1996/97



Källa: Valfärdens förutsättningar Antologi från kommittén Valfärdsbokslut 2000. Dataunderlag: SCB Fruktsamhetsregister.

Anm. Kvinnor födda i Sverige. Utbildningen avser den högsta utbildning kvinnorna har avslutat vid respektive tidpunkt enligt utbildningsregistret, vilken sedan har grupperats efter utbildningsnivå och inriktning. Studerande kvinnor har uteslutits ut analysen.

De utbildningsgrupper som fått den lägsta fruktsamheten är också de grupper som haft den sämsta inkomstutvecklingen under 1990-talet. Andelen med en arbetsinkomst på högst 50 000 kronor har ökat från 8 till 36 procent för 22–25-åriga kvinnor med enbart grundskola eller gymnasium (och som ej mottagit ekonomiskt stöd till vidare studier). Utvecklingen har varit liknande för 26–29-åriga kvinnor med en kort eftergymnasial utbildning annan än inom pedagogik och vård. För kvinnor med en lång eftergymnasial utbildning eller med kortare pedagogisk eller vårdinriktad utbildning har andelarna med låg arbetsinkomst varit jämförelsevis liten. Fruktsamhetsnedgång och inkomstförsämring hänger, som vi sett i kapitel 6, intimt samman.

8.5 Förlossningsvård

Docent Åsa Löfström pekar vidare på den möjliga betydelsen av den bristande balansen i tillgång och efterfrågan på förlossningsplatser för benägenheten att skaffa barn. Hon skriver: "Detta är ett regionalt problem som väl speglar de ekonomiska förändringar som skett under 90-talet och vilka flyttningsströmmar det medfört. Men oavsett var de unga bor idag, i landsorten eller i en storstadsregion, kan dessa förhållanden knappast vara särskilt uppmuntran- de för de unga kvinnor och män som umgås med planer att bli föräldrar. Mest omskrivet är kanske nedläggningen av Kiruna BB och Lycksele BB, varav det tidigare verkställdes medan det senare getts respit i ett par år. Bristen på förlossningsplatser i förhållande till antalet födande kvinnor i Stockholmsområdet är också väl känt. Inflyttningen av unga kvinnor och män har varit stor under 90-talet och att antalet barn skulle öka i Stockholmsregionen borde ha varit förväntat."¹²

8.6 Psykisk ohälsa

Hälsa som resurs kan också ha effekter på barnafödandet – både direkt och indirekt. En dålig hälsa försämrar oftast möjligheterna för den enskilde att upprätthålla en god ekonomisk bas vilket i sin tur kan påverka barnafödandet negativt. Enskilda individer kan vidare se dålig hälsa som ett direkt hinder för att ha barn.

¹² Löfström ÅSA: *Kvinnor, barn och politik* Kvinnovetenskaplig tidskrift 2001 nr 3–4.

Fritzell och Lundberg¹³ finner att hälsoläget påtagligt försämrats under 1990-talets första hälft, men att utvecklingen därefter inte fortsatt att förvärras allmänt sett, och att hälsoläget i vissa fall också tycks ha förbättrats något. I övrigt hittar de inga stora förändringar med ett, när det gäller barnafödandet, kanske mycket viktigt undantag. Den psykiska ohälsan bland unga har ökat under 1990-talet. "Åldersprofilen på nedsatt psykiskt välbefinnande i form av ängslan, oro och ångest har förändrats påtagligt, och detta till följd av betydligt kraftigare försämringar bland de yngre än bland de äldre. Ökningen är markant i de tre yngsta åldersgrupperna. I den allra yngsta gruppen (16–24 år) fortsätter dessutom ökningen av oro, ängslan och ångest mellan mitten och slutet av 1990-talet. Att riskerna för de psykiskt relaterade besvären (besvär av oro, ängslan och ångest) ökat kraftigt för de unga framgår av att risken för ohälsa av detta slag under första delen av 1990-talet ökade med cirka 2,5 gång i de två yngsta åldersgrupperna (16–24 år och 25–34), medan ökningen i de två äldsta grupperna stannade på måttliga 21 respektive 12 procent. Försämringen av de ungas psykiska ohälsa under 1990-talet framkommer ännu tydligare från kvoten mellan de äldstas och de yngstas relativa risker (kvoten minskade från 4,25 1989 till 1,5 1997–98)."¹⁴ Det är möjligt att de ungas försämrade psykiska hälsa under 1990-talet kan ha påverkat barnafödandet negativt men om detta vet vi idag tyvärr väldigt lite.

8.7 Social interaktion

När man ska söka förstå variationerna i fruktsamhet bör man inte heller bortse från effekten av social interaktion, dvs. av hur människor tar intryck av och lär av personer som de har i sin omgivning och delvis anammar deras beteende. Det finns all anledning att tro att en sådan effekt till viss del gör sig gällande också när det gäller barnafödande. En del demografer hävdar följaktligen att sådana processer är viktiga för att förklara utvecklingen mot en situation med väldigt låg fruktsamhet i många nutida länder¹⁵.

I kapitel 6 såg vi t.ex. att miljön i den kommun man bor i har en påverkan. I detta fall gällde det att en förändrad sysselsättnings-situation i den egna hemkommunen påverkade barnafödandet obe-

¹³ SOU 2000:41, Välfärd, ofärd och ojämlikhet; Fritzell, Lundberg 2000.

¹⁴ SOU 2000:41, Välfärd, ofärd och ojämlikhet; Fritzell, Lundberg 2000.

¹⁵ Kohler, Ortega, och Billari, *Towards a theory of lowest-low fertility* Working Paper WP 2001-032, Max Planck Institute, Rostock.

roende av ens egen sysselsättningssituation. När det gäller inverkan av andra liknande faktorer på barnafödandet finns få studier att tillgå. Att det inte bara är de ”stora” påverkansfaktorerna, såsom inkomst och ställning på arbetsmarknaden, som gör sig gällande framgår bland annat i att barnafödandet i början av 2000-talet ökar mindre än vad man kunnat förvänta sig utifrån den ökning av sysselsättningen som vi nu sett.

Många forskare har i olika sammanhang pekat på betydelsen av framtidstro, ett optimistiskt samhällsklimat och en tillåtande omgivning som möjliga påverkansfaktorer. En av dem, Marit Rönsen, citerades i kapitel 5. I avsnittet ovan om utbildningsbakgrund citeras också liknande resonemang av Britta Hoem när det gäller den möjliga betydelsen av att jobba på en arbetsplats dominerad av kvinnor. Mot bakgrund av sådana hypoteser frågar man sig vad 1990-talets många neddragningar inom familjepolitikens område kan ha betytt för tilltron till samhället i stort och vad den chock som den kraftigt och plötsligt ökade arbetslösheten i början av 1990-talet betytt för enskilda människors framtidstro.

Social interaktion och påverkan skulle kunna ha effekten av att ge en extra skjuts åt redan etablerade trender, både i ”positiv” och ”negativ” riktning: en skjuts uppåt under det optimistiska 1980-talet och en skjuts nedåt under det krisartade 1990-talet.

8.8 Framtidstro och riskbedömning

Det är ingen tvekan om att dagens samhälle i många aspekter kommit att präglas av en allt större riskmedvetenhet och att olika typer av riskbedömningar blivit alltmer påtagliga både i affärlivet och i det privata livet. Exempel på risker av betydelse för barnafödandet kan vara: arbetslöshet, att barn bryter med sina föräldrar, barn hamnar snett i livet, samhället går i en riktning mot mindre barnvänlighet, det ekonomiska stödet till barnfamiljer förändras i en negativ riktning, mm. Upplevelsen av osäkerhet kan förstärkas av den snabba utvecklingen inom många andra områden: globalisering, EU-medlemskap, större rörlighet, ekonomiska cykler, fler korttidsanställningar, färre fasta jobb, förändringar i huspriser, räntor mm.

Ett beslut om att ha barn innebär definitivt att parets framtid förändras och därför hänger detta beslut samman med parets övriga planer för framtiden (McDonald 1996). I en situation där ekonomiska, sociala eller intima relationer i framtiden känns osäkra ställs

kvinnor och män inför möjligheten att avvakta med barn eller att chansa.

En påtaglig risk kan vara att förhållandet kraschar och att den ena föräldern blir lämnad att ensam ta hand om barnet. Värderingen av en sådan risk är naturligtvis avhängig hur man uppfattar förutsättningarna för att klara sig och sitt föräldraskap som ensamstående. Riksförsäkringsverket konstaterar att risken att bli ensamstående ofta tas med i bedömningen om man ska ha barn eller inte, för om man hamnar i den situationen gäller det att kunna försörja sig själv (RFV 2000).

Enligt den s.k. riskteorin (McDonald 2001) kan en investering i ekonomisk trygghet (utbildning, fast förankring på arbetsmarknaden, långa arbetstider, sparande) ofta vara att föredra framför osäkerheten i samband med att skaffa barn (lägre inkomst under viss period, osäkerhet om framtida karriärutveckling, högre utgifter, ekonomiskt ansvar för barn). En sådan prioritering kan förstärkas om man inte upplever att spelreglerna på marknaden och i politiken är stabila, vilket kan sägas vara fallet för 1990-talets Sverige.

Men när det gäller sambandet mellan "risker" och viljan att skaffa barn finns det, som i de flesta fall, även forskare som hävdar raka motsatsen. Friedman, Hechter and Kanazawa (1994)¹⁶ menar t.ex. att handlingen att skaffa barn faktiskt styr upp livsförloppet i en bestämd riktning under ett stort antal år och att detta därför medför en större säkerhet i livet än vad som är fallet för den barnlösa individen. Denna tolkning kanske är mindre tillämpbar för att förklara fruktsamhetstrender i dagens Sverige men kan ändå vara en ledtråd till frågan om varför man överhuvudtaget skaffar barn. Efter en genomläsning av t.ex. den ekonomiskt inriktade litteraturen om kostnader kring barnafödande så kan man ibland komma att ställa sig frågan om varför de flesta faktiskt väljer att bli föräldrar.

¹⁶ Friedman A., Hechter M., and Kanazawa S. (1994) *A theory of the value of children* Demography 31:375–401.

9 Syntes

Under 1990-talet sjönk barnafödandet i Sverige till den lägsta nivåer som någonsin uppmätts i vårt land. Det blev en mycket brant nedgång av barnafödandet efter att Sverige i skiftet från 1980-tal till 1990-tal haft en av Europas högsta fruktsamhetsnivåer.

Utvecklingen av barnafödandet i Sverige har skapat oro, av flera skäl. Barnafödandet har tveklöst fundamentala konsekvenser för befolkningsutvecklingen. Om födelsetalen under lång tid förblir låga, påverkas försörjningskvoten negativt, dvs antalet äldre ökar i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder. Detta innebär framtida påfrestningar, inte minst på de offentliga finanserna. Men barnafödandet är också en fråga om välfärd och livschanser. Om barnafödandet går ner kan det vara ett tecken på att män och kvinnor inte kan skaffa sig de barn som de önskar.

Att motverka en sned åldersstruktur i befolkningen genom ett ökat barnafödande är inte någon okomplicerad strategi. Det finns också andra alternativ för att få en rimlig försörjningsbörda i samhället, såsom invandring och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Samtidigt är det ett rimligt antagande att varje samhälle, i ett längre tidsperspektiv, kan komma att behöva skapa förutsättningar för sin egen reproduktion. Barnafödandet sjunker långsiktigt i världen, och möjligheten att förlita sig på en kontinuerlig invandring bör därför inte överskattas.

I detta betänkande ligger fokus på de välfärdspolitiska aspekterna av barnafödandet. Utgångspunkten för arbetsgruppen har varit att män och kvinnor själva aktivt beslutar om och när de ska skaffa barn under förutsättning att de ges resurser därtill. Det kan med andra ord inte finnas några av samhället uttalade direkta kvantitativa mål för nivån på barnafödandet. Målet kan däremot vara att samhället ska skapa förutsättningar för kvinnor och män att få de barn de vill ha. Inledningsvis får man utgå från en undersökning av huruvida kvinnor och män verkligen vill ha barn

och i så fall hur många. De flesta unga kvinnor och män uttrycker verkligen att de ser barn och familj som en del av sitt framtida liv och en av arbetsgruppens uppgifter har varit att söka identifiera hinder att realisera sådana planer. Denna ansats markerar en tydlig övergång från ett befolkningspolitiskt tänkande till ett synsätt utgående från ett barn och familjevänligt samhälle.

9.1 Stark tvåbarnsnorm

Barn ingår i de allra flesta unga människors framtidsbild. Att inte skaffa barn är det få som tänker sig. Detta framgår från en rad enkäter från 1980-tal fram till idag riktade till unga i åldrarna från 20 till 30 år. I en enkät från år 2000 svarar 95 procent av barnlösa 23-åriga kvinnor och barnlösa 25-åriga män obetingat ja på frågan om framtida barn. Barnlösa kvinnor och män över 30 är något mindre positiva. Bland barnlösa 32-åriga kvinnor var det ändå 80 procent som svarade ja och 13 procent som svarade kanske på frågan om framtida barn. Sammantaget ger enkäterna en bild av en förhållandevis obruten positiv inställning bland unga till att få barn – dock starkare hos unga kvinnor än hos unga män. Samtidigt visar resultaten en ökad tolerans för andras livsval, barn är inte enda förutsättningen för ett fullödigt parförhållande eller äktenskap.

De flesta som tillfrågades i en enkät år 2000 säger sig vilja ha åtminstone två barn och många unga kvinnor och män planerar för detta. De som redan fått sitt första barn, räknade med att få minst ett barn till. Tvåbarnsidealet har länge haft ett starkt stöd. Omkring 90 procent av kvinnor och män som tillfrågades 1992 tyckte att det ideala barnantalet i en familj är minst två. Även 1981 var tvåbarnsnormen utbredd. Ettbarnsfamiljen är däremot inte populär. Näst efter två barn är det tre barn som anses idealt.

9.2 Hur det ser ut

Trots det branta fallet under 1990-talet, från 2,13 till som lägst 1,50 barn per kvinna, ligger den svenska fruktsamheten på en europeisk mellannivå. Under år 2000 har födelsetalet dessutom ökat något, till 1,54 barn per kvinna. Många länder har betydligt lägre fruktsamhet. Men många har också högre fruktsamhet bland annat de övriga nordiska länderna. År 1999, det senaste år för vilket vi har tal

för EU-länderna som helhet kan Sveriges 1,50 jämföras med EU genomsnittet på 1,45.

Till skillnad från i många andra länder har fruktsamheten i vårt land varierat ganska kraftigt från tid till annan under nästan hela 1900-talet. I efterhand kan man konstatera att en stor del av de årliga variationerna förklaras av att olika generationer valt att få sina barn i olika åldrar. Under vissa perioder har män och kvinnor blivit föräldrar i unga år, under andra tider har de väntat. Men det genomsnittliga slutliga antalet barn har legat runt två för alla föräldragenerationer som vi kunnat observera under vårt århundrade. Det gäller således t.o.m. 1950-talisterna, av vilka även de yngsta hunnit fylla 40 år, och således är den senaste födelsekohort som hittills i stort sett hunnit avsluta sitt barnafödande.

För några generationer födda i början av 1970-talet är det mycket tveksamt om de kommer att kunna få så många som två barn i genomsnitt. Fruktsamheten för de födelseärgångarna har hittills varit så låg att det knappast finns tid och utrymme att komma ikapp tidigare generationer. För att födelseärgångarna efter dem ska kunna få så mycket som två barn i genomsnitt fordras att den nuvarande uppåtgående trenden håller i sig och förstärks.

1990-talets sjunkande barnafödande har i första hand gällt unga kvinnor och män och omfattat såväl förstabarnsfruktsamheten som andra-, tredje- och fjärdebarnsfruktsamheten. Det brantaste fallet gällde kvinnor i åldrarna 20–29 och män i åldrarna 25–34. För kvinnor över 30 och män över 35 föll barnafödandet mindre brant. Nu har fallet bromsats upp och för alla åldersgrupper utom de allra yngsta vänts i en mindre uppgång.

Bakom förändringarna ligger bland annat ett uppskjutande av barnafödandet till allt högre ålder. Det är en trend som har funnits sedan slutet av 1960-talet men som har accelererat under 1990-talet. År 1970 var förstagångsföderskan i medeltal 23 år, år 1990 var hon 26 år och år 2000 var hon 28 år. Förstagångsfadern har under hela perioden varit i genomsnitt 2,5 år äldre.

Under 1990-talet är det särskilt lågutbildade och lågavlönade kvinnor som avstått eller skjutit upp sitt barnafödande. De välutbildade med en trygg förankring på arbetsmarknaden har i större utsträckning än andra fått barn och det gäller oavsett om det handlar om det första, andra eller tredje barnet. Detta är ett delvis nytt mönster. Även om det i modern tid aldrig varit särskilt stora skillnader i barnantalsfördelningen mellan olika utbildningsgrupper, har det dock inte hänt tidigare att det är de med den kortaste utbildningen som oftast avstått från barn. Hittills har dock det slutliga

antalet barn blivit högre för lågutbildade än för högutbildade kvinnor. Kvinnor får sällan barn under den tid de utbildar sig och lågutbildade kvinnor har haft sammanlagt längre tid på sig för barnafödande. För generationer födda senare än 1960 kan det slutliga antalet barn komma att bli minst lika högt för högutbildade som för lågutbildade kvinnor. Detta kan ses som ett bevis på att det för första gången under 1900-talet faktiskt blivit möjligt för kvinnor att kombinera barn och arbete (eller karriär).

En tiondel av befolkningen i Sverige är född utomlands och en stor del av de barn som föds i landet har utlandsfödda föräldrar. För utlandsfödda kvinnor liknar födelsetalens utveckling över tiden de svenskfödda kvinnornas. Men födelsetalen ligger på en högre nivå för kvinnor födda utomlands.

De högre födelsetalen för utlandsfödda kvinnor hänför sig till stor del till tiden kort efter invandringen. Praktiskt taget oberoende av födelse-land har utlandsfödda kvinnor en förhöjd benägenhet att bli mödrar under sina första år i Sverige. Utlandsfödda kvinnor som bott i landet minst fem år eller som invandrat innan de fyllt 15 har däremot sällan någon högre benägenhet än svenskfödda kvinnor att få barn.

Det finns också skillnader mellan olika delar av landet. Förhållandevis hög fruktsamhet finner man dels i ett antal mindre kommuner, inte minst i Norrland, dels i vissa förortskommuner till storstäderna. Bakgrunden kan vara helt olika. I mindre kommuner är de unga kvinnorna jämförelsevis få. De som stannat kvar är ofta sammanboende. Det kan vara ett starkt skäl till att de bor kvar medan andra kvinnor lämnat orten. Till vissa av storstädernas förortskommuner får man istället tänka sig att nybildade par eller par som planerar för barn gärna flyttar.

Lägst barnafödande finner man i de tre storstäderna, i de största högskoleorterna och i åtskilliga andra större städer. En stor del av de unga är studerande och har lågt barnafödande. Men här finns också många ungdomar som befinner sig i början av sitt yrkesliv. Bostäderna är dyra och andelen smälägenheter hög.

9.3 Förutsättningarna

Att ha en partner som man litar på och vill leva tillsammans med och att ha en trygg försörjning och bostad är de tre grundläggande förutsättningarna för familjebildning och barn. Jämställdhet mellan kvinnor och män ligger med som en underliggande förutsättning.

Både kvinnor och män, men särskilt unga kvinnor, betonar mycket starkt att jobb kommer före barn. Ekonomiskt oberoende är en självklarhet.

En stabil inkomst är en viktig förutsättning för barnafödande och detta har framkommit i flera studier gällande svenska kvinnor. Högre inkomst ger större benägenhet att skaffa ett första barn både för män och kvinnor.

1990-talets problem på arbetsmarknaden med hög arbetslöshet, särskilt för ungdomar, har visat att en kvalificerad utbildning ofta är nödvändig. Utbildning ger tillgång till de bra jobben men studietiden är svår att förena med barn.

Att få barn är ett åtagande för lång tid framåt och det fordras både rimligt stora och rimligt trygga inkomster. Man måste också kunna överblicka sin ekonomiska situation för en inte alltför kort tid framåt.

Arbetstidens längd och dess förläggning måste vara sådana att de tillåter ett familjeliv. Men också ett tillåtande arbetsklimat behövs där föräldraskap, och vad det för med sig av ledigheter, tolereras och kan hanteras på arbetsplatserna. En stödjande familjepolitik med barnomsorg och betald föräldraledighet tillkommer. I länder där sådan saknas eller är rudimentär är barnafödandet mycket lågt. Småbarnsföräldrars rätt till deltid har också betytt mycket för många familjer.

Familjepolitiken har varit inriktad på att ge möjligheter att förena arbete och barn och att garantera en rimlig ekonomisk standard för barnfamiljerna. Ett samhälle som är pålitligt, barn- och föräldravänligt gör det lättare för unga par att våga satsa på barn. Då blir det också en fråga om samhället förmår att sätta barnets bästa i främsta rummet och att garantera dess skydd och utveckling.

9.4 Konkurrerande mål

Mycket ska hinnas med under de viktiga åren mellan 20 och 30. Studier, liksom de första viktiga åren på arbetsmarknaden då man ska finna sin plats och kvalificera sig, konkurrerar med annat. Att kunna få tid att orientera sig i den värld man lever i är ett rimligt krav. Det gäller både geografiskt med resor och kontakter över gränser och via engagemang i kultur, politik och nöjen. Både ungdomars och äldres föreningsaktiviteter har minskat under senare år men inget talar för ett minskat engagemang. Det har sannolikt bara

tagit andra former. Att göra annat först, dvs. annat utöver att studera och förvärvsarbeta, är ett vanligt svar då ungdomar tillfrågas om skälet till att de ännu inte skaffat barn.

Samtidigt är det mellan 20 och 30 många finner sin partner och frågan om barn aktualiseras. Förvärvsarbetet är i princip möjligt att förena med barn men egna ambitioner och arbetsgivarens inställning spelar också roll. Studiestöden tar emellertid ingen hänsyn till försörjningsbördan och föräldrapenning utöver garantinivån gäller endast dem som också har förvärvsarbetat. Många skulle nog också finna det svårt att ha med småbarn i de aktiviteter av olika slag som ungdomar vill engagera sig i. När allt inte ryms blir det barn och familj som får skjutas upp till senare i livet.

9.5 Hindren

Den dag kvinnor och män till slut finner att de vill ha barn är det inte säkert att förutsättningarna finns. Antingen man är ung eller har hunnit en bra bit över 30 kan det finnas ett flertal hinder.

Vi konstaterade ovan att jämställdheten är nyckeln till en analys av barnafödandet i Sverige. Vi behöver ett samhälle och inte minst en arbetsmarknad för både kvinnor och män, inte som förr (och som i många andra länder) enbart för män. Sverige hävdar sig väl i internationella sammanhang när det gäller jämställdhet. Men det finns fortfarande brister i jämställdheten som kan utgöra hinder när kvinnor och män ska bestämma sig för att ha barn. En stark indikation på brister i jämställdheten är den påtagliga negativa påverkan barnafödandet har för kvinnornas inkomstutveckling jämfört både med män som fått barn och med kvinnor som inte fått barn.

En stark nedgång i sysselsättningen och en hög arbetslöshet utgjorde viktiga hinder för att kvinnor och män skulle få de barn de ville ha under större delen av 1990-talet. Sysselsättningsnedgången ledde till att inkomsterna blev lägre. Låga inkomster utgör ett hinder för både kvinnor och män när det gäller att få sitt första barn. Inkomsttryggheten är viktig både när det gäller dagens ekonomiska förhållanden och de framtida. Föräldrar och blivande föräldrar måste kunna lita på att de kan försörja sig själva och sina barn under många år framåt.

När sysselsättningen ökade i slutet av 1990-talet och det blev lättare att få jobb upptäckte många att arbetsmarknaden förändrats. En del av de tillkommande jobben var tidsbegränsade med osäkra och svåröverblickbara inkomster. Oron för att bli arbetslös fanns

kvar om än mindre accentuerat än under de "värsta" åren. Benägenheten att få barn är betydligt lägre för tidsbegränsat anställda än för fast anställda. Den är också lägre för kvinnor och män med låga inkomster. Arbetslöshet är hindrande när ersättningen är låg. Arbetslösa med A-kassa har relativt hög benägenhet att få barn, arbetslösa med KAS har något lägre benägenhet än andra. Arbetslösa utan någon ersättning alls, har jämförelsevis låg benägenhet att få barn.

Från olika håll kommer också rapporter om arbetsgivares bristande tolerans av föräldraskap samtidigt som vi också ser hur stress och negativ ohälsa i arbetslivet har ökat. I ingendera fallet finns det studier som kan visa vad dessa förhållanden faktiskt betyder för benägenheten att få barn men de väcker oro och kan vara en del i en förklaring till varför vi ännu inte sett en avgörande uppgång i barnafödandet.

En stor del av 1990-talets nedgång i sysselsättningen bland unga kvinnor och män sögs upp av utbildningsväsendet. Andelen studerande utanför arbetskraften nästan fördubblades bland 20-24-åringar under 1990-talet (från 13 procent till att omfatta nära en fjärdedel av ungdomarna). Samtidigt frikopplades studiestödet från familjesituationen och det är svårt att klara ekonomin för ett barn (till) på de pengar som studiestöd och studielån kan ge. Studerandes svårigheter att skaffa barn grundar sig också i det faktum att de flesta studerande utan tidigare sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i praktiken har mycket små ekonomiska förutsättningar att ta ut föräldraledighet vid barns födelse.

Denna svårighet gäller dock inte samtliga studerande eftersom en person med SGI över garantinivån som fastställts innan han/hon inleder sina studier får behålla denna vilande och vid ett barns födelse kan få sin föräldrapenning beräknad därefter. Att garantinivån i fasta priser sjunkit så lågt under 1980- och 90-talen har också påverkat studerandes ekonomiska möjligheter att ha barn. Studerande föräldrar har ofta låg eller ingen SGI men kan samtidigt normalt sett förvänta sig en markant inkomstökning då de går från studier till förvärvsarbete. En öppen fråga är om studerande har tid och vill ha barn under studietiden.

Ensamstående mödrar har drabbats mest av den ekonomiska krisen under 1990-talet. Detta kan också vara en osäkerhetsfaktor som gör att kvinnor och män tvekar om att skaffa barn.

Den svenska familjepolitiken ger ett i internationell jämförelse mycket omfattande stöd till barnfamiljer och har därför en positiv effekt på de materiella förutsättningarna för att skaffa barn. För-

ändringar i familjepolitiken i form av sänkta ersättningsnivåer eller lägre kvalitet inom barnomsorg kan utgöra hinder för kvinnor och män när det gäller barnafödandet. Detta trots att den svenska familjepolitiken kallats för världens bästa familjepolitik.

Inom både föräldraförsäkring och barnomsorg har under 1990-talet fram till 1998 kvantitativ utbyggnad prioriterats före kvaliteten. I den förra ökade antalet dagar under vilka föräldrapenning kan tas ut medan ersättningsgraden har minskat samt garantinivån och taket urholkats i förhållande till inkomstutvecklingen. I den senare fortsätter andelen barn med plats inom barnomsorgen alltjämt att öka medan personaltätheten minskat och barngrupperna blivit större. I båda fallen framstår den avvägning som gjorts enligt vår bedömning som väl vald beträffande föräldrars möjligheter att förena barn och arbete och mot bakgrund av 1990-talets ekonomiska kris. Men det mest bestående intrycket från 1990-talet är bilden av nedskärningar på bred front, inom de familjepolitiska stöden och inom barnomsorg. Denna bild kan fortfarande tänkas störa den behövliga bilden av ett barnvänligt samhälle, i vilket unga människor gärna skaffar barn. Sedan 1998 går reformer inom det familjepolitiska ut på att ge barnfamiljer ett bättre skydd. Den offentliga sektorns finanser är dessutom i bättre skick idag än i slutet av 1980-talet och inget tyder på att den nedgång i ekonomin som nu inleds skulle innebära någon risk att nya nedskärningar i familjepolitiken blir nödvändiga. Men samtidigt kvarstår ersättningsnivån i föräldraförsäkringen på en lägre nivå än vid 1990-talets början.

Inkomstbortfallsprincipen i föräldraförsäkringen är däremot i sig inget hinder för att kvinnor och män ska ha de barn de vill ha. Föräldraförsäkringen bidrar till sin utformning tydligt till att förstärka den norm enligt vilken en fast inkomst är en förutsättning för barnafödande. Då sysselsättningen bland unga under 1990-talet föll snabbt blev effekten ett ytterligare uppskjutet barnafödande. Den kortsiktiga negativa effekten av föräldraförsäkringens utformning, som man kan misstänka om man jämför med utvecklingen i Finland under samma period, uppvägs enligt vår bedömning mer än väl av den långsiktiga vikten av en stabil förankring på arbetsmarknaden och den jämställdhet som den nuvarande föräldraförsäkringen är en nyckel till.

Bostadskostnaderna har ökat mer än den allmänna prisnivån och i bl.a. storstäder och många universitets- och högskoleorter är det brist på bostäder. Det kan vara ett hinder för familjebildning och barn.

Viktigaste orsaken till att ensamstående ännu inte har barn är oftast avsaknaden av en partner. Idag tar det förhållandevis lång tid för unga kvinnor och män att finna en varaktig partner. Många flyttar ihop tidigt men det är också många som separerar. Att uppleva att man funnit den rätte att leva tillsammans med är mycket viktigt innan man tar steget att skaffa barn och det betonas särskilt av kvinnor.

Med åren kan svårigheter att bli gravid tillkomma. Vid 35 års ålder uppger 7 av 10 sammanboende barnlösa kvinnor detta som ett skäl till att de ännu inte fått barn. Kvinnans fertila period utgör en ram men möjligheten att bli gravid minskar påtagligt från 31 år. Det innebär att det då tar längre tid att bli gravid. Drygt 30 procent av 35-åriga nyblivna mödrar uppger att de fått vänta mer än ett år från det de bestämt sig för att skaffa barn tills de blev gravida.

Sammanfattningsvis: Att få barn är en livslång investering som kräver stabila spelregler på arbetsmarknaden och i politiken. Krisen och de stora förändringar som har präglat 1990-talets Sverige har med stor sannolikhet utgjort ett hinder för unga människor att få de barn de vill ha – oavsett om de själva drabbats av krisen. Om detta hinder kommer att finnas kvar är helt beroende av hur snabbt förtroendet för välfärdsstaten återkommer och känslan av instabilitet försvinner. Det kan nu vara centralt att barnen sätts i centrum för politiken.

I en studie¹ baserad på amerikanska data uppmärksammas betydelsen av den ekonomiska standard unga människor har relativt sina föräldrar. Slutsatsen blir att en relativ (mot egna föräldrar) lägre ekonomisk standard är ett hinder för barnafödandet. Det finns antydningar om att de som var unga i Sverige under 1990-talet är de första generationer som riskerar att inte överträffa sina föräldrars ekonomiska standard. Detta måste vara ett observandum både när det gäller utvecklingen av barnafödandet och solidariteten mellan generationerna.

¹ Macunovich, Diane (1996): *Relative income and price of time: Exploring their effects on US fertility and female labor force participation*. Population and Development Review. A Supplement to Vol. 22: 223–257.

9.6 Hur ska det gå?

Det är alltid vanskligt att försöka blicka in i framtiden. SCBs senaste befolkningsprognos räknar i sitt huvudalternativ med ett framtida genomsnittligt barnantal om 1,8 per kvinna. Det är mer än idag men mindre än vad som gällt de av 1900-talets kvinnogenerationer som nu hunnit avsluta sin fertila period. För dem gällde omkring två barn i genomsnitt. Och tvåbarnsfamiljen är också den som de flesta unga människor verkar se som ett ideal.

Likaväl som födelsetalen kunde sjunka kraftigt på bara några år under 1990-talet kan de nu också öka hastigt. Generationerna som föddes i början av 1970-talet kommer dock knappast att kunna komma ikapp tidigare generationer. Men för dem som kommer efter finns det teoretiskt sett tid och utrymme att få omkring två barn i genomsnitt, precis som de flesta tidigare generationer. Den springande punkten är hur förutsättningarna för barnafödande kommer att se ut i vår närmaste framtid. Ett barn- och föräldravänligt samhälle, en tillåtande arbetsmarknad, goda försörjningsmöjligheter och en lättad tidspress framstår som viktiga framtida förutsättningar för att unga kvinnor och män ska kunna få det antal barn de vill ha.

9.7 Kunskapsluckor

Efter att ha tagit del av all den information som presenterats i rapporten kan man avslutningsvis konstatera att vi faktiskt vet ganska mycket om mönstren i barnafödandet i Sverige. Genom att Sverige har så omfattande och fullständiga registerdata kan vi säga betydligt mer om hur fruktsamhetsutvecklingen sett ut för olika grupper av kvinnor och män än vad man kan göra i de flesta andra länder. Analyser av registerdata gör att man kunnat få en någorlunda bra bild av hur flera viktiga bestämningsfaktorer inverkar på barnafödandet i Sverige. Trots detta så finns det naturligtvis ett stort antal kunskapsluckor som det vore angeläget att fylla. Även om det är en utopi att tro att man någonsin kan få en fullständig förståelse av något så komplext som människors avväganden kring att skaffa barn så är det helt möjligt att vinna en ökad insikt i ett antal centrala frågeställningar. I rapporten har det t.ex. pekats på behovet av mer kunskap om inverkan av olika förhållanden på bostadsmarknaden för barnafödandet i Sverige. En annan viktig fråga är betydelsen av olika aspekter av jämställdhet mellan kvinnor

och män. Kapitel 6 ger en någorlunda klar bild av betydelsen av kvinnors och mäns arbetsmarknadsstatus för deras eget barnafödande, men vi vet alldeles för lite om den sammantagna effekten av statusen för de två parterna inom ett parförhållande². En förutsättning för att på registerbasis kunna studera inverkan av hushållens sammantagna karaktäristika, t.ex. inkomstsituation, erfordras en komplettering av folkbokföringen. Tillgång till uppgift om boende per lägenhet och inte som nu enbart per fastighet skulle göra sådan studier möjliga. Det behöver bättre redas ut vad som händer med inkomstutveckling inom ett förhållande efter att ett par skaffar sig sitt första barn. Men jämställdhet omfattar också en rad aspekter som överhuvudtaget inte kan mätas i några register eller andra administrativa databaser. För att förstå vad som bestämmer barnafödandet behöver vi därför veta mer om betydelsen av arbetsfördelningen inom hushållet och av olika värden och attityder samt hur barnafödandet påverkas av hur tillfreds man är med parrelationen och det egna vardagslivet. Lika intressant är det förstås att veta mer om hur könsspecifika attityder och beteenden förändras när människor blir föräldrar. För att få en förståelse av växelverkan mellan sådana faktorer krävs det att man samlar data om både familjedemografiska händelser och attityder och relationer i hushållet från intervjuer som utförs med en tids mellanrum. Det kan därför vara värdefullt att Sverige överväger att delta i en planerad runda av familjeundersökningar³ som kommer att genomföras i ett stort antal europeiska länder under de kommande åren. Att andra länder deltar i samma typ av undersökning ökar värdet av den information man kan samla in för Sveriges del. Jämförelser med andra länder ökar förståelsen av olika övergripande faktorerens effekt på fruktsamheten.

² Detta beror bl.a. på att man i Sverige inte kan erhålla statistik om personer som är sambor utan att ha gemensamma barn, eftersom folkbokföringen (ännu) inte har uppgifter om hur folk bor i olika hushåll.

³ Dessa undersökningar planeras att genomföras som en del av "Gender and Generations Program" inom ramen för bl.a. FN:s Population Activities Unit i Genève. Detaljplaneringen sker till stor del på Max-Planck-institutet för demografisk forskning i Rostock och intervjuundersökningarna planeras att genomföras av berörda länder i såväl Öst- som Västeuropa med början år 2003. I tillägg till intervjuundersökningarna skall programmet samla in "omvärldsdata" om familjepolitik, ekonomiska trender och annat.

Referenser

Andersson Gunnar (1999) *Childbearing trends in Sweden, 1961–1997* European Journal of Population 15:1–24

Andersson Gunnar (2000) *The impact of labour-force participation on childbearing behavior: procyclical fertility in Sweden during the 1980s and the 1990s*. Stockholm Research Reports in Demography, no 136

Andersson Gunnar (2001) *Childbearing patterns of foreign-born women in Sweden* Max Planck Institute, for Demographic Research, Working Paper WP 2001-020.

Andersson Gunnar (2001) *Demographic trends in Sweden: childbearing 1961-2000* Max Planck Institute for Demographic Research.

Andersson Gunnar (2001) *Fertility Developments in Norway and Sweden since the early 1960s*, Max Planck Institute Working paper WP 2001:20

Arbetsmiljöverket/SCB *Negativ stress och ohälsa* Information om utbildning och arbetsmarknad 2001:2.

Aronsson, Dallner Lindh (2000) *Flexibla inkomster och fasta utgifter*. Arbetslivsinstitutet 2000:20.

Bäck-Wiklund M. och Bergsten B. (1997) *Det moderna föräldraskapet* SOU 1997:139

Batljan I. och Lagergren M. *Kommer det att finnas en hjälpande hand?* Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000.

- Batljan, Olsson, Örnhall-Ljungh 2001, *Barnafödande och inkomstutveckling*, opublicerat PM, Socialdepartementet.
- Bekkengen, Lisbeth (1999): *Män som "pappor" och kvinnor som "föräldrar"* Kvinnovetenskaplig tidskrift vol. 20:1
- Berg T, Eriksson A, Hillensjö T, Nygren KG, Wennerholm UB. *Deliveries and children born after in vitro fertilisation in Sweden 1982 – 1995. A retrospective cohort study.* Lancet 1999;354:1579-85.
- Bernhardt Eva (2000) *Att skaffa barn på 2000-talet: Vad påverkar viljan att bli förälder* Framtider 2000:4
- Bernhardt Eva (2000) *Familj och karriär* SCB Välfärdsbulletinen 2000:4
- Bernhardt Eva (2000) *Unga vuxnas syn på familj och arbete* Centrum för kvinnoforskning rapport nr 20
- Bernhardt Eva (2001) *Attityder till familj och arbete* Anförande vid konferensen Barnafödande i Norden 29 maj 2001 NOSOSKO och Socialdepartementet
- Billari, Philipov och Baizan, *Leaving home in Europe*, Working Paper WP 2001-014, Max Planck Institute, Rostock.
- Bo Malmberg, *Bostad och babyboom – Bostadskostnadernas effekter på barnafödandet i Sverige 1810-1996* Kulturgeografiska institutionen, Uppsala Universitet.
- Brottsbalken 1962:700.
- Chesnais J-C. (1996) *Fertility, family and social policy in contemporary Western Europe*, Population and Development Review 22(4): 729-739
- Cnattingius et al. *Delayed child bearing and risk of adverse perinatal outcome* JAMA 1992; 268:886–90.

Corman D (2001) *Success at work and family life: Studies in selected Western fertility and family dynamics* Stockholms Universitetet under publicering

Corman, Diana (2000) *Family policies, working life arrangements, and the third child in two low-fertility populations: A comparative study of contemporary France and Sweden*

Development Review. A Supplement to Vol. 22: 223-257.

Eriksson A, Källén B. *Congenital malformations in infants born after IVF: A population based study.* Hum Reprod 2001;16:504-9.

Esping-Andersen G. (1996) *Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familialism in Continental European social policy in G. Esping-Andersen, Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications: 66-87.

Europarådet (2000) *Recent Demographic Developments in Europe*

Finansdepartementet (1990) *Århundradets skattereform: en populärsammanfattning*

Forsman K.(1947) *Studier i det svenska 1700-talets ekonomiska litteratur* Historiska och litteraturhistoriska Studier nr 23 Helsingfors

Forsman, K. *Studier i det svenska 1700-talets ekonomiska litteratur* Historiska och litteraturhistoriska Studier, Nr 23. Helsingfors 1947.

Friedman A., Hechter M., and Kanazawa S. (1994) *A theory of the value of children* Demography 31:375-401.

Fürst Gunilla *Jämställda på svenska* Svenska Institutet 1999.

Gähler M. och Jonsson J.O. *Efter skilsmässan* Forskning och framsteg 2001:1

Gustafsson, Kenjoh, Wetzels Does *Part Time and Intermittent Work During Early Motherhood Lead to Regular Work later* Amsterdam 2000.

Haas, Hwang & Russell (red) 2000 *Organizational Change and Gender Equity – International Perspectives on Fathers and Mothers at the Workplace*, Sage Publications Inc, Thousand Oaks, CA.

Hagström Charlotte (1999) *Man blir pappa*

Hauk, Kreyenfel: *Childcare and fertility in Western Germany* WP 2001–019, Max Planck Institute Rostock.

Håkansson Kristina *Sprängbräda eller segmentering* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering Forskningsrapport 2001:1.

Hjelt A. *De första officiella relationerna om svenska tabellverket åren 1749-1757*. Helsingfors 1899 6

Hjelt, A., *Det svenska tabellverkets uppkomst, organisation och tidigare verksamhet*. Helsingfors 1900.

Hobcraft J. And Kiernan K. (1995) *Becoming a Parent in Europe* Welfare State Program Discussion Paper Series No 116 Suntory and Toyota International Centres for Economics and related Disciplines London

Hoem Britta och Hoem Jan M (1996) *Sweden's family policies and roller-coaster fertility* Journal of Population Problems (Tokyo) 52:1–27.

Hoem Britta och Hoem Jan M.(1999) *Fertility Trends in Sweden up to 1996* Population Bulletin UN 40/41.

Hoem Jan M. (1983) *Sveriges hundraåriga fruktsamhetsfall, Barn?* Liber Förlag.

Hoem Jan M: (1992) *Public policy as the fuel of fertility* Stockholm Research Reports in Demography nr 69.

Holmberg Ingmar (2001) *Dagens unga – Morgondagens föräldrar* Kairos Future 2001

HTF (2001) *Är arbetslivet barn tillåtet.*

Hwang, P (red) (2000) *Faderskap i tid och rum*, Natur och kultur, Stockholm.

Jalmert Lars (1984) *Den svenske mannen*

JämO (1999) *Rapport om föräldraskap*

Johannisson Karin (2001) *Brist på barn: tre svenska nativitetskriser.*

Julén Jenny *Ett välsignat tillstånd Bidrag till antologien Perspektiv på likabehandling och diskriminering* Juristförlaget Lund 2000.

Jusek *Karriär på lika villkor*

Karlsson Kristinn (2001) *Barnafödande i Norden. Island.* Opublicerad promemoria Hagstofa Islands.

Klinth Roger (1999) *Den emanicerade mannen i Berggren Annes-Marie Manligt och omanligt i ett historiskt perspektiv 1999:272*

Knudsen Lisbeth (2001) *Development of fertility in Denmark – an overview of recent trends* Promemoria Danish Center for Demographic Research Odense.

Kohler, Ortega, och Billari, *Towards a theory of lowest-low fertility* Working Paper WP 2001-032, Max Planck Institute, Rostock.

Kooperativa förbundet (1935) *Debatt i befolkningsfrågan.*

Kravdal Öystein *The Impact of Individual Aggregate Unemployment on Fertility in Norway.* Departments of Economics University of Oslo Memorandum No 42/2000.

Källén Bengt *Förändringar i mödraåldersfördelningar i Sverige 1973-1999* Tornbladsinstitutet Lunds universitet.

Löfström Åsa *Kvinnor, barn och politik* Kvinnovetenskapstidskrift 2001 nr 3-4.

Lundströms Hans *Folkbrist i 1700-talets Sverige* SCB Valfärdsbulletinen 1999:3.

Macunovich, Diane, 1996. *Relative income and price of time: Exploring their.*

Malthus Thomas *On the Principle of Population 1798.*

McDonald P. (1996) *Demographic life transitions: an alternative theoretical paradigm* Health Transition Review. Supplement 6: 385-392.

McDonald P. (2001) *Theory pertaining to low fertility* International Perspectives on Low Fertility: Trends, Theories and Policies Tokyo, 21-23 March 2001.

Motion 1976/77:730 *Forskning rörande befolkningsutvecklingen, m.m.*

Motion 1976/77:1098 *Ett barnvänligare samhälle.*

Mundebo Ingemar: *Ny kris i befolkningsfrågan?* Rabén & Sjögren 1962.

Myrdal Alva och Myrdal Gunnar (1934) *Kris i befolkningsfrågan* Bonniers.

Nilsson Åke *Ungdomar stannar i stora städer* SCB Valfärdsbulletinen 2000:3.

Nordisk Socialstatistisk Kommitté (NOSOSKO) (2001) *Social trygghed i de nordiske lande 1998.*

OECD (2001), *Starting Strong – Early Childhood Education and care policy.*

Oláh Livia Sz., (1998) *Do public policies influence fertility? Evidence from Sweden and Hungary from a gender perspective*, Stockholm Research Reports in Demography 129

Otteblad-Olausson Petra: *Teenage childbearing: Pregnancy outcomes and long term consequences for the mothers*, Akademisk avhandling, Karolinska Institutet, Sthlm 2000.

Parbrink Bosse (2001) *Forskningsöversikt* Nationella sekretariatet för genusforskning

Person Lotta *Otrygg anställning –färre föräldrar* SCB Valfärdsbulletinen 2001:3

Pitkänen Kari *Fruktksamhet och familjepolitik i de nordiska länderna: Finland*. Bidrag till konferensen Barnafödande i Norden 29 maj 2001 NOSOSKO och Socialdepartementet.

Plantin Lars (2001) *Mäns föräldraskap. Om mäns upplevelser och erfarenheter av föräldraskapet* Doktorsavhandling. Institutionen för Socialt arbete Göteborgs universitet.

Platsjournalen *Jobb eller barn* 1996:22.

Prop. 1989/90:107 *Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 1989/90:350.

Prop. 1997/98:1, bilaga 7, *Fördelningspolitisk redogörelse*

Regeringens skrivelse 1999/2000:137 *Barn – här och nu*.

RFV 2000 *Varför föds det inte fler barn i Sverige?* RFV Redovisar 2000:9

RFV Duvander Ann-Zofie och Olsson Sten *När har vi råd att skaffa barn*. RFV rapporter 2001

RFV Olsson Hans (2001) *Socialförsäkringar, Jämställdhet och ekonomisk tillväxt*.

Riksdagens skrivelse 1994/95:sfu 12 *Studiestöd, m.m.*

Rönsen Marit *Fertility and family policy in Norway-Is there a connection?* Promemoria Statistisk sentralbyrå Oslo.

Rydenstam Klas *Paid and Unpaid work, the apples and pears of time use statistics* IATUR conference in Oslo October 2001.

SBU *Barn födda efter konstgjord befruktning (IVF)*. En systematisk litteraturöversikt. Stockholm: Rapport 147:2000.

SCB (1980) *Barn – behov eller börda?* En sammanfattning, Information i prognosfrågor 1980:2.

SCB (1982) *Kvinnor och barn* Information i prognosfrågor 1982:4

SCB (1984) *Ha barn men hur många* Information i prognosfrågor 1984:4

SCB (1990) *Förskolor, fritidshem och familjedaghem* Statistiska meddelanden

SCB (1994) *Att klara av – arbete, barn, familj* Demografiska rapporter 1994:1

SCB (1997) Rydenstam K. Wadeskog A. *Vardagens organisation* Kapitel 5 i Rapport 91 i serien levnadsförhållanden.

SCB (1998) Hoem Britta *Barnafödande och sysselsättning* Demografiska rapporter 1998:1.

SCB (1999) *Arbetskraftsprognos 1999* Information om utbildnings och arbetsmarknad 1999:2.

SCB (1999) *Befolkningsutvecklingen under 250 år* Demografiska rapporter 1999:2.

SCB (1999) *Kvinnors och mäns löner 1999*.

SCB (2000) *Barn och deras familjer 1999* Demografiska rapporter 2000:2.

SCB (2000) *Sveriges framtida befolkning* Demografiska rapporter 2000:1.

SCB (2001) Hoem Britta *Varför föds det så få barn* Demografiska rapporter 2001:1

SCB (2001) Nilsson Åke *Beräkning av andelen barnlösa kvinnor i slutet av 1800-talet*. PM 2001.

SCB (2001) Nilsson Åke *Beräkning av antal födda 1980-90 med konstanta övergångar från ett barn till två barn, från två till tre etc.* PM.

SCB (2002) Persson Lotta *Arbetsmarknadsstatus och fruktsamhet*
SCB 2001. Under publicering

SCB *Arbetskraftsundersökningen Årsmedeltal Grundtabeller*

SCB *Befolkningsstatistik*

SFS 1984:1140.

SFS 1988:711 *Lag om befruktning utanför kroppen.*

Sipilä J. and Korpinen J. *Cash versus Child Care Services in Finland*
Social Policy & Administration, vol. 32, No 3, 1998

Skolverket (1999) *Avgifter i förskola och fritidshem 1999* Rapport
174

Skolverket (1999) *Barnomsorg och skola i siffror*

Skolverket (1999) *Tillgång och efterfrågan på barnomsorg*

Skolverket (2000) *Finns fritids? – En utvärdering av kvalitet i fritidshem.*

Skolverket *Barns omsorg rapport 203*

SNS Valfärdspolitiska råds rapport 2001, *Kris i befolkningsfrågan?*
Under publicering.

Socialdepartementet (1996) *Ensamföräldrar – en utsatt grupp?* Valfärdprojektets skriftserie Fakta/kunskap Nr 2.

Socialstyrelsen (1998) *Förlossningar och barn födda efter provrörsbefruktningar 1982 – 1995*, SoS-rapport 1998:7.

Socialstyrelsen (2000) *Barn födda i Sverige efter provrörsbefruktning 1982 – 1997*. EPC-rapport 2000:1.

Socialstyrelsen (2000) *Neurologiska funktionshinder hos barn födda efter provrörsbefruktning 1982 – 1995*. Rapport 2000:4.

Socialutskottet *Befolkningsutvecklingen* Betänkande 1977/78:32.

SOU 1987:39, *Studiemedel*.

SOU 1994:38 Ohlander Ann-Sofie *Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850–1993*

SOU 1995:104, *Utvärdering av skattereformen och dess effekter på fördelningpolitiken*, Bilaga 5, Fördelningseffekter av skattereformen, sid. 322-23

SOU 1996:90, *Sammanhållet studiestöd*

SOU 1997:115 Municio Larsson Ingegerd: *Har det svenska folket råd med alla sina barn?* Kvinnomaktutredningen.

SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet*.

SOU 1997:138 *Kvinnomaktutredningen*.

SOU 2000:37 Hoem Britta *Utan jobb-inga barn i Välfärdens förutsättningar*.

SOU 2000:41 Fritzell o Lundberg i *Välfärd, ofärd och ojämlikhet*.

SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan*

SOU 2001:52, Bergqvist C. & Nyberg A., kap. 5 *Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet i Välfärdstjänster i omvandling*

SOU 2001:57, *Välfärdens finansiering och fördelning*.

SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet* Slutbetänkande.

SOU Batljan, och Andersson ... bilaga 14, ... REFERENS?

Strömberg B, Dahlquist G, Eriksson A, Finnström O, Köster M, Stjernqvist. *Neurological sequelae in children born after in vitro fertilisation – a population based study in Sweden 1982 – 1995*. Lancet. In press

Sundström, Marianne och Ann-Zofie Duvander, *Family division of child care: Why do – or don't – Swedish fathers take parental leave?* Stockholm Research Reports in demography No

Tabell-kommissionens underdåniga berättelse för åren 1851 med 1855. Första avdelningen. Stockholm 1857 sid 67–69.

TCO (2001) *Barn missgynnar karriär* Pressmeddelande 2001.03.07.

TCO (2001) *Det missgynnade föräldraskapet*.

Templeton *Fertility and Reproductive Medicine* 1998; 157–163.

UN *World Population Prospects The 2000 Revision*

Ungdomsstyrelsen (1998) *Ny tid – Nya tankar*

van Noord-Zaadstra et al. *Delaging child bearing: Effects of age on fecundity and outcome of pregnancy* Brit Med J 1991; 302:1361–5

Vogel J *Uppskjutet föräldraskap bland Europas unga* SCB Valfärdsbulletinen 2001:3

Vogel Joachim m.fl. (2002) *European Welfare Production Models and their Distributive Outcome* Under publicering

Wallerå Annica *Allt större löneskillnader* SCB Valfärdsbulletinen 2001:2.

Wargentin Pehr m fl. *Ödmjukt betänkande om tabellverket* i Hjelt, A., *De första officiella relationerna om svenska tabellverket åren 1749-1757*. Helsingfors 1899, sid 6.

Wargentin Pehr: *Anmärkning om nyttan af årliga Förteckningar på födda och döda i et Land*. KVH för månaderna juli, augusti och september 1754.

Wargentín Pehr: *Undersökning om folk-utflyttningen, såväl utur hela riket som utur vart hövdingdöme särskilt, i anledning av Tabell-Verket för åren 1750 til och med 1773.* KVH 1780.

Åström Lissie (1990) *Fäder och söner Bland svenska män i tre generationer* Stockholm Carlssons.

Arbetsgrupp för att analysera av vilka faktorer som påverkar barnafödandet

Sammanfattning

I regeringen redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter, "Barn här och nu" (skr. 1999/2000:137) aviserade regeringen att den avsåg att tillsätta en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att analysera vilka faktorer som påverkar födelsetalet.

Sammanfattningsvis skall arbetsgruppen systematisera befintliga kunskaper och fakta om vilka faktorer som påverkar barnafödandet, och särskilt då de faktorer som samhället kan påverka. Arbetsgruppen skall analysera och sammanställa forskningen om mekanismerna bakom födelsetalsutvecklingen och identifiera vilka samhällsområden som är viktiga inför kvinnors och mäns beslut att skaffa eller inte skaffa barn.

Bakgrund

I regeringens redogörelse för barnpolitiken i Sverige med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter "Barn – här och nu" (skr.1999/2000:137) konstaterade regeringen att en arbetsgrupp bör tillsättas inom Socialdepartementet med uppdrag att öka kunskaperna om mekanismerna bakom utvecklingen av födelsetalet.

Regeringen ser allvarligt på den befolkningsutveckling som Sverige står inför under de närmaste 50 åren. Brist på arbetskraft kan i framtiden komma att starkt begränsa Sveriges ekonomiska utveckling. Samtidigt är tillgången på arbetskraft avgörande för vilken välfärd vi kommer att ha råd med i framtiden. Den egna befolkningen är ett lands största tillgång.

Det är lätt att glömma att barn i sig är viktiga. Barn är en viktig del av vårt samhälle och det påpekades i regeringsförklaringen från 19 september 2000 att barnen skall sättas i centrum för politiken. I regeringsförklaringen betonades att: "Med en modern, jämställd och flexibel familjepolitik ökar människors möjlighet att träffa livsval om arbete och framtid utifrån barnens och familjens behov. I ljuset av det historiskt låga barnafödandet kan ytterligare familjepolitiska satsningar bli nödvändiga. Sverige är, och skall vara, världens barnvänligaste land."

De relativt höga födelsetalen vid 1990-talets början vändes till relativt låga tal i slutet på 1990-talet. Antalet födda barn uppgick år 1990 till 124 000 för att sedan minska till 88 000 barn år 1999. Utvecklingen har resulterat i att det sedan år 1997 varje år är fler personer som avlider än som föds vilket inte varit fallet sedan år 1809. Födelseunderskottet (skillnaden mellan under året födda och döda är negativ) nästan fördubblades följande år, 1998, och låg då på 4 200 personer. År 1999 fortsatte födelseunderskottet att öka och uppgick till 6 600 personer. Som resultat av detta hade Sverige för första gången under de senaste 250 åren födelseunderskott under tre på varandra följande år.

Senast Sveriges befolkning minskade var år 1880. Den befolkningsförändring som Sverige hade år 1997 är tillsammans med förändringen år 1983 den lägsta befolkningsökning Sverige haft sedan dess.

Den summerade fruktsamheten (genomsnittligt antal födda barn per kvinna i fruktsam ålder eller mer exakt det antal barn som kvinnor skulle få i genomsnitt om det enskilda årets fruktsamhet i varje ålder skulle gälla i framtiden) är alltså den lägsta som någonsin registrerats. År 1990 var den summerade fruktsamheten 2,1 och år 1999 låg den på 1,49. Detta har lett till att Sverige under 1990-talet, från att ha haft en tätposition bland de industriellt utvecklade länderna, kommit att hamna kring genomsnittet när det gäller barnafödande.

Sammanfattningsvis har Sverige under den senaste femårsperioden upplevt den lägsta befolkningsökningen under de senaste 120 åren. Mot denna bakgrund är det en rimlig bedömning att vi behöver öka våra kunskaper om vilka faktorer som påverkar barnafödandet.

Uppdraget

Den kraftiga nedgången i antalet födda barn under 1990-talet förklaras ofta med den ekonomiska kris som Sverige drabbades av i början på 1990-talet. Den ekonomiska otryggheten och svårigheterna att komma in och stanna kvar på arbetsmarknaden är några av de viktigaste orsakerna som nämns som förklaring till nedgången. Trots förbättrad samhällsekonomi och minskad arbetslöshet har födelsetalen inte förändrats nämnvärt de senaste åren.

Förutom att analysera om barnafödandet kommer att öka när ekonomin blir bättre måste det bedömas om de kvinnor, som hittills avstått från att skaffa barn, kommer att göra det vid högre ålder och vilka effekter det kommer att ha på födelsetalsutvecklingen. En annan fråga är vilka risker dessa kvinnor löper när de skjuter upp sitt barnafödande. Både när det gäller deras egen hälsa och möjligheten att få barn överhuvudtaget.

Det kan också finnas andra förklaringar till födelsetalsförändringarna än utvecklingen när det gäller ekonomi och arbetsmarknad. Värderingsförändringar hos unga kvinnor och män kring familj, samlevnad och barn som långsiktigt påverkar barnafödandet är också viktiga att analysera. När orsakerna till det låga barnafödandet analyseras är det viktigt att vi också försöker få kunskaper om hur unga människor tänker kring dessa frågor.

Traditionellt har det ofta antagits att det finns en konflikt mellan barnafödande och kvinnligt förvärvsarbete. Men det är inte så i Sverige i dag. Tvärtom är förvärvsarbete och stabil inkomst viktiga förutsättningar för barnafödande. Det visar tydligt utvecklingen under 1990-tales krisår då det främst var inom gruppen unga kvinnor med låg utbildning som barnafödandet minskade. De med högre inkomster och högre upp i åldrarna har likartade födelsetal som tidigare.

Mer långsiktiga frågeställningar kring födelsetalet handlar om vilka effekter de mer djupgående samhällsförändringarna har. Arbetsmarknaden håller på att förändras mot högre kompetenskrav, ökat tempo, mer övertid och fler tillfälliga anställningar. Vad ger detta för effekter på möjligheten att skaffa barn och därmed födelsetalsutvecklingen? Här är det viktigt att analysen främst behandlar villkoren på arbetsmarknaden, och fördjupas med hänsyn till etnicitet, utbildning, klass och yrke.

Det finns brister i jämställdheten mellan män och kvinnor i dagens Sverige.

Den bristande jämställdhetens konsekvenser för det låga barnafödandet skall särskilt analyseras. I samband med detta kan ett antal olika frågeställningar bli aktuella. Halkar kvinnor efter lönemässigt och karriärmässigt när de får barn? Påverkar barnafödandet kvinnors möjligheter att få arbete när de kommer ut från utbildningarna? Hur stort ansvar tar kvinnor för familjen i förhållande till mäns ansvarstagande? Och hur påverkar detta familjebildningen/barnafödandet? Vilken roll spelar männens situation i beslutet att skaffa eller inte skaffa barn?

Ett viktigt område som också bör belysas av arbetsgruppen är vilka andra konsekvenser som uppstår om allt fler kvinnor väntar med att föda barn till senare i livet. Fertiliteten minskar med stigande ålder vilket innebär att fler kan få svårt att skaffa barn. Vi behöver därför mer kunskap om medicinska konsekvenser av ett barnafödande vid högre ålder.

Det är mot bakgrund av beskrivningen ovan som en arbetsgrupp tillsätts med uppdrag att systematisera befintliga kunskaper och fakta om vilka faktorer som påverkar barnafödandet, och särskilt då de faktorer som samhället kan påverka. Arbetsgruppen skall analysera och sammanställa forskningen om mekanismerna bakom födelsetalsutvecklingen och identifiera vilka faktorer som är viktiga för människors beslut att skaffa eller inte skaffa barn.

Kvalitetssäkring

En referensgrupp med forskare på området skall knytas till arbetsgruppen.

Arbetets uppläggning

Arbetsgruppen skall beakta det arbete som pågår i Familjeutredningen (S 2000:02) (dir. 2000:16).

Arbetsgruppen skall redovisa sitt arbete senast den 1 juli 2001.