

TRE STÄDER

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden



SOU 1998: 25



TRE STÄDER

*En storstadspolitik
för hela landet*



Ref Kl

Oca Sc



Statens offentliga utredningar

1998:25

Socialdepartementet

Tre städer

En storstadspolitik för hela landet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 16 mars 1995 att ge utredningen (S 1994:03) Levnadsvillkor i storstadsområden nya direktiv (S 1995:35). Med stöd av detta förordnades den 23 mars 1995 Karl-Petter Thorwaldsson som ordförande. Karl-Petter Thorwaldsson entledigades den 1 februari 1996. Till ny ordförande utsågs kommunalrådet Kerstin Alnebratt den 1 februari 1996. Den 23 mars 1995 förordnades som ledamöter i kommittén kommunalråden Christine Axelsson (s), Vivi-Ann Nilsson (s), bitr. borgarrådet Dag Larsson (s), f.d. kommunalrådet Joakim Ollén (m) och f.d. riksdagsledamoten Rune Thorén (c) samt riksdagsledamoten Karin Pilsäter (fp). Joakim Ollén entledigades 1 juli 1997. Till ny ledamot utsågs Bertil Persson den 1 juli 1997.

Kommittén antog namnet Storstadskommittén. Direktiven till utredningen (dir. 1995:35 och dir. 1995:108) har i sin helhet bifogats betänkandet.

Som sakkunniga förordnades den 10 april 1995 regiondirektören Sven-Olov Andersson, Arbetsmarknadsstyrelsen, överdirektören Ann-Mari Begler, Socialstyrelsen, projektledaren Tommy Birgersson, Boverket, byrådirektören Ylva Eklund, Riksförsäkringsverket, departementssekreteraren Barbara Martin Korpi, Socialdepartementet numera Utbildningsdepartementet, departementsrådet Mats Wadman, Arbetsmarknadsdepartementet. Mats Wadman entledigades den 1 januari 1997. Den 10 april 1995 förordnades som sakkunniga även generaldirektören Kerstin Wigzell, Ungdomsstyrelsen. Kerstin Wigzell entledigades den 1 februari 1996. Till ny sakkunnig tillförordnades departementssekreteraren Gunilla Malmberg, Socialdepartementet, från och med 3 mars 1996 och departementssekreteraren Siv Stjernborg, Arbetsmarknadsdepartementet från den 1 januari 1997, samt departementssekreteraren Sören Kindlund, Socialdepartementet från och med den 1 juli 1997.

Därtill förordnades den 15 juni 1995 som experter kanslirådet Eva-Stina Hultinger, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Kent Ivarsson, Civildepartementet, sekreteraren Birgitta Ornbrant, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Tommi

Riihonen, Arbetsmarknadsdepartementet, avdelningsdirektören Maria Roselius, Socialstyrelsen samt den 10 augusti 1995 sekreteraren Ulla Åhs, Bostadspolitiska kommittén, Näringsdepartementet. Eva-Stina Hultinger entledigades den 10 maj 1996 och den 20 november 1996 entledigades Kent Ivarsson samt den 18 september 1997 entledigades Ulla Åhs. Till nya experter förordnades departementssekreterare Catharina Wettergren, Utbildningsdepartementet, den 10 maj 1996, ämnessakunnig Mattias Gustafsson, inrikesdepartementet, från den 18 september 1997 samt Karl-Olof Hedler, från den 1 april 1997

Kommitténs huvudsekreterare har varit Christna Isaksson Eldh, biträdande kommittésekreterare Håkan Svärdman, som har varit redaktör för slutbetänkandet, och kanslisekreterare Lena Thornberg.

Storstadskommittén får härmed överlämna slutbetänkandet Tre städer – en storstadspolitik för hela landet (SOU 1998:25). Kommittén har härmed slutfört sitt arbete.

Stockholm i januari 1998

Kerstin Alnebratt

Christine Axelsson
Dag Larsson
Vivi-Ann Nilsson

Bertil Persson
Karin Pilsäter
Rune Thorén

/Christina Isaksson Eldh
Håkan Svärdman
Lena Thornberg

Innehållsförteckning

DEL 1: VARDAGENS VILLKOR I STORSTÄDERNAS UTSATTA STADSDELAR	9
<i>1. Inledning</i>	9
– Några begrepp och definitioner	12
<i>2. Segregationen fördjupas i de utsatta stadsdelarna</i>	14
<i>3. Hur många bor i de utsatta stadsdelarna och vad sysslar de med?</i>	17
<i>4. Arbete och utbildning</i>	19
– Hög arbetslöshet och låg sysselsättning	19
– Få är med i a-kassan	20
– Hög arbetslöshet bland ungdomar och småbarnsföräldrar ..	21
– Myter om långtidsarbetslösa	21
– Utvecklingen av arbetslöshet och sysselsättning bland in- vandrare under 1900-talet	22
– Krisen på arbetsmarknaden drabbar de nytillträdande hårdast	24
– Sysselsättningsgrad för olika nationaliteter	25
– Sambandet mellan arbetslöshet och utbildningsnivå	26
– Fler går vidare... ..	27
– ...men ännu fler skulle kunna gå vidare till högskolan	27
– Utbildningsnivån räcker trots allt inte till!	28
– Sammanfattande kommentar	29
<i>5. Ekonomi och försörjning</i>	31
– Inkomstklyftan ökar i storstäderna	32
– Kvinnors och mäns inkomstutveckling	33
– Ekonomiska bekymmer breder ut sig	34
– Höga boendekostnader i de utsatta stadsdelarna	34
– Stora materiella skillnader	36
– Socialbidragsberoendet är alltför högt i de utsatta stads- delarna	37
– Ökade kostnader för socialbidrag	39
– Orsaker till socialbidrag och dess kostnader	41
– Vem ska betala socialbidragen?	42
– Fyra alternativ	43
– Statskontorets beräkningar	45
– Sammanfattande kommentar	47

6. <i>Folkhälsan i storstädernas utsatta stadsdelar</i>	49
– Hälsan är socialt differentierad	49
– Arbetslösheten är en fara för folkhälsan	53
– När arbetslösheten stiger, så minskar sjukskrivningarna . . .	54
– Sjukvårdsutnyttjande och läkemedelskonsumtion	55
– Hög dödlighet bland arbetslösa	56
– Den arbetslöses familj drabbas också	57
– Långtidsarbetslöshet leder lätt till förtidspensionering	59
– Levnadsvanor styrs av utbildningsnivå och socioekonomisk klasstillhörighet	62
– Hälsotillstånd och arbetsförmåga	63
– Arbetare – män respektive kvinnor	65
– Arbetare – infödda svenskar respektive invandrare	66
– Tjänstemän – män respektive kvinnor	68
– Tjänstemän – infödda svenskar respektive invandrare	69
– Sammanfattande kommentar	70
7. <i>Boendeförhållanden och boendemiljö</i>	73
– Försämrade utrymmesstandard i de utsatta stadsdelarna	75
– Inte lägre kvarboende än i andra stadsdelar	75
– Otrygg boendemiljö	76
– Offentlig och kommersiell service i stadsdelarna	78
– Offentlig service	80
– Service, bidrag och motprestation	80
– Sammanfattande kommentar	82
8. <i>Människor emellan i de utsatta stadsdelarna</i>	85
– Kultur och fritid	86
– Föreningar som driver integrationsarbete	87
– Makt och valdeltagande i de utsatta stadsdelarna	88
– Valdeltagandet sjunker stadigt	89
– Att organisera demokratin	89
– Sammanfattande kommentar	90
DEL 2: VÄGAR TILL FRAMGÅNG	93
1. <i>Statliga utredningar om segregationsfrågan</i>	93
– Inledning	93
– Statliga utredningar om segregationsfrågan	93
– Åtgärder mot segregation	95
– Invandrapolitiska kommittén	96
– Nationell aktionsplan	98
– Bostadspolitiska utredningen	99
– Sammanfattande kommentar	102
2. <i>Vad har staten gjort för att motverka segregation?</i>	104
– Miljöförbättringsbidraget	104
– Boendeservicebidraget och förnyelsebidraget	105

– Bidrag till gemenskap	106
– Mötesplatser i förorten	108
– Särskilda insatser i invandrartäta områden	110
– Skapa nationella exempel	110
– Lokala investeringsprogram	111
3. ... och vad har kommunerna gjort?	113
– Miljonprogramsområden i Stockholms län	113
– Stockholm stads ytterstadssatsning	115
– Urban i Malmö	116
– Nya grepp i Göteborg	117
– Eriksbo och Holma – två stadsdelar som bytt kurs	118
– Sammanfattande kommentar	121
4. <i>Internationella erfarenheter</i>	126
– Frankrike	126
– Storbritannien	127
– Glasgow	128
– Holland	130
– Bijlmermeer ligger steget före	131
– Invånarnas deltagande är avgörande!	133
– Mot ett program för städer inom europeiska unionen	134
– Sammanfattande kommentar	135
5. <i>Arbetsmarknads- och utbildningspolitik</i>	137
– Arbetslinjen i storstäderna	137
– Exempel på lokal samverkan	139
– Volym framför kvalitet	140
– Vem och hur många är i arbetsmarknadsåtgärd?	140
– En rik flora av arbetsmarknadsåtgärder	142
– AMI – ytterligare en resurs	145
– Lokala arbetsmarknadsåtgärder i kommunal regi	145
– Mål 3 och Employment i Sverige och i utsatta stadsdelar ..	146
– Stöd till nyföretagande	148
– Kooperativ i utsatta stadsdelar	149
– Arbetslinjen i Europa	150
– En utbildningspolitik för alla?	152
– Kunskapslyftet och livslångt lärande	152
– Den nya gymnasieskolan	153
– Utveckling av en modern lärlingsutbildning	153
– Lokala försök med lärlingsutbildning	153
– Kvalificerade yrkesutbildningar	154
– Insatser för högre utbildning	155
– Basåret – ett steg in i högskolevärlden	155
– Folkhögskolan och studieförbunden	156
– Sammanfattande kommentar	157
– Mål 3 och Employment	159

– Inte fler arbetsmarknadsåtgärder, utan bättre	159
– Kraven på utbildning ökar och behoven av nya utbildningsalternativ ökar	160
– Arbetstidsfrågan	162
6. Folkhälsan – allas ansvar men ingens imperium	163
– Ojämlighet i hälsa	163
– Folkhälsoarbetet	164
– Internationellt och nationellt	165
– Det förebyggande arbetet idag	168
– På lokal nivå	169
– Vad prioriteras idag?	171
– Vilka faktorer bidrar till en positiv hälsoutveckling?	173
– ... i skolan	174
– ... på fritiden	177
– Hälsokonsekvensbeskrivningar och välfärdslut – två sidor av samma mynt?	178
– Folkhälsovetenskaplig forskning	179
– Tvärvetenskaplig ansats	179
– Genusperspektivet	180
– Socialt arbete	181
– Tillämpad folkhälsoforskning	181
– Sammanfattande kommentar	182
DEL 3: VÅRA BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG	185
– Reservationer och yttranden	219
– Kommittédirektiv	249
– Systematisk och kronologisk förteckning	261

Del 1 Vardagens villkor i storstädernas utsatta stadsdelar

Inledning

Enligt direktiven har Storstadskommittén haft till huvuduppgift att i dialog med berörda i de tre storstadsområdena föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för bostadsområdena i storstäderna, framför allt de utsatta stadsdelarna, att ta till vara de olika resurser och möjligheter som finns och som kan användas för en positiv utveckling, särskilt vad beträffar barn och ungdomar med svåra uppväxtförhållanden. Kommittén har också haft till uppgift att bl.a. fullfölja följande uppdrag:

- Genomföra en kartläggning av de åtgärdsprogram och andra aktiviteter inom framför allt social-, utbildnings- och arbetsmarknadsområdena som kan ha betydelse för en positiv utveckling i de aktuella stadsdelarna.
- Lämna förslag till riktlinjer hur stadsdelarna bättre än för närvarande ska kunna ta till vara sina totala resurser, i form av myndighetsinsatser och ideella insatser i samverkan och utan hinder av traditionella uppgiftsgränser.
- Ta initiativ till och genomföra konkreta projekt med den angivna inriktningen.
- Föreslår behövliga förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur för att bättre samordning och samverkan mellan olika myndigheter och samhällssektorer skall kunna uppnås.

Vi valde att börja vårt arbete med att kartlägga vilka hinder som finns för samordning och samverkan mellan myndigheter på lokal nivå. Detta arbete redovisades i delbetänkandet, Att röja hinder (SOU 1995:142). Där presenterades dels kommitténs principiella syn på arbetslinjen, egenmakt och samverkan, dels diskuterade vi behovet av lagtekniska, finansiella och organisatoriska förändringar för att åstadkomma en bättre samverkan och samordning mellan olika myndigheter. Vi konstaterade att de formella hindren för myndigheter att samverka var få och på intet sätt omöjliga att undanröja. Däremot utgör myndigheternas skiftade målsättningar, traditioner och kulturer ett större hinder för utvidgad samverkan.

I vårt andra delbetänkande Egenmakt – att återerövra vardagen (SOU 1996:177) utvecklade vi diskussionen om begreppet egenmakt och lämnade förslag på hur medborgarnas egenmakt kan vidgas och fördjupas. I anslutning till delbetänkandet publicerades en antologi, Att återerövra vardagen (SOU 1996:146), där vi möter nio människor som med egna ord berättar om sin vardag i de utsatta stadsdelarna.

Parallellt med delbetänkandet om egenmakt genomfördes en särskild kartläggning av barns och ungdomars levnads- och uppväxvillkor i de utsatta stadsdelarna. Denna kartläggning redovisades i vårt tredje delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61). Där belyste vi den orättvisa fördelningen av livschanser som finns mellan olika grupper av barn och ungdomar i våra tre storstäder, och studerade de nedskärningar som gjorts inom verksamheter som vänder sig till barn och ungdom. Här presenterades också förslag på åtgärder som vi bedömer kan ha stor betydelse för barns och ungdomars uppväxvillkor i de utsatta stadsdelarna. Även i anslutning till detta delbetänkande publicerades antologin Rosor av Betong (SOU 1997:62) där barn och ungdomar medverkade från de utsatta stadsdelarna med berättelser om deras livssituation och framtidsdrömmar.

Utöver dessa delbetänkanden har Storstadskommittén publicerat tre underlagsrapporter och ytterligare en antologi. I underlagsrapporten Kooperativa möjligheter i storstadsområden (SOU 1996:54), som Kooperativa Institutet (KOOPI) gjorde på kommitténs uppdrag, redovisas en kartläggning av kooperativ verksamhet i de utsatta stadsdelarna och förslag på hur nya kooperativ kan startas.

Riksrevisionsverket gjorde på vårt uppdrag underlagsrapporten, Välfärd i verkligheten (SOU 1997:24), som beskriver utbudet av offentliga välfärdstjänster i våra tre storstäder. Rapporten innehåller också en analys av möjligheterna att minska de sociala och ekonomiska problemen på såväl kort som lång sikt i de utsatta städerna, samt vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att skapa ökad effektivitet i välfärdspolitiken.

I underlagsrapporten Delade Städer (SOU 1997:118) har departementssekreteraren vid Socialdepartementet, Ilija Batljan, analyserat hur segregationsprocessen har utvecklats under åren 1985-1995. Det statistiska underlaget för analysen är sammanställt av Inregia AB.

I antologin Bidrag genom arbete (SOU 1996:151) som publicerades hösten 1996. I antologin Arbete genom arbete (SOU 1996:151) som publicerades hösten 1996 innehåller 25 artiklar. Sammanlagt medverkade ett trettiotal artikelförfattare. Ett genomgående tema i samtliga artiklar är hur utvecklingen från passivitet till aktivitet, från

bidragsförsörjning till egenförsörjning och från vanmakt till framtidstro i storstädernas utsatta stadsdelar, skulle kunna gå till.

Mot bakgrund av vårt uppdrag har det varit nödvändigt att bedriva ett aktivt utåtriktat arbete. Vi har arrangerat seminarium, deltagit vid konferenser, kurser och möten, gjort en studieresa till Skottland och initierat försöksverksamhet tillsammans med Allmänna arvsfondsdelegationen. Dels en försöksverksamhet som vänder sig till barn som står utanför den reguljära barnomsorgen i de utsatta stadsdelarna, dels ett stöd till utveckling av skolkooperativ i gymnasieskolan. Vi har även medfinansierat utgivningen av boken På väg mot arbete – idéer och möjligheter av Christina Merker Siesjö, på Utbildningsförlaget Brevskolan. Boken är ett resultat av ett projekt inom ABF som delvis finansierats av Socialdepartementet. Boken vänder sig till personer som är handledare i de kurser för arbetslösa som ordnas i kommunernas, landstingens och olika organisationers regi.

I detta slutbetänkandet ska vi dels beskriva och analysera situationen i storstädernas utsatta stadsdelar, dels lägga fast riktlinjer för en nationell storstadspolitik. Det är en politik som ska betona vikten av att främja en utveckling mot mer rättvisa och jämlika livschanser i storstäderna. För att uppnå detta fordras arbete, utbildning, en bra boendemiljö, vård och omsorg, god hälsa och möjlighet till en levande och stark demokrati. Det handlar också om att ta vara på den speciella dynamik som finns i de enskilda utsatta stadsdelarna och de resurser som dess invånare förfogar över. Härigenom skapas förutsättningar för individerna att förverkliga sina inneboende drömmar om ett gott liv.

Vi har valt att dela upp slutbetänkandet i tre delar. I den första delen beskriver vi levnadsvillkoren i de utsatta stadsdelarna. Denna del bygger huvudsakligen på en litteraturgenomgång av tidigare utredningar och forskningsarbeten. Därutöver har även specialbearbetning av Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökningar av levnadsförhållandena (ULF) genomförts. Mikael Stigendal har också bistått kommittén med ett arbetsunderlag om levnadsförhållandena i Malmö Stad, Sociala värden i olika sociala världar, som kommer att publiceras under våren 1998. I den andra delen kartlägger vi de insatser inom framför allt bostads-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena samt folkhälsan, som har haft till syfte att åtgärda de problem som de utsatta stadsdelarna brottas med, samt redovisa exempel på förändringsprocesser som har medverkat till en positiv utveckling i dessa områden. Vi redovisar även erfarenheter från olika

projekt som har genomförts i ett antal europeiska storstäder. I den tredje delen presenterar vi våra bedömningar och förslag.

Några begrepp och definitioner

Boendesegregation

I Storstadskommitténs första delbetänkande Att röja hinder (SOU 1995:142) gavs följande definition av boendesegregation:

”Med segregation menas inte bara en socioekonomisk och etnisk uppdelning av olika befolkningsgrupper, det kan också vara frågan om en uppdelning i olika boendemiljöer. När dessa olika uppdelningar sammanfaller kan boendesegregationen bli allvarlig.”

Utsatta stadsdelar

För att kunna beskriva och analysera boendesegregationen och dess verkningar i våra tre storstäder, både dem emellan och över tid, har vi valt en geografisk stadsdelsindelning, som bygger på den förra Storstadsutredningens s.k. primärområden. Varje stadsdel har sedan klassificerats genom en metod som utgår från relationen mellan hög- och låginkomsttagare. Som höginkomsttagare har vi avgränsat de 20 procent som har de högsta inkomsterna. På motsvarande sätt har de 20 procent som har de lägsta inkomsterna förts till gruppen låginkomsttagare.

För att kunna beskriva stadsdelarnas relation mellan olika regioner och över tid har ett klassningssystem använts som utgår från kvoten mellan låginkomsttagare och höginkomsttagare i respektive stadsdel. Stadsdelarna har därefter indelats i klasser efter kvotens storlek, kompletterat med vissa gränsvillkor. Följande åtta områdestyper har särskilts:

Områdestyp	Kvot låginkomsttagare/ höginkomsttagare
Exremt hög inkomst	under 0,25
Mycket hög inkomst	0,25–0,50
Hög inkomst	0,50–0,80
Över medelinkomst	0,80–1,25
Under medelinkomst	1,25–2,00
Låg inkomst	2,00–4,00
Mycket låg inkomst	4,00–10,00
Extremt låg inkomst	över 10,00

Med utgångspunkt i detta förfaringsätt har vi valt att definiera en stadsdel (eller område) som utsatt när stadsdelens kvotvärde är över

4,00, dvs. områdestyperna mycket låg inkomst och extremt låg inkomst.

De sju berörda storstadskommunerna

Benämningen de sju berörda storstadskommunerna kommer att användas i slutbetänkandet, och då åsyftas följande sju kommuner: Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje. Totalt finns 43 kommuner i våra tre storstadsregioner, men flertalet utsatta stadsdelar med mycket eller extremt låga inkomster finns i de sju berörda storstadskommuner.

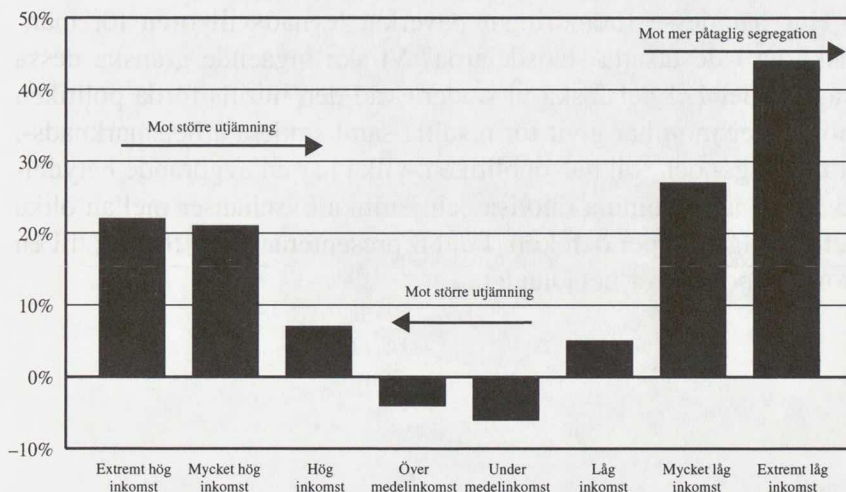
2. Segregationen fördjupas i de utsatta stadsdelarna

Sedan Storstadsutredningen presenterade sitt slutbetänkande år 1990 har det inte gjorts någon uppföljning av segregationsprocessen i våra tre storstadsregioner. Vad har hänt sedan dess? Har segregationen minskat, stagnerat eller fördjupats? Är det en socio-ekonomisk, demografisk eller etnisk segregation? Eller är det så att samtliga dessa aspekter på segregation sammanfaller? För kunna belysa dessa frågeställningar gav Storstadskommittén Institutet för regional analys (Inregia AB) i uppdrag att sammanställa statistikuppgifter från år 1985 till år 1995 från Statistiska Centralbyrån (SCB). Inregias statistikunderlag har därefter ytterligare bearbetats och analyserats av Ilija Batljan, departementssekreterare vid Sekretariatet för långsiktigt analysarbete på Socialdepartementet. Resultatet av hans arbete publicerades i Storstadskommitténs underlagsrapport *Delade Städer* (SOU 1997:118)

Rapporten visar att flertalet av de stadsdelar som förra Storstadsutredningen i slutet av 1980-talet identifierade som utsatta har haft en fortsatt negativ utveckling under 1990-talets första hälft. I utsatta stadsdelar med mycket och extremt låga inkomster har andelen låginkomsttagare ökat högst väsentligt medan andelen höginkomsttagare har minskat. I övriga stadsdelar kan man däremot notera en utjämning. I diagram 1 kan vi se att i stadsdelar med extremt och mycket höga inkomster har det skett en påtaglig utjämning mellan andelen låg- och höginkomsttagare, medan i stadsdelar med höga, över medelinkomst, under medelinkomst och låg inkomst har förändringarna varit marginella. Vad vi ser är följaktligen en fördjupning av den ekonomiska segregationen i storstäderna.

Rapporten visar vidare att det är ytterst få stadsdelar som har bytt ekonomisk status under perioden år 1985 till år 1993. Hela 75 procent av samtliga 433 bostadsområden i storstadsregionerna har haft samma status under hela perioden. I de fall förändringar har skett så har det generellt inneburit en försämring av områdenas ekonomiska status. I nedanstående figur framgår att det är avsevärt fler invånare i de utsatta stadsdelarna som har upplevt en försämring än en förbättring av den ekonomiska statusen under den aktuella perioden.

Diagram 1 Förändringen av kvoten (andelen låginkomsttagare/andelen höginkomsttagare) i olika område typer 1985–1993.



Källa: Storstadskommittén och Delade städer (SOU 1997:118).

Mer än fyra gånger fler invånare bodde i områden som sänkte sin ekonomiska status från låg inkomst till mycket låg, än de som gjorde det motsatta. Samtidigt var det mer än åtta gånger fler invånare som bodde i områden som sänkte sin ekonomiska status från mycket låg inkomst till extremt låg inkomst jämfört med antalet invånare som bodde i områden med extremt låg inkomst som höjde statusen till mycket låg inkomst.

Figur 1



Källa: Inregia AB och Delade städer (SOU 1997:118).

I rapporten konstateras att andelen utlandsfödda invånare har förvisso ökat generellt i storstäderna, men att ökningen har varit störst i de utsatta stadsdelarna. En annan befolkningsmässig aspekt kunde också noteras, nämligen att de utsatta stadsdelarna hade den lägsta andelen ålderspensionärer men den högsta andelen barn och ungdomar. Mot bakgrund av dessa förändringar och att socialbidragsberoendet har ökat i dessa stadsdelar, i synnerhet för infödda invånare –

”svenskar” – drar Batljan slutsatsen att segregationens fyra dimensioner, ekonomisk, social, etnisk och demografisk, har förstärkts på ett allvarligt sätt i våra tre storstäder.

Hur har dessa förändringar påverkat levnadsvillkoren för människorna i de utsatta stadsdelarna? Vi ska ingående granska dessa frågor i del 1. I del 2 ska vi studera vad den hittills förda politiken mot segregation har givit för resultat samt studera arbetsmarknads-, utbildnings- och folkhälsopolitiken, vilka har en avgörande betydelse för att åstadkomma rättvisa och jämlika livschanser mellan olika befolkningsgrupper och kön. I del 3 presenterar vi ett förslag till en storstadspolitik för hela landet.

3. Hur många bor i de utsatta stadsdelarna och vad sysslar de med?

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) visade vi att drygt 36 procent av invånarna i de berörda storstadskommunerna bodde år 1994 i områden med låga, mycket låga eller extremt låga inkomster. Vi nämnde tidigare att vi i detta slutbetänkande har valt att endast inkludera områden med mycket låga och extremt låga inkomster under beteckningen utsatta områden. Sammanlagt bodde det 290 000 invånare i dessa sju kommuner år 1994, vilket motsvarar knappt 18 procent av de berörda storstadskommunernas totala befolkning.

De utsatta stadsdelarna är mycket barnrika. Drygt 36 procent av samtliga barn och ungdomar i åldern 0–17 år i de berörda storstadskommunerna bodde i utsatta stadsdelar år 1994. Samma år uppgick andelen barn och ungdomar yngre än 25 år till drygt 30 procent av befolkningen i dessa stadsdelar. I några få stadsdelar med extremt låga inkomster uppgick denna andel till 40 procent. Pensionärerna utgör omkring 12 procent av befolkningen, vilket är ett par procentenheter lägre än genomsnittet i storstäderna.

De utsatta stadsdelarna är även mycket invandrarrika. Den genomsnittliga andelen utlandsfödda var drygt 38 procent år 1994. I stadsdelar med mycket låga inkomster var andelen utlandsfödda 32 procent och i stadsdelar med extremt låga inkomster 53 procent. Andelen utlandsfödda har generellt ökat i samtliga storstadsstadsdelar, men allra mest i de utsatta stadsdelarna. Den genomsnittliga andelen utlandsfödda i storstäderna var 17 procent. Andelen barn och ungdomar (0–20 år) med utländsk bakgrund, dvs. har någon förälder som är utlandsfödd, i de utsatta stadsdelarna var drygt 60 procent år 1994. I stadsdelar med extremt låga inkomster var motsvarande andel 85 procent. Den genomsnittliga andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund i storstäderna var 28 procent.

Mikael Stigendal visar i sin studie Sociala värden i olika sociala världar att 27 procent av Malmös befolkning har utländsk bakgrund. Drygt 41 procent av dessa bor i två stadsdelar, Rosengård (22%) och Fosie (19%). Mikael Stigendal visar vidare att Rosengård i Malmö inte bara är invandrarrikast, utan också att stadsdelens invandrare

inte har bott särskilt länge i Sverige. Minst hälften av alla invandrare har bott mindre än 7 år i Sverige. I andra stadsdelar av Malmö, såsom Husie, Limhamn-Brunkeflo och Oxie har mer än hälften av alla personer med utländsk bakgrund bott minst 25 år i Sverige.¹

De utsatta stadsdelarna befolkas framför allt av arbetare. Av den del av befolkningen som förvärvsarbetar i de utsatta stadsdelarna kan 56 procent betecknas som arbetare. Motsvarande andel i övriga storstadsstadsdelar är 30 procent. Andelen tjänstemän på lägre och mellannivå uppgår till 28 procent, tjänstemän på högre nivå till 9 procent och företagare till 7 procent. Det är avsevärt fler i de utsatta stadsdelarna som ägnar sig åt studier och hemarbete än i de övriga stadsdelarna. Andelen förtidspensionärer är drygt 70 procent högre i dessa stadsdelar än i de övriga stadsdelarna.

Tabell 1 Socioekonomisk fördelning och sysselsättning i storstäderna år 1994/95 i procent.

Socioekonomisk grupp, 16–64 år, 1994/95.	Utsatta stadsdelar		Övriga storstads stadsdelar	
		Andel av samtliga sysselsatta		Andel av samtliga sysselsatta
Arbetare	34,7	56	24,0	30
Tjänstemän, lägre/mellan	17,8	28	32,7	32
Tjänstemän, högre	5,4	9	15,5	20
Företagare	4,3	7	6,9	8
Studerande	19,3		12,4	
Hemarbetande	4,9		1,2	
Förtidspensionärer	7,2		4,3	
Långvarigt arbetslösa	5,3		2,2	
Värnpliktiga och övriga	1,5		2,7	

Källa: SCB, ULF

¹ Stigendal, Mikael, Sociala värden i olika sociala världar, 1997, (arbetsunderlag).

4. Arbete och utbildning

Hög arbetslöshet och låg sysselsättning

Pajala kommun i Norrbottens län noterade en öppen arbetslöshet på 11 procent av befolkningen i arbetsför ålder under hösten 1997.² Detta är på intet sätt unikt i landets norra delar. Den genomsnittliga arbetslöshetsnivån i Norrbottens län var 8,3 procent hösten 1997.

Söder om Dalälven är det däremot sällsynt med orter eller områden som uppvisar en liknade arbetslöshetssituation. Men likväl finns de och vi finner dem näst intill uteslutande i storstädernas utsatta stadsdelar.

Arbetslösheten i storstädernas utsatta stadsdelar varierar mellan 6,0 och 13,5 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Den högsta arbetslösheten finner vi i områden med extremt låga inkomster. Där ligger den genomsnittliga andelen arbetslösa på 11 procent. En av dessa stadsdelar är Rosengård i Malmö. Arbetslösheten varierar också mycket mellan de tre storstäderna. Stockholm hade 5,8 procent öppet arbetslösa våren 1997, Göteborg, 6,5 procent och Malmö 8 procent.

Pajala och Rosengård i Malmö har förvisso lika hög arbetslöshet, men på en väsentlig punkt skiljer sig orterna åt, nämligen när det gäller sysselsättningsnivån. I Pajala var 55 procent av den arbetsföra befolkningen sysselsatta hösten år 1997, medan motsvarande andel i Rosengård var 32 procent. Den låga sysselsättningsnivån i de utsatta stadsdelarna kan dock inte enbart förklaras av dagens bistra arbetsmarknadssituation. Redan under 1980-talet låg sysselsättningsnivån osedvanligt lågt i jämförelse med genomsnittet för storstäderna och har sedan dess fortsatt att sjunka kraftigt.³ Andelen sysselsatta i de utsatta stadsdelarna var år 1985 knappt 69 procent. Tio år senare var motsvarande andel knappt 57 procent, dvs. en minskning med 17 procent. I övriga stadsdelar har andelen sysselsatta endast minskat med 5 procent under samma period och låg på 80 procent år 1995. Männen har en högre sysselsättningsgrad än kvin-

² Vanligtvis anges arbetslöshet utifrån andelen arbetslösa av arbetskraften.

³ Andel sysselsatta av den arbetsföra befolkningen i åldern 16–64 år, SCB, ULF, specialbearbetning för Storstadskommittén

norna. I genomsnitt var 59,5 procent av männen sysselsatta i de utsatta stadsdelarna, medan 55 procent av kvinnorna var sysselsatta. Männen har däremot drabbats av den största relativa sysselsättningsminskningen mellan åren 1985–1995. Sysselsättnings-sänkningen för männen var 17 procent och 14 procent för kvinnorna. Sysselsättningsnivån i Norrbottens län var 64 procent sysselsatta år 1997, medan motsvarande andel för hela riket under hösten 1997 var ca 70 procent.

Ser man över en tidsperiod från år 1990 till år 1996 har antalet arbetslösa, inklusive de i arbetsmarknadspolitiska åtgärder blivit närmare sex gånger fler i vissa stads- och kommundelar.⁴ I stadsdelar med extremt låga inkomster är dessutom långtidsarbetslösheten (över 6 månader) hög – 7,5 procent av befolkningen. Motsvarande andel i riket är 1,8 procent. Långtidsarbetslösheten är särskilt problematisk av det skälet att sannolikheten för en långtidsarbetslös att skaffa sig ett arbete är betydligt mindre än för korttidsinskrivna arbetslösa. Enligt Statistiska Centralbyrån var ungefär 20 procent av de som var arbetslösa år 1985 det också år 1990, trots stor efterfrågan på arbetskraft vid den tidpunkten.⁵ Mönstret blir ännu tydligare när de som var arbetslösa respektive förvärvsarbetade under år 1990 jämförs: Mer än 55 procent av de som var arbetslösa då, var också utan arbete år 1993. Motsvarande andel bland de som hade arbete var 15 procent.

Få är med i a-kassan

Skillnaden i sysselsättningsnivå är också en indikation på hur väl de offentliga trygghetssystemen fungerar. I Pajala är det mer regel än undantag att arbetskraften är ansluten till arbetslöshetsförsäkrings-systemet, medan det omvända förhållandet gäller i Rosengård och i övriga utsatta stadsdelar. Mikael Stigendal visar i sin studie *Sociala värden och olika sociala världar*, att endast 19 procent av de arbetslösa i Rosengård får sin försörjning tryggad via a-kassesystemet. Motsvarande andel för staden i sin helhet är 50 procent. Stigendal visar vidare att drygt 75 procent av rosengårdsborna i arbetsför ålder står utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Av dessa är 97 procent av utländsk bakgrund. I hela Malmö är drygt 79 procent av alla arbetslösa av utländsk bakgrund.

⁴ Följande stadsdelar ingick i granskningen: Kista, Rinkeby och Skärholmen i Stockholms stad samt Flemingsberg och Vårby i Huddinge kommun.

⁵ Statistiska Centralbyråns Utesluten från arbetsmarknaden, Information om utbildning och arbetsmarknad 1997:2

Hög arbetslöshet bland ungdomar och småbarnsföräldrar

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) konstaterades att drygt en tredjedel av barnen i åldern 0–6 år hade år 1994 arbetslösa föräldrar i de utsatta stadsdelarna. Sannolikheten att dessa barn kommer att få se sina föräldrar gå till ett arbete under sin uppväxttid måste dessvärre betraktas som liten. Den genomsnittliga arbetslösheten inom åldersgruppen 25–35 var år 1994 10 procent i hela landet.

För att få en inblick i ungdomarnas arbetsmarknadssituation kan en av AMS:s undersökningar tjäna som underlag. Undersökningen omfattade samtliga ungdomar mellan 20–24 år som var inskrivna vid arbetsförmedlingen. Av dessa hade ca 60 procent förgymnasial eller två-årig gymnasieutbildning. Just denna grupp hade det särskilt besvärligt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Det noterades också att denna grupp hamnar i en rundgång mellan perioder av öppen arbetslöshet och deltagande i åtgärder. Närmare en tredjedel av de ungdomar som år 1996 deltog i åtgärder gjorde det vid två eller flera tillfällen. Nästan 40 procent av de som hade lämnat arbetsförmedlingen första halvåret 1996 återkom under våren 1997.

Myter om långtidsarbetslösa

Rune Åberg, professor vid Sociologiska institutionen på Umeå universitet, har i en av sina senare studier punkterat en rad vanliga myter om långtidsarbetslösa – bland annat föreställningar om deras bristande rörlighet, passivitet och deras sämre kvalifikationer. Långtidsarbetslösa söker i allmänhet fler arbeten än korttidsarbetslösa. De har också generellt bättre kvalifikationer än de korttidsarbetslösa. Deras anspråk vad det gäller lön och bostadsort avviker inte heller från andra grupper av arbetslösa.⁶

⁶ Muntlig information av Rune Åberg vid SCB:s välfärdsseminarium den 23 oktober år 1997 om välfärd och ojämlikhet i 20-års-perspektiv 1975–1995 samt Rapport angående socialbidragstagare åren 1990–1995, Stockholms Stad, Dnr 83/97.

Utvecklingen av arbetslöshet och sysselsättning bland invandrare under 1990-talet⁷

Andelen invånare med utländsk bakgrund är hög i de utsatta stadsdelarna, därför har vi valt att särskilt studera deras situation på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland invånare med utländsk bakgrund har ökat dramatiskt under 1990-talet. Arbetslösheten bland utländska medborgare har ökat från 4 procent år 1990 till 22 procent år 1996. Värst är situationen för de utomnordiska medborgarna. Det finns emellertid stora skillnader mellan olika invandrargrupper. Även bland arbetskraften som helhet har arbetslösheten ökat mycket kraftigt under denna tidsperiod, från under 2 procent år 1990 till över 8 procent år 1996.

Situationen är emellertid betydligt mer alarmerande än vad siffrorna över arbetslösheten visar. Hela 50 procent av de utomnordiska medborgarna ingick ej i arbetskraften, dvs. de räknas inte med i statistiken över de arbetslösa.

Bland de utomnordiska medborgarna har andelen sysselsatta sjunkit från ca två tredjedelar till ca en tredjedel. Det var således endast 35 procent av de i arbetsför ålder som hade jobb under år 1996, vilket kan jämföras med 71 procent för befolkningen som helhet. Även år 1990 var sysselsättningsfrekvensen lägre bland utländska medborgare, men skillnaden gentemot sysselsättningsfrekvensen i befolkningen totalt var då inte särskilt stor. De utländska medborgarnas sysselsättningsfrekvens var år 1990 ca 71,5 procent medan sysselsättningsfrekvensen totalt var 83 procent. Sysselsättningsfrekvensen har sjunkit trendmässigt även under 1970–80-talen bland utländska medborgare medan sysselsättningsfrekvensen under denna period ökade bland befolkningen som helhet. Nedgången under 1990-talet är dock av en helt annan dimension. Andra generationens invandrare, födda före år 1970, befinner sig i samma arbetsmarknadsläge som den ursprungliga svenska befolkningen i motsvarande ålder. Däremot är situationen för de som är födda efter år 1970 allvarigare.⁸

⁷ När man belyser arbetsmarknadssituationen brukar man använda sig av en del begrepp. Först och främst ser man på hur många i en befolkning i arbetsför ålder som är med i arbetskraften. Dessa består av de som antingen är ARBETSLÖSA eller har jobb (SYSSELSATTA). De övriga är ej med i arbetskraften (EJ I ARBETSKRAFTEN). Skälen för att inte ingå i arbetskraften kan vara många olika. Vanligt i dag är t.ex. att man är studerande. De vanligaste begreppen vi brukar se på är andelen arbetslösa i arbetskraften, **den relativa arbetslösheten**. I september år 1997 var den relativa arbetslösheten 7,3 procent. Ett annat bra sätt att belysa situationen på arbetsmarknaden är att se på **sysselsättningsfrekvensen**. Då ser vi på andelen sysselsatta i befolkningen. I september år 1997 var sysselsättningsfrekvensen 70 procent. M.a.o. var ca 70 procent av befolkningen i åldern 16–64 år i arbete under september år 1997.

⁸ Mångfald och ursprung, Statens invandrarverk, 1997, s.94.

Uttryckt på ett annat sätt kan man konstatera att det kraftiga sysselsättningsfallet under 1990-talet har medfört att sysselsättningsfrekvensen för befolkningen som helhet år 1996 är lika hög som sysselsättningsfrekvensen var bland de utländska medborgarna år 1990. För de utomnordiska medborgarna har sysselsättningsfallet inneburit att sysselsättningsfrekvensen halverats.

Tabell 1: Arbetslöshet och sysselsättningsfrekvens.

	Totalt		Utl medborg		Utomnord medborg	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996
Arbetslöshet (procent av ak)	1,6 %	8,1 %	4,0 %	22,4 %	4,9 %	30,6 %
Sysselsättningsfrekvens (procent av bef)	83,1 %	71,6 %	71,5 %	44,8 %	66,3 %	35,0 %

Källa: AKU

Kvinnorna har generellt lägre sysselsättningsfrekvens än männen. Störst är skillnaden mellan de utomnordiska kvinnorna respektive männen. Enbart 28 procent av de utomnordiska kvinnorna var sysselsatta år 1996 medan motsvarande andel bland männen var 42 procent.

Tabell 2: Arbetslöshet och sysselsättningsfrekvens, kvinnor.

	Totalt		Utl medborg		Utomnord medborg	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996
Arbetslöshet (procent av ak)	1,6 %	7,5 %	3,6 %	21,6 %	4,9 %	32,3 %
Sysselsättningsfrekvens (procent av bef)	81,0 %	69,9 %	68,2 %	41,3 %	60,2 %	28,4 %

Källa: AKU

Tabell 3: Arbetslöshet och sysselsättningsfrekvens, män.

	Totalt		Utl medborg		Utomnord medborg	
	1990	1996	1990	1996	1990	1996
Arbetslöshet (procent av ak)	1,5 %	8,5 %	4,3 %	23,1 %	4,9 %	29,4 %
Sysselsättningsfrekvens (procent av bef)	85,6 %	73,2 %	74,6 %	48,3 %	71,6 %	41,4 %

Källa: AKU

Krisen på arbetsmarknaden drabbar de ny tillträdande hårdast

Orsaken till att de utländska medborgarna drabbats så hårt under 1990-talet är inte bara att de i större utsträckning förlorat jobbet utan även att de överhuvud taget inte har kommit in på arbetsmarknaden. De som var i etableringsfasen på arbetsmarknaden då den djupa krisen kom i början på 1990-talet har haft mycket svårt att etablera sig. Även andra grupper i etableringsfasen som t.ex. ungdomar, har drabbats hårt. Sysselsättningsfrekvensen bland ungdomar i åldern 16–24 år har sjunkit från 66 procent till 40 procent under samma period. Generellt sett har även kraven på de arbetssökande ökat under 1990-talet. För över 90 procent av de lediga platserna krävs utbildning och/eller erfarenhet.

Den senaste invandringen har haft karaktären av flykting- och anknytningsinvandring, medan invandringen under främst 1960–70-talen i stor utsträckning var arbetskraftsinvandring. De tidigt anlända invandrarna har i stor utsträckning etablerat sig väl på den svenska arbetsmarknaden och för vissa grupper av invandrare är utvecklingen bättre än för befolkningen som helhet. Situationen för de senare anlända invandrarna är helt annorlunda.

Tabell 4 visar att de utländska medborgarna i arbetsför ålder har ökat med ca 30 000 personer under perioden 1990–1996. Det är framför allt de utomnordiska medborgarna som har ökat i antal, med 50 000 personer under motsvarande tidsperiod. Det är inte identiska personer år 1990 som år 1996 eftersom en del av de utländska medborgarna år 1990 har blivit svenska medborgare och en del utländska medborgare har också flyttat från Sverige.

I tabell 5 ser vi att sysselsättningen har minskat med ca 44 000 för de utomnordiska respektive ca 80 000 för de utländska medborgarna. Det är en kraftig minskning men motsvarar inte en halvering av antalet sysselsatta. Det förefaller tydligt att en stor del av minskningen i den relativa sysselsättningsfrekvensen beror på att antalet utomnordiska medborgare har ökat och att de som kommit till Sverige under den senaste 5–10 års perioden i liten utsträckning har lyckats komma in på den svenska arbetsmarknaden.

Den kraftiga sysselsättningsnedgången bland utländska medborgare kan således förklaras såväl av att många utländska medborgare förlorat arbetet, som att de ny tillkomna invandrarna inte har kommit in på arbetsmarknaden.

Tabell 4: Antal personer i befolkningen 16–64 år, tusentals personer.

	1990	1996	1996 Andel i befolkn
Utomnordiska medb	201	253	4,6 %
Utl medborgare	346	378	6,8 %
Utlandsfödda	607*	622 (1997:h1)	11,2 %

Källa: AKU *avser 31/12 1989

Tabell 5: Antalet sysselsatta, tusentals personer.

	1990	1996	1996 Andel av sysselsatta
Utomnordiska medb	133	89	2,2 %
utl medborgare	248	169	4,3 %
utlandsfödda	–	333	8,4 %

Källa: AKU

Tabell 6 Antalet arbetslösa, tusentals personer.

	1990	1996	1996 Andel av arbetslösa
Utomnordiska medb	7	39	11,2 %
Utl medborgare	10	49	14,1 %
Utlandsfödda	–	69	19,9 %

Källa: AKU

Sysselsättningsgrad för olika nationaliteter

Sysselsättningsgraden skiljer sig åt för olika nationaliteter. Det är tydligt att sysselsättningen är låg bland de stora befolkningsgrupperna som kommit under slutet av 1980-talet och under 1990-talet. Bland de 75 000 utländska medborgarna i arbetsför ålder från f.d. Jugoslavien hade endast 14 000 arbete motsvarande en sysselsättningsgrad på 19 procent. Bland de utländska medborgarna från Afrika var sysselsättningsgraden 16 procent. Bland de utländska medborgarna från Irak var sysselsättningsgraden enbart 10 procent (se tabell 7).

För de utlandsfödda var sysselsättningsgraden något högre. Denna grupp bestod av såväl de utländska medborgarna, som av de som blivit svenska medborgare, men är födda i utlandet (samt ett litet antal svenska medborgare födda i utlandet). Dessa har haft en längre tid på sig att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. En hel del av dem kom till Sverige under en period då sysselsättningen var hög i landet.

Tabell 7: Sysselsättningsfrekvens bland utländska medborgare respektive utlandsfödda 1:a halvåret 1997, Procent.

	Utlandsfödda	Utl medborgare
Europa	58,2	49,3
Norden	67,8	62,7
F d Jugoslavien	29,8	18,9
Bosnien	15,2	16,6
Afrika	37,8	16,5
Amerika	52,5	52,1
Chile	51,6	45,2
Asien	38,0	27,9
Iran	39,5	31,3
Turkiet	43,5	36,9
Irak	18,1	9,5

Källa: AKU

Sammanfattningsvis måste konstateras att situationen för de utländska medborgarna på arbetsmarknaden i dag är avsevärt sämre än under tidigare decennier. Detta beror dels på den besvärliga arbetsmarknadssituationen, dels på karaktären av invandringen under senare tid.

Sambandet mellan arbetslöshet och utbildningsnivå

Arbetslöshet drabbar i synnerhet unga människor med låg utbildning som ska debutera på arbetsmarknaden. Över hälften av alla arbetslösa personer är under 35 år. Detta samband utkristalliseras mycket tydligt i de utsatta stadsdelarna, vars befolkning är både ung och lågutbildad. Av tabell 8 framgår att arbetslösheten är mer än två och en halv gång högre bland lågutbildade än bland högutbildade. Sex år tidigare var endast två procent av de lågutbildade arbetslösa och en procent av de högutbildade. Högskoleutbildning är följaktligen en förhållandevis god försäkring mot arbetslöshet.

Tabell 8 Utbildningsbakgrund och arbetslöshet fördelat efter ålder, år 1996.

I procent av arbetskraften

	Förgymnasial (%)	Gymnasium (%)	Högskola andel (%)
16-19 år	14,4	16,2	0
20-24 år	26,6	15,5	7,8
25-34 år	15,5	10,6	4,7
35-44 år	9,5	7,3	4,3
45-54 år	6,7	5,3	2,8
55-64 år	9,6	7,4	3,8
Alla	10,6	9,0	4,0

Källa: AKU 1996

NUTEK visar i en rapport att 80 procent av de långtidsarbetslösa inte hade längre utbildning än tvåårigt gymnasium samt att större delen av denna grupp var koncentrerad till ett fåtal yrkessektorer: hälso- och sjukvård, handel samt hotell och restaurang.⁹

Fler går vidare...

Utbildningsnivån i storstäderna har ökat mycket kraftigt under de två senaste decennierna, såväl i de utsatta stadsdelarna som i övriga delar av storstäderna. Vår bearbetning av SBC:s ULF-material visar att andelen med minst tre års gymnasieutbildning i storstäderna har ökat från 39 procent till 49 procent mellan åren 1985 och 1995, dvs. en ökning på 25 procent. Andelen med minst 3 års högskoleutbildning ökade dubbelt så mycket under samma period. År 1985 hade 11 procent en sådan utbildning och tio år senare hade andelen ökat till 17 procent.

I de utsatta stadsdelarna ökade andelen med minst 3-årig gymnasieutbildning från 28 till 35 procent mellan åren 1985 och 1995. Andelen med minst 3-årig högskoleutbildning ökade från 5 till 8 procent under samma period i dessa stadsdelar. I övriga stadsdelar ökade motsvarande andel från 12 procent till 18 procent. Detta betyder att det är två gånger vanligare med högskoleutbildning i storstädernas övriga stadsdelar, än i de utsatta. En intressant aspekt i sammanhanget är utbildningsnivån hos den del av befolkningen som har utländsk bakgrund. Generellt så är skillnaderna i utbildningsnivå inte särskilt stora mellan utrikes och inrikes födda. Däremot återfinns betydande skillnader mellan olika grupper av utrikes födda. Förklaringen härtill bör sökas i gruppernas olika sociala bakgrund och ålderssammansättning.¹⁰

Andelen med yrkesutbildning har också ökat avsevärt i samtliga storstadsstadsdelar under perioden 1985–1995. I de utsatta stadsdelarna ökade andelen från 75 procent år 1985 till 82 procent år 1996. I övriga stadsdelar gick man från 82 till 89 procent.

...men fler skulle kunna gå vidare till högskolan

En uppföljning av de som avslutade en linje i gymnasieskolan 1990/91 och som har påbörjat högskolestudier senast 1993/94 publicerades i Utbildningsfakta nummer 5, 1995. När vi lyfter fram några

⁹ Efterfrågan på arbetskraft i sektorn hushållsnära tjänster, rapport från NUTEK, 1997.

¹⁰ Se bland annat I krusbärslandets storstäder, om invandrare i Stockholm, Göteborg och Malmö, Peter Bevelander, Benny Carlsson och Mauricio Rojas, 1997, s. 40f.

siffror framträder stora skillnader mellan kommuner, såväl i Stockholms län som i hela riket. Dessutom finns det skillnader mellan könen.

Tabell 9

Område	Antal avgångna från gymnasieskolan 1990/91			Andel som påbörjade högskolestudier senast 1993/94		
	män	kvinnor	totalt	män	kvinnor	totalt (%)
Botkyrka	432	413	845	26,6	25,4	26,0
Huddinge	362	386	748	22,3	27,2	24,8
Södertälje	432	423	855	24,7	27,1	25,9
Stockholms län	7 918	7 463	15 361	30,4	34,0	32,1
Riket	45 951	43 953	89 904	28,9	35,3	32,0

Söderortskommunerna (Botkyrka, Haninge, Huddinge och Södertälje) har genomgående en lägre övergångsfrekvens till högre utbildning både i förhållande till Stockholms län som till riket i sin helhet.

Utbildningsnivån räcker trots allt inte till!

Som vi har visat är utbildningsnivån i de utsatta stadsdelarna jämförbar med genomsnittet för riket, men jämför vi med genomsnittet för storstäderna så är skillnaderna betydligt större. Den relativt höga utbildningsnivån blir därför inte omedelbart en konkurrensfördel i och med att arbetsmarknaden i storstäderna generellt efterfrågar arbetskraft med hög utbildningsnivå.

Vi kan troligen förvänta oss att utbildningsnivån inom den närmaste framtiden ökar högst väsentligt i storstäderna, mot bakgrund av att nästan alla ungdomar i dag går på gymnasiet, där flertalet utbildningsprogram kvalificerar till högre studier. Situationen på arbetsmarknaden bidrar också till att allt fler ungdomar ställs inför valet att fortsätta på högskolan efter gymnasiet eller arbetslöshet. I dag påbörjar ca 25 procent av ungdomarna sin universitetsutbildning innan 20 års ålder, jämfört med ca 10 procent för 7–8 år sedan. Däremot är det ytterst tveksamt om denna ljusa framtidsutsikt också kommer omfatta de utsatta stadsdelarna.

Vår tveksamhet grundas på de erfarenheter vi presenterade i vårt tidigare delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61). Där kunde vi visa på en mycket allvarlig utbildningssituation. Omkring 20 procent av eleverna i de utsatta stadsdelarna som slutade grundskolan år 1994 hade låga eller ofullständiga betyg. Motsvarande andel för storstäderna var drygt 9 procent. I de invandrandominerade stadsdelarna slutade drygt 25 procent av eleverna

med låga eller ofullständiga betyg. Skolor i de utsatta stadsdelarna har också generellt lägre medelbetyg än övriga skolor i storstäderna. Från flera utsatta stadsdelar rapporteras om en allt större grupp elever som går på det individuella programmet på gymnasieskolan. Detta är oroväckande med anledning av att dessa program inte kvalificerar till högre studier.

Sammanfattande kommentarer

Vi har i detta kapitel visat att arbetslösheten och sysselsättningsnivån i storstädernas utsatta stadsdelar i hög grad är jämförbar med den situation som råder i många norrländska glesbygdskommuner. I genomsnitt ligger den öppna arbetslösheten i dessa stadsdelar mellan 6 och 13,5 procent, beroende på områdeskategori, medan sysselsättningsnivån ligger på 57 procent.

Likheterna till trots, så skiljer sig glesbygdens arbetsmarknadssituation högst väsentligt från situationen i de utsatta stadsdelarna. I storstadsregionerna är sysselsättningsnivån som högst och möjligheten att skaffa sig ett arbete som störst. Men detta tycks inte påverka arbetslösheten i de utsatta stadsdelarna positivt.

En övervägande majoritet av de arbetslösa i dessa stadsdelar tillhör de grupper som har drabbats hårdast av 1990-talets ekonomiska kris såsom utlandsfödda invånare, nyanlända flyktingar, ensamstående kvinnor med barn, lågutbildade och ungdomar. När kraven på arbetsmarknaden skärptes under 1990-talet, både vad gäller språkfärdigheter och kompetens, så slog detta ovillkorligt mot dessa grupper. Mycket tyder också på att diskrimineringen av personer med utländsk bakgrund har ökat när förhållandena på arbetsmarknaden har försämrats. Den kraftiga sysselsättningsminskningen bland utländska medborgare beror inte enbart på att de har förlorat sitt arbete i högre utsträckning än andra grupper, utan också på att fler utländska medborgare har kommit till Svergie under den senaste 5–10 års perioden. Få av de nytillkomna har lyckats ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden.

Ungdomar med låg utbildning har också haft uppenbara problem att komma in på arbetsmarknaden. Dessa gruppers svårigheter att göra entré på arbetsmarknaden märks särskilt tydligt när man studerar andelen av de arbetslösa i de utsatta stadsdelarna som är anslutna till arbetslöshetsförsäkringssystemet. Generellt är andelen försäkrade lägre i storstäderna i jämförelse med riket i övrigt, men i de utsatta stadsdelarna är motsvarande andel ännu lägre. Sällan är fler

än 40 procent av de arbetslösa försäkrade. De övriga hänvisas ofta till socialbidrag för att klara sin försörjning.

Utbildningsnivån i de utsatta stadsdelarna har i likhet med övriga stadsdelar i storstäderna ökat markant under de senaste tio åren. Drygt 35 procent av invånarna i de utsatta stadsdelarna har en gymnasieutbildning, vilket är 25 procent fler än för tio år sedan. Även andelen högskoleutbildade har ökat i de utsatta stadsdelarna. Dock är det bara hälften så många som har en högskoleutbildning jämfört med övriga stadsdelar.

Vi befarar dock att den höjda utbildningsnivån inte omedelbart blir den konkurrensfördel som man skulle kunna förvänta sig. Storstädernas arbetsmarknad efterfrågar nämligen i allt högre utsträckning arbetskraft med mycket goda utbildningsmeriter. Dessa krav kommer att öka än mer i framtiden. Mot bakgrund av detta är det med oro vi konstaterar att allt fler elever i de utsatta stadsdelarna har avsevärt sämre studieresultat än andra elever i storstäderna. Hinner inte dessa elever i kapp sina generationskamrater kommer deras framtidsutsikter inte att te sig ljusa.

5. Ekonomi och försörjning

Segregation och fattigdom är ofta oskiljaktiga realiteter. Trots detta används ord som fattigdom och fattiga sparsamt när vi beskriver levnadsförhållandena i Sverige. Fattig ersätts ofta med ord som ger en mer klinisk eller neutraliserad beskrivning, såsom resurssvag, låginkomsttagare, marginaliserad eller socialt exkluderad. Men oavsett vilka ord vi använder så kvarstår faktum att fattig är den människa som tvingas till en oacceptabel låg levnadsstandard. Problemet är dock vad vi menar med "tvingande" och "oacceptabel levnadsstandard". I Sverige används vanligtvis tre definitioner för fattigdom:

- Disponibel inkomst under Socialstyrelsens norm för existensminimum.
- Ha svaga ekonomiska resurser; bristande kontantmarginal, svårigheter att klara löpande utgifter och låg materiell standard.
- Ha uppburit socialbidrag.

Nu bör man dock vara försiktig med att oreflekterat dra likhetstecken mellan dessa definitioner och fattigdom. Personer med förmögenhet, företagare och hemmaboende ungdomar kan ha osedvanligt låga disponibla inkomster, men är nödvändigtvis inte fattiga. Det är inte heller givet att socialbidragstagare är fattiga i den meningen att de har en årsinkomst under nivån för existensminimum. Flertalet socialbidragstagare har nämligen inkomster som överstiger denna nivå. Skälet är att socialbidrag beviljas på flera olika grunder. För det första beviljas socialbidrag mot bakgrund av individens månadsinkomst och inte hennes årsinkomst. För det andra söker de flesta socialbidrag när de har högst tillfälliga ekonomiska problem.¹¹

I följande kapitel ska vi kartlägga fattigdomens utbredning i storstäderna och i deras utsatta stadsdelar. Det gör vi bl.a. genom att studera inkomstutvecklingen, socialbidragsberoendet, hushåll med svaga ekonomiska resurser och låg materiell standard.

¹¹ Se Social rapport 1997, Socialstyrelsen, s. 73 ff.

Inkomstklyftan ökar i storstäderna

Storstadsbefolkningens arbetsinkomster har utvecklats mycket olika under de senaste tio åren. I de utsatta stadsdelarna ökade arbetsinkomsterna i fasta priser med i genomsnitt 3,5 procent under perioden 1985–1995, medan inkomsterna i övriga stadsdelar ökade med 10,4 procent.¹² Det visar den bearbetning som Storstadskommittén har gjort av Statistiska centralbyråns undersökningar av levnadsförhållandena (ULF). Arbetsinkomsten i de utsatta stadsdelarna var åren 1994–95 i genomsnitt 127 600 kronor om året. I övriga storstadsstadsdelar låg den genomsnittliga inkomsten 45 400 kronor eller 35 procent högre, dvs. 173 000 kronor om året. Inkomstskillnaden mellan de respektive stadsdelstyperna, omräknat i fasta priser var mindre år 1985 än år 1995. Det skilde endast 33 000 kronor mellan de olika områdestyperna detta år.

I en nyligen gjord undersökning av arbetsinkomsterna i Stockholms län, som Stockholms stads utrednings- och statistikkontor genomförde på Dagens Nyheters uppdrag, visar att den genomsnittliga arbetsinkomsten var 93 300 kronor om året i tio av länets mest utsatta stadsdelar.¹³ Vidare framkom att arbetsinkomsterna i dessa stadsdelar minskade med drygt 12 procent mellan åren 1991–1995. Den genomsnittliga arbetsinkomsten i länet var 178 000 kronor om året år 1995.

Inkomstskillnaderna minskar emellertid mellan de olika områdena om vi ser till hushållens disponibla inkomster.¹⁴ Den disponibla inkomsten i de utsatta stadsdelarna var åren 1994–1995 153 900 kronor om året och i övriga stadsdelar 188 900 kronor, dvs. en skillnad på 35 000 kronor eller 23 procent. Denna inkomstskillnad mellan områdestyperna har varit stabil sedan år 1985. De högsta disponibla inkomsterna inom kategorin utsatta stadsdelar år 1995 återfanns i Stockholms län, 163 600 kronor per år, medan de i motsvarande stadsdelar i Göteborg och Malmö var 145 000 kronor per år.

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) visade vi att den genomsnittliga disponibla inkomsten för barnfamiljer i Stockholm stads utsatta stadsdelar var 230 000 kronor om året år 1994.¹⁴ Det var drygt 100 000 kronor lägre än den genomsnittliga inkomsten för barnfamiljer i Stockholm.

¹² Arbetsinkomst, individvikt 16–64 år, HINK, SCB. Arbetsinkomst definieras som summan av arbetsinkomst och arbetsmarknadsstöd.

¹³ Dagens Nyheter 1998-01-02.

¹⁴ Vid vår bearbetning av SCB:s ULF-material har vi använt variabeln disponibel inkomst per familjehushåll i åldersintervallen 16–74 år.

¹⁵ Disponibel inkomst för hushåll med två vuxna och barn.

Kvinnors och mäns inkomstutveckling

De relativa skillnaderna vad gäller inkomst av arbete är större mellan kvinnor och män inom respektive områdestyp än mellan utsatta områden och övriga storstadsområden. Kvinnors inkomst av arbete i de utsatta stadsdelarna har dessutom sjunkit kraftigt under perioden 1985–1995. I genomsnitt har deras inkomster i fasta priser minskat från 109 000 kronor om året till 98 700 kronor, dvs. en sänkning med nio procent. Männen i dessa områden har däremot ökat sina arbetsinkomster under samma period med 20 procent och hade år 1995 en genomsnittlig inkomst på 161 200 kronor. Deras ökning har dessutom varit större i jämförelse med övriga män i storstäderna. Kvinnorna i de utsatta stadsdelarna har inte bara förlorat gentemot männen i sina egna stadsdelar, utan framför allt gentemot kvinnor i övriga stadsdelar. År 1985 hade kvinnor i de utsatta stadsdelarna 12 procent lägre arbetsinkomst än kvinnor i övriga stadsdelar. Tio år senare har inkomstklyftan ökat till hela 45 procent. Studerar vi kvinnors och mäns disponibla inkomst så framgår tydligt att kvinnor får en avsevärd inkomstförstärkning via det offentliga transfererings-systemet. Av nedanstående diagram framgår att kvinnors genomsnittliga disponibla inkomst i de utsatta stadsdelarna år 1995 var 150 000 kronor om året och för män 158 000 kronor.

Tabell 1: Arbetsinkomst för kvinnor och män mellan åren 1985–1995, i tusentals kronor.

Områden	Kvinnor 1985	Män 1985	Kvinnor 1995	Män 1995
Utsatta	109	135,0	98,7	161,2
Övriga	123,0	187,0	144,1	199,4

Tabell 2: Disponibel inkomst för kvinnor och män mellan åren 1985–1995, i tusentals kronor.

Områden	Kvinnor 1985	Män 1985	Kvinnor 1995	Män 1995
Utsatta	132,9	134	150	158
Övriga	163,3	165,9	188	189

Källa: SCB, ULF

Att det råder stora inkomstskillnader mellan män och kvinnor i de utsatta stadsdelarna kan vi följaktligen konstatera, men hur förhåller det sig då mellan inrikes och utrikes födda i dessa stadsdelar? Vi har inte själva studerat detta. Däremot har trion Bevelander, Carlson och Rojas gjort detta i boken *I krusbärslandets storstäder*. De visar att det finns ett klart samband mellan invandrartäthet och löneinkomster. Utrikes födda har generellt lägre löner än inrikes födda i dessa områ-

den. Skillnaderna är tydliga, men inte stora. Löneklyftan mellan utrikes födda respektive inrikes födda kvinnor är ännu mindre. Trion fortsätter:

”Jämförelsen mellan inrikes och utrikes föddas löner pekar alltså mot att lutningen på lönekurvorna avspeglar socioekonomisk segregering och att gapet mellan dem avspeglar en rad andra faktorer (tid i landet, ålder, diskriminering eller vad det nu kan vara).¹⁶

Ekonomiska bekymmer breder ut sig

Vår bearbetning av SCB:s ULF-material visar att andelen invånare under Socialstyrelsens norm för existensminimum har mer än fördubblats mellan åren 1985–1995 i de utsatta stadsdelarna. Även i övriga stadsdelar i storstäderna har denna andel ökat kraftigt med i genomsnitt 40 procent under samma period. Andelen under existensminimum i de utsatta stadsdelarna var år 1995 i genomsnitt 35 procent och i övriga stadsdelar 19 procent. Människorna i de utsatta stadsdelarna upplever också att de har fått det svårare ekonomiskt. Drygt 44 procent uppger år 1995 att de saknar en kontantmarginal på 13 600 kronor, om de plötsligt skulle hamna i en oförutsedd situation. Det är en ökning med 16 procent i jämförelse med år 1985. I övriga stadsdelar var det 17 procent som saknade kontantmarginal år 1995. Drygt 35 procent av invånarna i de utsatta stadsdelarna upplever dessutom att de har svårigheter att klara sina löpande utgifter. Det är drygt 75 procent fler än i övriga stadsdelar.

Höga boendekostnader i de utsatta stadsdelarna

Att stora förändringar har ägt rum inom det bostadspolitiska området under 1990-talet har inte minst hyresgästerna blivit varse. Deras bostadskostnader har bokstavligen skenat iväg. I Stockholmsregionen steg genomsnittshyran per kvadratmeter med 77 procent under åren 1990–1996. Under samma period gick konsumentprisindex upp med 28 procent. Realpriset på hyresmarknaden gick således upp med 38 procent.¹⁷ Motsvarande ökning bland egna hem inklusive värme var 19 procent. Skattereformen som genomfördes i början på 1990-talet har också medfört ökade boendekostnader. Till bilden hör dessutom att löne- och prisutvecklingen generellt har varit mycket återhållsam under denna period. Anmärkningsvärt nog har de ökade

¹⁶ I krusbärslandets storstäder, om invandrare i Stockholm, Göteborg och Malmö, Peter Bevelander, Benny Carlsson och Mauricio Rojas, 1997, s. 96 ff.

¹⁷ Nio gånger i livet, Rapport 1 1997 Regionplane- och trafikkontoret i Stockholms län.

bostadskostnaderna inte inneburit att folk flyttar mer. Men viljan att flytta är trots allt hög. Vi återkommer till detta i kapitlet Boendeförhållanden och boendemiljö i del 2.

I storstäderna utgör bostadskostnaderna i dagsläget ungefär en tredjedel av hushållens disponibla inkomster. Konsumentverket visar, i sin rapport Hushållsekonomi i åtta kommuner år 1996 och år 1997, att låginkomsthushåll med två barn har de högsta bostadskostnaderna i Botkyrka kommun. Hela 37 procent av deras disponibla inkomst går till hyran. Motsvarande andel för samtliga åtta kommuner var 34 procent.

Ökade bostadskostnader och minskade möjligheter att försörja sig själv genom arbete har medfört att bostadsbidragsberoendet har ökat lavinartat i de utsatta stadsdelarna. Nedanstående tabell, som baseras på ett underlag som Riksrevisionsverket (RRV) har tagit fram, visar att andelen hushåll med bostadsbidrag har mer än fördubblats mellan åren 1990 och 1994.¹⁸ I jämförelse med riket i övrigt så är bostadsbidragsberoendet fyra gånger högre i dessa stadsdelar. En konsekvens av ökade boendekostnader blir att trångboddheten ökar, vilket vi också kan visa i kapitlet Boendeförhållanden och boendemiljö. Möjligheten för hushållen i de utsatta stadsdelarna att minska sina boendekostnader genom att flytta måste bedömas som liten. Två faktorer medverkar till detta. Dels har bostadsbeståndet i de utsatta stadsdelarna i genomsnitt de lägsta hyrorna vilket innebär att det i praktiken inte finns några billiga lägenheter, dels har klimatet på bostadsmarknaden hårdnat. Allt fler bostadsföretag ställer hårdare villkor vad gäller goda inkomster och fast arbete. Detta gäller både de allmännyttiga såväl som de privata värdarna. Vi ska dessutom inte heller negligera de allt fler rapporterna om diskriminering som förekommer mot invånare med utländsk bakgrund.

Tabell 3: Andel hushåll med bostadsbidrag i stadsdelar med mycket låg inkomst 1990–1994. Procent.

	1990		1994	
	Gifta/sambo	Ensamstående	Gifta/sambo	Ensamstående
Område				
Bergsjön	17	13	37	32
Rosengård	25	16,8	43	34
Husby	19	14,0	42	28

Källa: RRV, Välfärd i verkligheten (SOU 1997:24)

¹⁸ Välfärd i verkligheten, SOU 1997:24, se bilagorna.

Stora materiella skillnader

Med ökade inkomstskillnader följer också skillnader i materiell standard. Vi ska dock vara uppmärksamma på att en människas inkomst inte alltid ger en tillförlitlig bild av hennes faktiska ekonomiska resurser. Hennes materiella tillgångar kan däremot ge en mer rättvisande bild av hennes inkomststandard. Förvisso kan den materiella standarden variera kraftigt inom grupper med låga inkomster beroende bland annat på förmögenhet, livsstil och konsumtionsmönster. Men generellt så är sambandet givet mellan individernas inkomster och deras materiella standard. När SCB mäter den materiella standarden utgår de bl.a. ifrån individernas tillgång på bil, båt och fritidshus samt semesterresor.

På samtliga dessa punkter råder det avsevärda skillnader mellan de utsatta stadsdelarna och övriga stadsdelar i storstäderna. En marginell ökning i dessa skillnader kan dessutom noteras under perioden 1985–1995. Drygt 56 procent av befolkningen i de utsatta stadsdelarna hade bil år 1985 och omkring 70 procent hade det i de övriga stadsdelarna. Tio år senare hade andelen som hade bil i de utsatta stadsdelarna sjunkit med två procentenheter. Bilägandet har förblivit oförändrat i övriga stadsdelar. I Malmö äger drygt 61 procent av hushållen en bil, medan motsvarande andel i Rosengård är 35 procent.¹⁹

Att äga en båt är betydligt vanligare Göteborg och Stockholm än i Malmö. Drygt 24 procent av göteborgarna är båtägare och 20 procent av stockholmarna, medan endast 7 procent av malmöborna äger en båt. Att så få äger en båt i Malmö har troligen mer att göra med geografiska och kulturella orsaker än ekonomiska. Däremot är det avsevärt färre båtägare i de utsatta stadsdelarna, drygt 5 procent.

Drygt 40 procent av invånarna i de utsatta stadsdelarna hade tillgång till fritidshus år 1985, men tio år senare var andelen 35 procent. Motsvarande andel hos den övriga storstadsbefolkningen har legat stabilt på 57 procent under den aktuella perioden. Det är något fler personer i Göteborgs och Malmös utsatta stadsdelar som har tillgång till fritidshus än i Stockholm. Däremot är det fler i Stockholms utsatta stadsdelar som gjort en semesterresa. I genomsnitt reser 70 procent av storstadsborna på semester jämfört med drygt 54 procent av befolkningen i de utsatta stadsdelarna. Det är en minskning med 7 procent i jämförelse med motsvarande andel år 1985. Semesterresandet i övriga stadsdelar har inte förändrats nämnvärt under den aktuella perioden. Mikael Stigendal visar i sin studie *Sociala värden i olika sociala världar* att drygt 64 procent av Rosengårdsborna inte

¹⁹ Stigendal, Mikael, *Sociala värden i olika sociala världar*, 1997.

gjorde någon semesterresa under år 1996, varken inom landet eller utomlands.

Socialbidragsberoendet är alltfjämt högt i de utsatta stadsdelarna

Hög arbetslöshet, låga inkomster, ökade boendekostnader, svårigheter att klara löpande utgifter och avsaknaden av kontant marginal är omständigheter som ovillkorligt leder till ett allt djupare bidragsberoende bland människorna i de utsatta stadsdelarna. Allt fler invånare i storstäderna har sedan år 1985 blivit socialbidragsberoende, men ökningen har varit störst i de utsatta stadsdelarna. Det visar den analys som Ilija Batljan presenterar i Storstadskommitténs underlagsrapport *Delade städer* (SOU 1997:118). Av nedanstående tabell framträder en mycket klar och permanent struktur. Mellan år 1985 och år 1990 minskade andelen socialbidragstagare generellt i storstäderna. Dock var minskningen lägst i områden med låga och extremt låga inkomster. Viktigt att iaktta är att andelen socialbidragstagare i områden med extremt låga inkomster var i genomsnitt 25 procent under slutet av 1980-talet, trots att den svenska ekonomin då var överhettad och det rädde mer eller mindre full sysselsättning. Drygt hälften av alla stadsdelar i denna grupp gick opåverkade igenom 1980-talets högkonjunktur. Andelen socialbidragstagare var oförändrat hög eller ökade till och med. Omkring 22 procent av befolkningen i de utsatta stadsdelarna var socialbidragstagare år 1993. I stadsdelar med mycket låga inkomster var andelen 18,5 procent och med extremt låga inkomster, 29,9 procent. I riket var 8,5 procent av befolkningen socialbidragstagare.

Tabell 4: Genomsnittlig andel socialbidragstagare efter områdestyp i storstadsregionerna.

Andel av befolkningen i procent.

	1985	1990	1993
Extremt hög inkomst	1,1	0,8	1,2
Mycket hög inkomst	1,9	1,8	2,6
Hög inkomst	3,2	3,0	4,3
Över medelinkomst	5,2	4,7	6,3
Under medelinkomst	7,2	6,7	8,6
Låginkomst	9,4	8,2	11,0
Mycket låg inkomst	14,8	14,1	18,5
Extremt låg inkomst	24,9	23,2	29,9

Källa: SCB, *Delade städer* (SOU 1997:118)

Batljan visar vidare att socialbidragsberoendet fortsatte att öka under perioden 1993–1996 i de sju berörda storstadskommunerna, utom i Huddinge. Ökningen var störst i Malmö, drygt 21 procent.

Batljan uppmärksammade också den stora grupp infödda svenskar som var socialbidragsberoende i de utsatta stadsdelarna. Drygt 11 procent av de infödda svenskarna i de utsatta stadsdelarna var socialbidragsberoende år 1993. Motsvarande andel i stadsdelar med extremt låga inkomster var dubbelt så hög, 20 procent. Det går att urskilja ett klart samband mellan andelen socialbidragstagare och andelen socialbidragstagare av den infödda befolkningen. Stora variationer förekom dock. De högsta andelarna återfinns i stadsdelarna Rosengård i Malmö, 28 procent, Norra Biskopsgården i Göteborg, 27 procent samt Rinkeby i Stockholm, 25 procent.

Att bidragsberoendet i snabb takt blivit allt högre i de utsatta stadsdelarna under 1990-talet bekräftar också Riksrevisionsverket i studien Välfärd i verkligheten (SOU 1997:24), som gjordes på Storstadskommitténs uppdrag. RRV konstaterar att socialbidragsberoendet är högt oavsett vilken hushållskategori som studeras, dock utmärker sig unga barnfamiljer bland de som har det högsta socialbidragsberoendet. Nedanstående tabell visar också att bidragsberoendet inom tre olika kategorier har näst intill fördubblats mellan åren 1990 och 1994. År 1994 utbetalades i genomsnitt 60 000 kronor i socialbidrag till de gifta/sambo-hushållen i Husby, 70 000 kronor i Rosengård och 80 000 kronor i Bergsjön. Ensamhushållen erhöll i genomsnitt 40 000 kronor.

Tabell 5: Bidragsberoendet i tre utsatta stadsdelar år 1994. A = andel hushåll som erhöll socialbidrag, B = andel hushåll vars disponibla inkomst till minst 76 procent bestod av ersättningar för arbetslöshet, förtidspension och socialbidrag, C = andel hushåll vars disponibla inkomst till minst 76 procent bestod av skattefria och skattepliktiga bidrag och ersättningar. Procent.

Område	A		B		C	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Bergsjön, gifta/sambo	13,3	28,2	3,5	8,9	13,9	27,4
Bergsjön, ensamstående	18,0	33,7	7,0	16,0	16,9	37,2
Rosengård, gifta/sambo	24,2	43,2	6,6	12,8	23,6	47,0
Rosengård, ensamstående	26,0	29,1	11,3	17,4	23,6	41,3
Husby, gifta/sambo	18,1	32,8	3,6	5,4	14,5	27,5
Husby, ensamstående	16,6	28,5	6,6	11,7	14,1	30,3

Källa: RRV

Ökade kostnader för socialbidrag

Ökat socialbidragsberoende driver givetvis upp kostnaderna för kommunerna. Vi har låtit jämföra bruttokostnadsutvecklingen för socialbidragen och en rad andra verksamhetsområden mellan åren 1991 och 1995 i riket och i de sju berörda storstadskommunerna samt sju kommuner av kategorin "övriga större kommuner", vilka har valts ut i samråd med Svenska kommunförbundet.²⁰ Dessa kommuner har en hög arbetslöshet, jämförbar med de utsatta stadsdelarna.

Tabell 6: Genomsnittlig bruttokostnadsutveckling per verksamhetsområde och invånare mellan åren 1991 och 1995, utifrån 1991 års prisnivå. Procent.

Verksamhetsområden	Riket	De sju jämförelsekommunerna	De sju berörda kommunerna	Sju utsatta stadsdelar
Barnomsorg	-14	+ 4	-23	- 28
Äldre- och handikappomsorgen	+75	+94	+92	+101
Individ- och familjeomsorgen	- 2	- 8	- 4	+ 45
Socialbidrag, exkl. flyktingbidrag	+45	+24	+56	+ 88

Vi har valt att jämföra bruttokostnadsutvecklingen därför att för år 1991 fanns inga nettokostnader redovisade i "Vad kostar verksamheten i din kommun?". Bruttokostnadsuppgiften har omräknats enligt Nationalräkenskapernas beräkningar av kommunal konsumtion i fasta priser för ändamålet social trygghet vad avser barn-, äldre- och handikappomsorgen och individ- och familjeomsorgen. Omräkningsfaktorn för år 1991 = 1. För 1993; $69417/81508=0,85$. För 1994; $69417/82052=0,85$ och för 1995; $69417/84195=0,82$. Socialbidragskostnaderna har omräknats enligt KPI. År 1991 var årsmedelvärdet för KPI 227,2. Omräkningsfaktorn för 1991 är 1. För 1993; $227,2/243,2=0,93$. För 1994; $227,2/248,5=0,91$ och för 1995; $227,2/254,8=0,89$.

Av tabellen framgår att äldre- och handikappomsorgen och socialbidragen står för de största kostnadsökningarna i landets kommuner. Dock har socialbidragskostnaderna i storstadskommunerna ökat mer än tre gånger så mycket än de har gjort i de sju jämförelsekommunerna.

Nedskärningen inom barnomsorgen är tydlig i storstadskommunerna och avspeglar sig i en minskning av kostnaden per invånare. Kostnaderna för barnomsorgen per invånare har däremot ökat i jämförelsekommunerna. I delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) ges en närmare beskrivning av barn och ungdomars levnads- och uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden. Vad vår jämförelse inte visar är de demografiska förändringarna som kommunerna har genomgått under den aktuella perioden. I vilken

²⁰ Följande sju kommuner ingår i gruppen: Arvika, Bollnäs, Hallsberg, Hedemora, Kalix, Kramfors och Timrå. De har mellan 15 000 och 50 000 invånare.

utsträckning kvaliteten i den kommunala verksamheten har påverkats av kostnadsförändringarna går det heller inte att uttala sig om.

Stockholms stad, Göteborgs stad och Malmö stad, som tillsammans har omkring 15 procent av rikets befolkning svarade för utbetalning och finansiering av ungefär 30 procent av de för riket totala socialbidragskostnaderna på 12 miljarder år 1996. Storstädernas höga andel av rikets socialbidragskostnader har legat konstant under 1990-talet. Det innebär att storstäderna räknat per invånare fått en ökning av socialbidragskostnaderna som är dubbelt så stor som riket i genomsnitt.²¹

I vår underlagsrapport *Delade städer* (SOU 1997:118) framgår att andelen socialbidragshushåll ökade med drygt 25 procent under perioden 1985 till 1993, medan socialbidragskostnaderna ökade med 65 procent i fasta priser under samma tid. Kostnaderna för svenska hushåll ökade med 34 procent (ca 40 procent av ökningen). För utländska hushåll var ökningen 138 procent (ca 60 procent av ökningen). Dessa erhåller i genomsnitt högre bidrag per hushåll, bland annat beroende på att de består av fler familjemedlemmar och har längre bidragstider. Kostnaderna för svenska hushåll varierar däremot med konjunkturerna och minskade bland annat år 1994, medan bidragen ökade för utländska hushåll.

Rapporten visar vidare att bidragsbeloppen per invånare var högst i storstäderna och lägst i Norrbottens län. Malmö stad och Göteborgs stad hade de högsta utbetalda bidragsbeloppen, medan de lägsta återfanns i Malmö stads grannkommun Vellinge.

I Svenska kommunförbundets studie *På egna ben* konstateras att under åren 1991–1995 har många av flyktingarna som anlände år 1991 flyttat inom landet. Utflyttningen har varit störst ifrån mindre kommuner. I glesbygdskommunerna bodde bara 17 procent av 1991 års kommunplacerade flyktingar kvar efter tre och ett halvt år. Den största flyktingströmmen har gått till storstäderna. Mer än 70 procent av flyktingarna bodde år 1995 i storstäder, förortskommuner eller någon av de större städerna. I till exempel Malmö har antalet flyktingar nästan tredubblats mellan åren 1991 och 1995.

Tapio Salonen, docent vid universitetet i Lund, visar i en av sina studier att drygt 35 procent av flyktinghushållen som debuterade som socialbidragstagare år 1990 var det utan avbrott även fem år senare.²²

²¹ Enligt proposition 1996/97:118 Utvecklingen inom den kommunala sektorn

²² Tapio Salonen, i 11 röster om socialbidrag – En antologi, Socialstyrelsen, rapport 1997:5

Orsaker till socialbidrag och dess kostnader

Den höga arbetslösheten och den extremt låga sysselsättningen tillsammans med en antal andra orsaker har medfört att socialbidragskostnaderna har ökat kraftigt i storstäderna. Av nedanstående tabell framgår detta tydligt. Cirka 40 procent av socialbidragskostnaderna kan direkt hänföras till arbetslöshet.

Tabell 7: Socialbidragskostnader år 1996.

Orsak till socialbidrag	Stockholm		Göteborg	
	Kronor	Andel av totala kostnaden (%)	Kronor	Andel av totala kostnaden (%)
Arbetsökande utan a-kass/kas	409 656	29	517 082	37,7
Arbetsökande med kompl. till a-kass/kas	64 588	4,6	58 074	4,2
Otillräcklig inkomst av arbete (både heltid och deltid)	41 126	2,9	72 219	5,3
Saknar sjukförsäkringsförmån			46 618	3,4
Otillräcklig sjukpenning	52 274	3,7	34 412	2,5
Otillräcklig föräldrapenning	49 110	3,5		
Studerar eller i åtgärd med utbildningsbidrag	72 706	5,1	85 305	6,2
Invandrare med svenskundervisning (grund SFS)	219 522	15,5	190 075	13,9
Totalt:	1 414 400	64,3	1 370 642	73,2

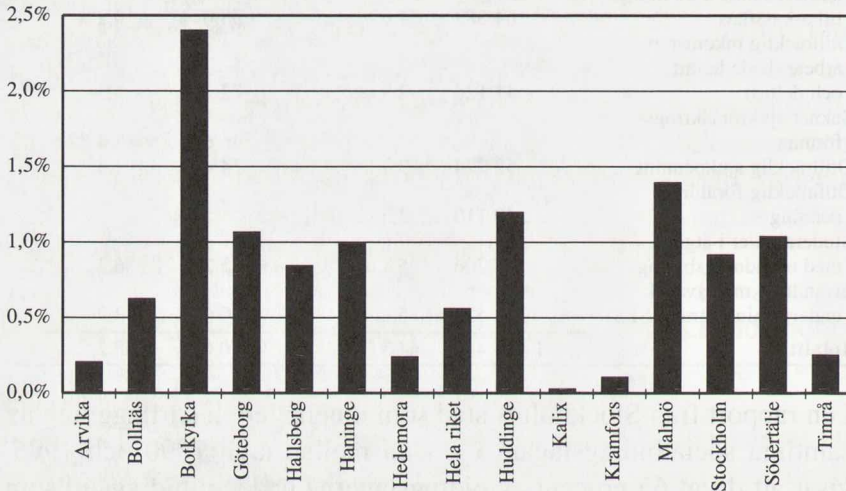
I en rapport från Stockholms stad som innehåller en kartläggning av samtliga socialbidragstagare i staden mellan åren 1990 och 1995, visar att drygt 65 procent av bidragstagarna hade en bidragstid som var mindre än 10 månader under hela 6 årsperioden. Rapporten visar vidare att 35 procent av bidragshushållen är återkommande (22%) eller permanenta (13%) bidragstagare under tiden 1990–1995. Dessa grupper tog i anspråk drygt 85 procent av andelen utbetalda socialbidrag. De enstaka eller sporadiska bidragshushållen utgjorde 65 procent av samtliga bidragshushåll, men de tog i anspråk endast 15 procent av bidragskostnaderna.

Rapporten pekar på att en central post för sociabidragskostnaderna utgörs av de ständigt stigande bostadskostnaderna. Detta slår särskilt hårt mot ensamstående mödrar som dels inte har kunnat tillgodoräkna sig någon inkomstförstärkning under 1990-talet, dels är överrepresenterade bland de återkommande och permanenta socialbidragstagarna.²³

²³ Rapport angående socialbidragstagare 1990–1995, Stockholms stad, Dnr 83/97.

Inom gruppen permanenta socialbidragstagare finns utrikesfödda ålderspensionärer som saknar pension och istället uppbär socialbidrag. Dessa pensionärer har stadigt ökat under 1990-talet, i synnerhet i storstäderna. Totalt är det 3,3 procent av de utrikes födda pensionärerna som saknar rätt till folkpension. Ilija Batljan har på Storstadskommitténs uppdrag särskilt studerat denna grupp. Hans studie visar att drygt 37 procent av alla socialbidragstagare äldre än 65 år och som får socialbidrag i 11–12 månader år 1996 bodde i de sju berörda storstadskommunerna. Den högsta andelen äldre socialbidragstagare hade Botkyrka kommun.

Diagram 1 Socialbidragstagare med 11–12 bidragsmånader, andel av befolkningen 65 år och äldre, 1996.



Källa: SCB

Vem ska betala socialbidragen?

Som vi har visat ovan finns det starka skäl för att någonting måste göras för att komma till rätta med de kraftigt ökade kostnaderna för socialbidrag som framför allt sammanhänger med arbetslöshet. Vi ska därför presentera fyra olika modeller på hur kommunerna skulle kunna avlastas kostnaderna för socialbidrag som betalas ut av arbetsmarknadsskäl. Statskontoret har varit oss behjälpliga med att analysera modellerna. Deras analys omfattar de finansiella konsekvenserna för stat och kommun som modellerna kan ge upphov till.²⁴ Vi ska

²⁴ Personer som är arbetsföra och aktivt söker arbete.

här sammanfatta resultaten av detta uppdrag. (Statskontorets rapport, Bättre trygghet vid arbetslöshet, finns i sin helhet i bilaga 1.)

Totalt är det drygt en fjärdedel av alla arbetslösa eller 130 000 personer som står utan arbetslöshetsersättning i riket som helhet. Av dessa lever 114 000 personer på socialbidrag. Omkring 30 procent av kostnaderna för socialbidragen beror på arbetslöshet, enligt Statskontoret. I storstäderna är denna andel cirka 40 procent.

Fyra alternativ

Det första alternativet är en kommunal utvecklingsgaranti till alla arbetssökande med socialbidrag. Utvecklingsgarantin är i princip den samma som gäller från årsskiftet för alla arbetslösa under 25 år. I de kommuner som åtar sig utvecklingsgarantin ska ingen arbetslös som lever på socialbidrag vara öppet arbetslös längre än 100 dagar. Inom 100 dagar ska kommunen tillsammans med arbetsförmedlingen ha utformat en individuell handlingsplan och givit personen en plats i en utbildning eller i någon annan arbetsmarknadsåtgärd. Under åtgärden får personen ett utvecklingsbidrag från kommunen. Staten ska däremot täcka kommunernas fulla kostnader för aktiviteten. Statskontoret har använt två olika nivåer på vad en genomsnittlig arbetsmarknadsåtgärd kostar, 100 kronor respektive 150 kronor per dag/person, och att staten ska ersätta kommunerna för den kostnaden.

Det andra alternativet är en statlig försörjningsgaranti som ska betalas ut till alla som söker arbete, men som inte har rätt till ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen eller har någon annan försörjning. Försörjningsgarantin ska vara obeskattad och anpassad till hushållets behov och inkomster, dvs. behovsprövad. Beloppet ska motsvara riksnormen för socialbidrag med tillägg för barn och bostadskostnader.

Kommunernas socialkontor kan sköta prövningen och utbetalningen av garantin på uppdrag av staten. En annan möjlighet är att staten tar över administrationen av garantin och låter den skötas av t.ex. försäkringskassorna. Det är värt att sträva efter att ansvaret för verksamheten och finansieringen av försörjningsgarantin ska finnas på samma ställe. Alla som har rätt till försörjningsgarantin ska också omfattas av den kommunala utvecklingsgarantin om en åtgärd efter senast 100 dagars arbetslöshet.

Det tredje alternativet är en statlig grundförsäkring som också ska betalas ut till alla som söker arbete, men som inte har rätt till ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet ska vara

beskattat och lika för varje individ oberoende av försörjningsbörd och hushållets ekonomi. Statskontoret har räknat med en ersättning motsvarande 4 800 kr i månaden och en ersättning på 5 300 kr i månaden vid heltidsarbetslöshet. Det senare beloppet motsvarar grundnivån i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen.

Det mesta talar för att den statliga grundförsäkringen bör betalas ut av försäkringskassorna. Ett annat alternativ vore att lägga ansvaret på arbetslöshetskassorna som ska administrera den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. T.ex. på den allmänna obundna arbetslöshetskassan som ska betala ut ersättning till de personer som inte är medlemmar i någon av de arbetslöshetskassor som är knutna till arbetsmarknadens organisationer.²⁵ Alla som har rätt till den statliga grundförsäkringen omfattas också av den kommunala utvecklingsgarantin om en åtgärd efter senast 100 dagars arbetslöshet.

Det fjärde alternativ innebär att alla kostnader för socialbidragen förs över till staten. Socialbidragen kan även i fortsättningen administreras av kommunernas socialkontor på uppdrag från staten. Men det är troligen lämpligare att föra över hela ansvaret till exempelvis försäkringskassorna. Att avlasta kommunerna kostnaderna för socialbidragen kommer att påverka varje enskild kommuns intäkter via kostnadsutjämningsystemet. Effekten är inte symmetrisk. Vissa kommuner skulle vinna på omläggningen. De skulle förlora mindre i intäkter från kostnadsutjämningsystemet än de skulle spara i socialbidragsutgifter. Andra kommuner skulle förlora på omläggningen. Statskontoret har beräknat effekten på kostnader och intäkter i de sju berörda storstadskommunerna.

²⁴ Fackföreningskassor eller företagarkassor.

Statskontorets beräkningar

Tabell 1: Kostnader för olika förslag.

Miljarder kr

Alternativ	Statens kostnad för åtgärd	Kostnader och intäkter		
		Stat:	Kommun:	Hushåll:
Kommunal utvecklingsgaranti	1,0–1,5	Stat:	Kommun: *	Hushåll:
Statlig försörjningsgaranti	1,0–1,5	Stat: –2,8	Kommun: +2,4	Hushåll: +0,4
Statlig grundförsäkring vid arbetslöshet	1,0–1,5	Stat: a) –3,2 b) +2,0	Kommun: b) –3,6 a) +1,6	Hushåll: a) +1,8 b) +1,4
Förstatligande av alla socialbidrag				

a) 4 800 kronor i månaden

b) 5 300 kronor i månaden

* Befintliga kostnader för socialbidrag

Som framgår av ovanstående tabell skulle en kommunal utvecklingsgaranti kosta mellan 1 till 1,5 miljarder kr beroende på hur dyra de åtgärder som ska ingå i garantin blir. Statskontorets beräkningar utgår från att 90 procent av alla personer som har socialbidrag av arbetsmarknadsskäl skulle omfattas samt att den genomsnittliga åtgärdstiden är 4,5 månader, vilket är genomsnittstiden för samtliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utvecklingsgarantins fördelar är att den begränsar tiden i öppen arbetslöshet och hindrar människor från att fastna i långa perioder av passivt bidragsberoende. Dess nackdel är just möjligheten till en åtgärd, vilken skulle kunna minska människors motivation att söka arbete. Det kan också vara svårt att hitta åtgärder med bra kvalitet till ytterligare en stor grupp arbetslösa. Redan i dag är det svårt att hålla bra kvalitet på arbetsmarknadsåtgärderna.

Den statliga försörjningsgarantin kostar staten närmare 3 miljarder kr, men leder till en nästan lika stor besparing för kommunerna.

Försörjningsgarantin skulle öka hushållens disponibla inkomster med 5 procent, men vinsten är koncentrerad till vissa hushåll. Inkomsterna för ensamstående utan barn ökar med 10 procent. Inga förändringar skulle omfatta barnhushållen. Däremot tjänar unga människor på försörjningsgarantin. Personer under 20 år får 30 procent högre disponibel inkomst och personer under 25 år ungefär 20 procent högre disponibel inkomst. Vinsterna är också koncentrerade till storstäderna. I Stockholm och Göteborg ökar hushållens

disponibla inkomst med i genomsnitt 10 procent. I Malmö vinner hushållen inte mer än riksgenomsnittet. Försörjningsgarantins fördelar är att den dels ökar tryggheten vid arbetslöshet, dels att en ökad behovsprövad ersättning spar pengar. Nackdelen är att den minskar motiven att arbeta för att kvalificera sig till den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt försvinner också en del av kommunernas motiv att hjälpa dem att etablera sig på arbetsmarknaden. Att låta kommunerna sköta ett utgiftsområde på löpande räkning, medan staten betalar, kan dessutom bli kostsamt eftersom kommunerna inte längre har motiv att hålla nere utgifterna.

En statlig grundförsäkring är en dyr affär för staten, medan kommunerna skulle kunna tjäna betydande belopp genom minskade socialbidragskostnader och ökade skatteintäkter.

Grundförsäkringen medför nämligen en kraftig förbättring av inkomsterna i vissa hushåll som idag delvis lever på socialbidrag. En ersättning på 5 300 kr i månaden ökar i genomsnitt hushållens disponibla inkomster med 20 procent. Förbättringen blir störst för unga, ensamstående utan barn. Ensamstående utan barn får nästan 30 procent högre disponibel inkomst. Personer under 20 år ökar sina disponibla inkomster med mer än 50 procent. Personer under 25 år ökar sina disponibla inkomster med mer än 30 procent.

Fördelen med en statlig grundförsäkring vid arbetslöshet är att alla arbetslösa har en grundtrygghet. Dess nackdel är den riskerar bli en medborgarlön som i praktiken utgår till alla, även till de som egentligen inte vill ha ett arbete. Eftersom ersättningens storlek inte beror av hushållets övriga inkomster kostar grundförsäkringen relativt mycket.

Ytterligare ett problem är att om ersättningen är så hög som 5 300 kr i månaden finns det inte heller något skäl för personer med små inkomster att kvalificera sig till den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Ett viktigt motiv för att acceptera även tillfälliga anställningar med låga löner är att ett halvårs arbete ger rätt till arbetslöshetsersättning. Det skälet försvinner om alla som söker arbete kan få arbetslöshetsersättning.

Om staten skulle ta över en del av eller hela kostnaden för socialbidragen skulle det bli det fråga om regleringar i statsbidragen till kommunerna och i utjämningsystemet mellan kommunerna. Statskontoret har beräknat de fulla konsekvenserna av ett statligt övertagande av hela socialbidragskostnaden på sju storstadskommuner. Alla storstadskommuner, förutom Stockholms stad, skulle tjäna ekonomiskt på en sådan omläggning. Detta beror på konstruktionen av kostnadsutjämnningen i statsbidrags- och utjämningsystemet.

Sammanfattande kommentarer

Den svenska fattigdomen finns i storstädernas utsatta stadsdelar. Oavsett vilka definitioner vi använder för att fånga fattigdomens utbredning så blir resultatet alltid det samma, det vill säga att den största gruppen fattiga människor bor och lever i de utsatta stadsdelarna. Det är där vi finner den högsta andelen invånare med en disponibel inkomst under Socialstyrelsens norm för existensminimum och med ekonomiska svårigheter, såsom avsaknad av kontantmarginal och svårigheter att klara löpande utgifter. Där finner vi också den lägsta materiella standarden. Få har tillgång till bil, fritidshus eller möjlighet att åka på semester inom eller utom landet.

Vi har även konstaterat att klyftorna mellan olika gruppers arbetsinkomster drastiskt har ökat under åren 1985 till 1995. Arbetsinkomsterna förbättrades högst marginellt i de utsatta stadsdelarna under dessa år, medan befolkningen i storstädernas övriga stadsdelar har kunnat tillgodoräkna sig en inkomstförbättring på drygt 10 procent. Inkomstökningen i de utsatta stadsdelarna har helt varit förbehållen männen, medan kvinnorna har fått vidkännas en inkomstminskning på 9 procent. Inkomstklyftan mellan kvinnor i dessa stadsdelar och kvinnor i övriga storstadsstadsdelar har vidgats kraftigt mellan åren 1985 till 1995, från 12 till 45 procent.

Även om klyftan mellan olika gruppers arbetsinkomster har ökat, så har skillnaderna i deras disponibla inkomster inte ökat under perioden 1985–1995. Detta visar att de sociala transfereringssystemen har en förhållandevis tillfredsställande fördelningspolitisk träffsäkerhet.

Hög arbetslöshet, minskade inkomster och ökade bostadskostnader har drivit upp social- och bostadsbidragsberoendet oerhört mycket i de utsatta stadsdelarna. Redan i slutet av 1980-talet var socialbidragsberoendet högt i dessa stadsdelar, men det har ökat ytterligare under 1990-talet. Kostnaderna för socialbidragen har därmed ökat högst väsentligt. Den genomsnittliga kostnadsökningen i storstäderna var 56 procent under perioden 1991–1995. I hela riket var den motsvarande ökningen 45 procent under samma period. De tre storstadskommunernas – Stockholms, Göteborgs och Malmös – andel av rikets totala kostnad för socialbidrag uppgick år 1996 till drygt 30 procent, trots att endast 15 procent av rikets befolkning är bosatta där.

Den ekonomiska kris som Sverige nu genomlevt har bokstavligen varit ett stålbad för socialförsäkringssystemen och de generella bidragssystemen. Hög arbetslöshet och försämrade ersättningsnivå-

er för a-kassa, sjukpenning, föräldrapenning samt lägre bostads- och barnbidrag har ökat befolkningens socialbidragsberoende och i synnerhet i de utsatta stadsdelarna. Ytterligare ett skäl till de ökade socialbidragskostnaderna är att många av de flyktingar som kom till Sverige under 1990-talet har haft små möjligheter att skaffa sig ett arbete och istället tvingats till att leva på socialbidrag.

Problemen med det höga socialbidragsberoendet i de utsatta stadsdelarna är sannolikt större än att de skulle kunna lösas enbart av ökad tillväxt och sysselsättning. Det visar inte minst erfarenheterna från 1980-talet då ekonomin gick för högvarv och det rådde mer eller mindre full sysselsättning, men likväl var socialbidragsberoendet osedvanligt högt i de utsatta stadsdelarna. När konjunkturen nu vänder uppåt igen riskerar därför en stor grupp människor i de utsatta stadsdelarna att bli kvar i ett fortsatt socialbidragsberoende.

Vi presenterar fyra alternativa modeller på hur kommunerna skall kunna avlastas kostnaderna för socialbidrag som betalas ut av arbetsmarknadsskäl.

Det första alternativet är en kommunal utvecklingsgaranti till alla arbetssökande med socialbidrag. Utvecklingsgarantin är i princip den samma som gäller från årsskiftet för alla arbetslösa under 25 år. I de kommuner som åtar sig utvecklingsgarantin ska ingen arbetslös som lever på socialbidrag vara öppet arbetslös längre än 100 dagar. Detta alternativ avlastar förvisso inte kommunerna några socialbidragskostnader, men staten finansierar åtgärderna. Det andra alternativet är en statlig försörjningsgaranti som ska betalas ut till alla som söker arbete, men som inte har rätt till ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen eller har någon annan försörjning. Försörjningsgarantin ska vara obeskattad och anpassad till hushållets behov och inkomster, dvs. behovsprövad. Beloppet ska motsvara riksnormen för socialbidrag med tillägg för barn och bostadskostnader. Det tredje alternativet är en statlig grundförsäkring som också ska betalas ut till alla som söker arbete, men som inte har rätt till ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet ska vara beskattat och lika för varje individ oberoende av försörjningsbörd och hushållets ekonomi. Det fjärde alternativet innebär att alla kostnader för socialbidragen förs över till staten. Socialbidragen kan även i fortsättningen administreras av kommunernas socialkontor på uppdrag från staten. Vilken modell är lämpligast för de utsatta stadsdelarna? Denna fråga ska vi återkomma till i del 3.

6 Folkhälsan i storstädernas utsatta stadsdelar

"När jag eftersinnar orsakerna till sjukdomar och omåttlig död bland allmogen och sämre-hopen i städerna, så ställa sig i första rummet Fattigdom, Elände, Brist på brödfödan, Ängslan och Misströstan".¹

Synsättet är påfallande modernt, även om detta yttrande går tillbaka till upplysningstiden. Abraham Bäck, som var initiativtagare till den svenska dödsorsaksstatistiken, sade detta år 1756.

Hälsan är socialt differentierad

Begreppet "hälsa" har i ett historiskt perspektiv snabbt förändrats. Idag innebär begreppet hälsa betydligt mer än "frihet från sjukdom". Hälsobegreppet inbegriper välbefinnande i ett fysiskt, psykiskt och socialt perspektiv. Människan ska fungera och må bra. Socialt nätverk, status i samhället, meningsfull sysselsättning och god fritid är faktorer som har betydelse för välbefinnandet. Men detta är långt ifrån vad alla kan uppnå.

Hälsan är fortfarande socialt differentierad. De individer som har de sämsta arbetena, inkomsterna, bostäderna och utbildningarna tenderar fortfarande att ha sämst hälsa. I Socialstyrelsens Folkhälsorapport år 1997 sägs att: *"Olika hälsorelaterade beteenden – levnadsvanor – har starkt samband med individens livsvillkor och sociala position. Levnadsvanorna påverkas av kultur och traditioner och varierar med bland annat ekonomiska villkor, arbetslöshet, utbildning och socioekonomisk tillhörighet, socialt nätverk och känslan av sammanhang. Man talar då om strukturellt betingade levnadsvanor."*²

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) och i underlagsrapporten Delade städer (SOU 1997:118) kunde vi visa att storstadsbefolkningens hälsa följer det gängse

¹ Bäck A: Tal om farsoter som mest härja bland rikets allmoge. Vetenskapsakademien, Stockholm, 1756.

² Folkhälsorapport 1997, Socialstyrelsen, sid 224.

socioekonomiska mönstret, dvs. att de välbeställda är vid god hälsa, medan hälsan hos de mindre bemedlade grupperna i städerna är avsevärt sämre. I de utsatta stadsdelarna är medellivslängden lägre, alkoholkonsumtionen högre, kost- och motionsvanorna sämre i jämförelse med övriga stadsdelar. Malmö stads folkhälsorapport *Hur mår Malmö?* konstaterar ett entydigt samband mellan å ena sidan bristande sociala resurser såsom lågt socialt deltagande, dåligt emotionellt stöd och belastande psykosocial arbetsmiljö och å andra sidan dålig hälsa i stadens utsatta stadsdelar. I samma rapport visade det sig att medellivslängden var lägst i de områden som betecknas som låginkomstområden. Skillnaden i medellivslängd för kvinnor var drygt 3 år mellan områden med högst respektive lägst medellivslängd och för männen var denna skillnad 6 år. Stadsdelen Rosengård hade den lägsta medellivslängden för kvinnor och näst lägsta för män. Stora skillnader konstaterades också vad gäller upplevd hälsa, risken att drabbas av vissa skador och olika hälsorisker. Grunden för dessa skillnader ansågs vara den sociala situationen. I Folkhälsorapporten från Stockholms län år 1991 uppmärksammade man att sociala skillnader i dödlighet och förekomsten av vissa sjukdomar ökade. I Folkhälsorapporten från år 1994 fanns inga tecken på att denna trend hade brutits.

I *Längre liv och bättre hälsa* från Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU) framkom att en genomgående tendens i befolkningsstudier kring ohälsans fördelning är att vissa grupper (lågutbildade, yrkesverksamma inom vissa yrken, invandrare, arbetslösa) oftare än andra drabbas av ohälsa och att *"det i dessa grupper finns en ansamling av hälsorisker såsom rökning, fysisk inaktivitet, dåligt socialt stöd, svagt socialt nätverk och dålig ekonomi."*³ I samma rapport konstateras att klasskillnaderna i ohälsa bland kvinnor tycks vara mindre än bland männen. Det kan bero på att forskningsresultaten när det gäller t.ex. klasskillnader i ohälsa för kvinnor ibland varit mer svårtolkade, otydliga och mindre samstämmiga än för män. Detta kan också bero på att traditionella förklaringsmodeller vad gäller klasskillnader inte tillräckligt tar hänsyn till mäns och kvinnors olika livsvillkor, olikheter beträffande arbetsförhållanden, familjesituation, sociala relationer, ekonomiska tillgångar, med mera. *"Orsakerna till klasskillnader i ohälsa bland kvinnor kan således delvis vara andra än bland män. Förutsätt-*

³ Östlin P; Är det möjligt att minska könsskillnader i dödlighet respektive sjuklighet? Artikel i *Längre liv och bättre hälsa* – en rapport om prevention, Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU); SBU-rapport nr 132, 1997, sid 183.

ningarna för att kunna kombinera förvärvsarbete och familjeliv påverkar antagligen kvinnors hälsa mer än mäns. På vilket sätt kvinnor i olika samhällsklasser har möjligheter/förutsättningar att klara av balansgången mellan flera roller; torde även ha betydelse för de klassbundna hälsoskillnaderna bland kvinnor.”⁴

I vårt delbetänkande om Egenmakt (SOU 1996:177) konstaterar vi att den ökade segregationen ökar känslan av utanförskap och hopplöshet. De neddragningar som skett i trygghetssystemen genererar oro inför framtiden. Känslan av att inte själv förfoga över de verktyg som behövs för att förbättra sin situation, känslan av att vara utlämnad åt opåverkbara krafter samverkar negativt.

Vi återger i samma delbetänkande olika forskningsresultat som tyder på att undertryckta känsloreaktioner av ilska och ångest och oförmåga att hantera motgångar och frustrationer tillsammans förutsäger risk att utveckla cancer. Medan ilska, fientlighet och aggressivitet på motsvarande sätt förutsäger risk för hjärt-kärl-sjukdomar. Båda dessa folksjukdomar beror till en stor del av människors oförmåga att av egen kraft styra sina egna reaktioner och därmed i sitt eget intresse framkalla önskade och undvika oönskade konsekvenser.

En annan indikation på befolkningens hälsa i de utsatta stadsdelarna som vi också uppmärksammade i delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) och i underlagsrapporten Delade städer (SOU 1997:118) var det så kallade ohälsotalet. Begreppet anger antalet ersatta dagar per individ i den försäkrade befolkningen under 65 år. Denna variabel beräknas på antalet dagar som ersätts med sjukpenningförsäkring, arbetsskadeförsäkring, sjukbidrag och förtidspension och fördelas på antalet sjukpenningförsäkrade och förtidspensionärer samt från år 1992 också på rehabiliteringspenning. Ohälsotalet har minskat från 45 dagar per försäkrad år 1988 till 40 dagar år 1996. Ohälsotalen är däremot mycket höga bland befolkningen i de utsatta stadsdelarna. Man bör då vara medveten om att ohälsotalet bara anges utifrån de försäkrades situation. De oförsäkrade finns inte med, eftersom de står utanför försäkringssystemet. I till exempel stadsdelarna Biskopsgården och Bergsjön i Göteborg var ohälsotalet 99 dagar år 1994, medan genomsnittet för Göteborg låg på 50,4 dagar. Både Biskopsgården och Bergsjön har en befolkning med många arbetslösa och förtidspensionerade, hög andel invandrare, låg andel högutbildade och

⁴ Östlin P; Är det möjligt att minska könsskillnader i dödlighet respektive sjuklighet? Artikel i Längre liv och bättre hälsa – en rapport om prevention, Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU); SBU-rapport nr 132, 1997, sid 183.

medelinkomsten i befolkningen ligger klart under kommungenomsnittet. I en nyligen genomförd enkätundersökning i Bergsjön svarade trots detta drygt hälften att de är nöjda med sin hälsa, boende och fritid. Många var däremot missnöjda med sitt arbete eller sin ekonomi. Dessa upplevelser skiljer sig dock åt mellan män och kvinnor och beroende på civilstånd, utbildningsnivå och om de svarande har svensk- eller invandrarbakgrund. Kvinnorna mår betydligt sämre än männen. Frånskilda och änkor/änklingar mår sämre än gifta och ogifta, lågutbildade sämre än högutbildade. Invandrare mår sämre än svenskar.⁵ Erfarenheter från Storbritannien visar att ökande klasskillnader försämrar kvinnors hälsa mer än mäns, eftersom fattigdomen breder ut sig snabbare bland kvinnor och barn. Bland de mest utsatta finns många invandrarkvinnor, långtidsarbetslösa, ensamstående mödrar och kvinnor i arbetaryrken.⁶

I Mikael Stigendals pågående Malmöstudie Sociala värden i olika sociala världar framgår att av Malmöns tio stadsdelar är Rosengårdsborna minst nöjda med både sin fysiska och psykiska hälsa. Spridningen på svaren är emellertid stor, vilket innebär att delar av befolkningen i Rosengård mår bra. Han konstaterar också att i Rosengård mår yngre bättre psykiskt än äldre. I Oxie är sambandet omvänt. Där mår yngre något sämre psykiskt än äldre. Sambandet mellan psykisk hälsa och kön är lite starkare. I samtliga stadsdelar mår kvinnorna sämre psykiskt än männen. Sämst psykiskt i förhållande till männen mår kvinnorna i Husie och Rosengård. I dessa två stadsdelar har den psykiska hälsan en tydlig könsprofil.

Ytterligare en annan indikation på hälsotillståndet i en stadsdel, som delvis sammanhänger med ohälsotalet, får man genom att studera andelen personer som erhållit sjukpenning i 30 eller fler dagar under ett år. I underlagsrapporten *Delade städer* (SOU 1997:118) framgick att den genomsnittliga andelen personer som fick sjukpenningensättning uppgick till 13,5 procent i de utsatta stadsdelarna. Den högsta andelen hade bostadsområdena Gårdstensberget i Göteborgs kommun med 15,4 procent och Södra Rosengård i Malmö kommun samt Hovsjö i Södertälje kommun med 15,3 procent.

⁵ Bergsjön – en internationell stadsdel, En hälsobeskrivning om invånarnas hälsa och välbefinnande i Bergsjön, Göteborgs stad, Primärvården, 1997.

⁶ Östlin P; Är det möjligt att minska könsskillnader i dödlighet respektive sjuklighet? Artikel i *Längre liv och bättre hälsa – en rapport om prevention*, Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SBU); SBU-rapport nr 132, 1997, sid 184.

Arbetslösheten är en fara för folkhälsan

Arbetslöshet är inte enbart ett samhällsproblem, utan i allra högsta grad ett folkhälsoproblem. I delbetänkandet om Egenmakt (SOU 1996:177) lyfte vi fram att den höga arbetslösheten skapar oro över att få ekonomin att gå ihop. Över 35 procent i de utsatta områdena uppger i vår studie att de har svårigheter att klara löpande utgifter. Sysslolösheten, känslan av att inte vara behövd, verkar negativt. Den struktur och känsla av sammanhang som ett arbete ger individen försvinner vid arbetslöshet. Känslan av vanmakt breder ut sig. Bengt Starrin med flera talar i boken *Vardagsliv och samhälle* om bland annat "inlärd hjälplöshet" som begränsar förmågan att påverka sin egen framtid.

*"Arbete innebär arbetsidentitet, sociala kontakter och integration i den socio-ekonomiska strukturen. Arbetslöshet vidmakthåller isolerade positioner och karakteriseras av frånvaro av strukturella bindningar. Förutom den strukturella orsaken till politisk likgiltighet kan en psykologisk process, kallad 'inlärd hjälplöshet', främja apatin. För många ungdomar innebär arbetslöshet att förlora kontrollen över sitt eget liv. Möjligheterna att bestämma och påverka sin egen framtid är begränsade. Man kan exempelvis söka arbeten men resultatet kommer an på andra."*⁷

Den enskilda människan som tvingas stå utanför en arbetsgemenskap kan lätt isolera sig och därmed ökar svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden. Detta ökar också riskerna för en försämrad hälsa, vilket i sin tur leder till ökade samhällskostnader.

I Storstadskommitténs antologi *Bidrag genom arbete* (SOU 1996:151) återges en undersökning av 262 ALU-sysselsatta i en större sydsvensk kommun. Artikelförfattarna; Leif R Jönsson, Björn Söderfeldt och Bengt Starrin menar att arbetslöshetens sociala och medicinska konsekvenser är väl kända av arbetslöshetsforskningen. Långvarig arbetslöshet riskerar att verka nedbrytande på individen och kan indirekt leda till sjukdom eller utlösa en latent liggande sjukdom. Olika undersökningar har visat att allvarliga hälsoproblem kan uppkomma. De ekonomiska och moraliska konsekvenserna är mindre väl belysta, hävdar artikelförfattarna.

De arbetslösa i artikelförfattarnas undersökningsgrupp skattade sin hälsa som betydligt sämre än personerna i referensgruppen som hade arbete. Av invandrarna upplevde 45 procent sin hälsa som mycket sämre eller i stort sett sämre än sina yrkesverksamma jämn-

⁷ Rantakeisu U, Starrin B och Hagquist C; Ungdomsarbetslöshet. *Vardagsliv och samhälle*, Studentlitteratur 1996.

åriga. Av infödda svenskar upplevde 30 procent sin hälsa som mycket sämre än jämnåriga yrkesverksamma. De yngre 18–24 år och medelålders 40–49 år angav i högre utsträckning än övriga att deras hälsa var mycket sämre eller i stort sett sämre än yrkesverksamma jämnåriga. Mellan 82–95 procent av dessa besvärades nästan varje dag eller några gånger i veckan av magont, huvudvärk eller sömnbesvär.

Enligt artikeln har 89 procent av de i undersökningen som någon gång sökt socialbidrag en negativ bild av socialbidragstagaren. Av de som inte sökt socialbidrag hade 67 procent en negativ bild.

Att leva på socialbidrag utsätter individen för stora psykiska påfrestningar. Dessa påfrestningar ställs på sin spets när individen ska besöka socialkontoret. En majoritet av de tillfrågade uttryckte att de upplevde det förnedrande att behöva ansöka om socialbidrag. Författarna skriver vidare;

*”Resultatet i denna undersökning tycks ge stöd åt hypotesen att ju allvarigare den ekonomiska påfrestningen är under arbetslöshet, desto större är risken att drabbas av ohälsa och sociala problem. Vanligt är att man upplever både arbetslösheten och behovet av att få socialbidrag som skamligt. Detta ger ett visst stöd åt antagandet att upplevelsen av skam i kombination med ekonomisk påfrestning ger upphov till stressrelaterade symtom. Denna form av stress kan benämnas – social stress. Konsekvenser av ekonomisk och social stress å ena sidan och arbetsrelaterad stress å den andra uppvisar stora likheter. Möjligheterna till vad som kan kallas kontroll över och i en situation påverkar välbefinnandet. Det är viktigt för människor att kunna påverka och ha kontroll över livssituationen överhuvudtaget. Forskning visar att känslan av att kunna bemästra den situation som man befinner sig i är viktig för hälsan.”*⁸

När arbetslösheten stiger, så minskar sjukskrivningarna

Detta beror inte på att arbetslösa sjukskriver sig i mindre utsträckning, utan på att de som fortfarande har arbete generellt minskar sin sjukskrivning när konjunkturerna blir sämre. Därmed inte sagt att de är mindre sjuka. En hög arbetslöshetsnivå på den ort där individen bor spelar in, oavsett om individen själv är drabbad.⁹ De som har arbete i de utsatta områdena sjukskriver sig däremot oftare i jämförelse med andra i övriga stadsdelar.

⁸ SOU 1996:151 ”Bidrag genom arbete”, sid 56–57.

⁹ Marklund S, Risk-frisk-faktorer, Riksförsäkringsverket, 1997:6.

Visserligen minskar risken för arbetsskador vid arbetslöshet, men de flesta mått på sjukdom och ohälsa, såsom nedsatt psykisk förmåga och tobak- och alkoholkonsumtion, ökar vid arbetslöshet. Individer som är eller har omfattande tidigare egen arbetslöshetserfarenhet har i allmänhet en större risk att bli långvarigt sjukskrivna.¹⁰

Att bedöma hälsosituationen i de utsatta stadsdelarna endast på grundval av de sjukpenningförsäkrade säger inget om den grupp som är oförsäkrade i området som generellt är mycket hög. Vi vet väldigt lite om hur hälsosituationen är för de som är oförsäkrade.

Sjukvårdsutnyttjande och läkemedelskonsumtion

I regel ökar sjukvårdsutnyttjande och läkemedelskonsumtion, särskilt hos medelålders och äldre, vid arbetslöshet. Under senare år har däremot höjda sjukvårdskostnader och läkemedelskostnader lett till att man avstår från att söka vård. I en enkätstudie som gjordes i Sollentuna år 1993 angående sjukvårdskonsumtion framkom att ungefär 30 procent avstått från att söka vård på grund av kostnaderna.¹¹ Av de arbetslösa angav närmare 50 procent att de avstått från att söka vård på grund av kostnaderna. I samma studie framkom att det finns ett samband mellan att avstå från att söka vård och ålder respektive medborgarskap. Då det gäller ålder är det vanligare att yngre anger att de avstått från att söka vård. Högst andel, som svarat att de någon gång avstått från att söka vård av kostnadsskäl, återfinns i åldersgruppen 21–25 år. Det visade sig också att det var vanligare att utländska medborgare avstått från att söka vård. Utländska medborgare, med undantag av finländska, anger dubbelt så ofta att de avstått.¹² Resultaten pekade mot att det är de utsatta grupperna som i högre utsträckning anger att de avstår från att söka vård. Om de ekonomiskt fattiga tvingas avstå från sjukvård kommer sambandet mellan hälsa och fattigdom att bli starkare. Här kan man se en eventuell motsättning mellan målsättningen att nivån på patientavgifterna skall vara lika för olika grupper i samhället, eller gratis för barn upp till 18 år och sjukvårdslagens mål att hela befolkningen skall ges god vård på lika villkor.

¹⁰ Marklund S, Risk-frisk-faktorer, Riksförsäkringsverket, 1997:6.

¹¹ Elofsson S, Undén A-L, Krakau I; "Vilka avstår från sjukvård därför att det kostar för mycket?", Delrapport 2, Socialhögskolan och Allmänmedicinska enheten NVSO, Karolinska sjukhuset, 1994.

¹² Elofsson S, Undén A-L, Krakau I; "Vilka avstår från sjukvård därför att det kostar för mycket?", Delrapport 2, Allmänmedicinska enheten NVSO, Karolinska sjukhuset, 1994.

Hög dödlighet bland arbetslösa

Arbetslösa har också visat sig ha högre blodtryck och högre halter av vissa stresshormoner än icke arbetslösa. Studier från flera länder (inklusive Sverige) har visat att dödligheten bland arbetslösa är två till tre gånger högre än bland icke arbetslösa.¹³ Urban Janlert, socialmedicinare vid Umeå universitet säger i rapporten *Längre liv och bättre hälsa från Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik* att *"En försiktig skattning av effekten på dödlighet av arbetslösheten i förvärsarbetande åldrar ger vid handen att det är fler människor som dör av arbetslöshet än av arbete."*¹⁴

Finn Diderichsen verksam vid Karolinska institutet har vid ett seminarium presenterat följande:

*"Forskare räknar med att det finns ett samband mellan arbetslöshet och överdödlighet. Så väl danska som finska undersökningar visar det. I Danmark har experterna konstaterat att arbetslösa män löper 55 procent större risk att dö än yrkesverksamma – för kvinnor är risken 29 procent större. Störst överdödlighet bland danskar fanns bland långtidsarbetslösa män mellan 20 och 39 år. I en svensk rapport anger forskarna att om arbetslösheten ökar från 1 procent till 10 procent, så medför det en ökning av dödligheten i den yrkesverksamma åldern med cirka 2 procent. I Stockholms län motsvarar det cirka 50 dödsfall per år. Om man på samma sätt beräknar risken för självmord bland arbetslösa, så ökar den med cirka 9 procent."*¹⁵

Till de absolut svåraste tecknen på ohälsa hör självmord eller självmordsförsök. Självmorden utgör idag den största dödsorsaken i åldrarna 15 till 44 år.¹⁶ Självmordsfrekvensen bland unga män har ökat varje år sedan 1975 i samtliga EU-länder.¹⁷ I rapporten *Ungdomsarbetslöshet* anges att en tänkbar förklaring kan vara en minskning av arbetstillfällena för denna åldergrupp.¹⁸ I samma rapport hänvisas till den engelska arbetslöshetsforskaren Warr som i individuella tvärsnittsstudier på ett oproportionerligt stort antal män-

¹³ Winefield AH, Tiggeman M, Winefield HR, Goldney RD. Growing up with unemployment: A longitudinal study of its psychological impact. London: Routledge, 1993.

¹⁴ Janlert U: "Ökad arbetslöshet – mer missbruk och psykiskt lidande", i rapporten "Längre liv och bättre hälsa", SBU- rapport nr 132, 1997, sid 149

¹⁵ Arbetslöshet och Ohälsa, Minnesanteckningar från två seminarier, Landstingsförbundet, 1996.

¹⁶ Hultén A, Waserman D; Självmordsförsök och självmord bland barn och unga. I: Rätt till liv – lust till liv. Om självmordsbeteende bland barn och ungdomar. Stockholm, Forskningsrådsnämnden.

¹⁷ Wilson, S H & Walker, G M; Unemployment and Health: A review, Public Health, 1993, sid 153–162.

¹⁸ Rantakeisu U, Starrin B och Hagquist C; Ungdomsarbetslöshet. Vardagsliv och samhälle, Studentlitteratur 1996.

niskor som begått självmord har konstaterat att de flesta har varit arbetslösa.

I en studie av självmord i 91 svenska kommuner framkom att mäns och kvinnors självmord är relaterade till näst intill diametralt skilda demografiska och sociala strukturer.¹⁹ I ekonomiskt utsatta lokalsamhällen återfanns höga självmordstal för män. I dessa samhällen har relativt många företag drabbats av konkurser och av ett ensidigt näringsliv där några få företag har varit dominerande. Det kvinnliga självmordet är främst lokaliserat till moderna, postindustriella samhällstyper med lägre arbetslöshet och högre skilsmässotal.

Den arbetslöses familj drabbas också

Vid arbetslöshet är det inte bara den arbetslöse som drabbas, utan även dennes familj. Ekonomiska problem påverkar alla i familjen, även barnen. I Malmös utsatta stadsdelar med extremt låga inkomster låg arbetslösheten bland småbarnsföräldrar i genomsnitt på 56 procent och i motsvarande områden i Göteborg på 50 procent. I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) uppmärksammade vi de ohälsoproblem som följer i arbetslöshetens fotspår. Socialstyrelsen tar också upp detta problem i Social rapport 1997. Danska undersökningar visar också att efter en längre period av arbetslöshet uppstår tecken på ohälsa högst påtagligt, men även andra problem som våld, missbruk och självmordsförsök bland föräldrar.²⁰ Hagqvist och Starrin beskriver detta på följande sätt i boken Ekonomisk kris och utsatthet – hur påverkas barnen?:

”Den arbetslöses familj fungerar annorlunda än den arbetsföres. Bråk, misshandel och skilsmässor är vanligare. Även barnen i skolan och på dagis påverkas av föräldrarnas arbetslöshet. Det kan registreras som en högre frekvens av läs- och skrivsvårigheter och allmänt försämrade skolprestationer. Andelen pojkar och flickor i årskurs 9 med psykosomatiska besvär är närmare 80 procent högre bland dem som ofta eller alltid är oroliga för familjens ekonomi. Bland framför allt flickor följer också alkoholdrickande ett liknande mönster. Flickor som ofta eller alltid oroar sig för familjens ekonomi röker också i väsentligt större utsträckning än andra. Skolk och sjukfrånvaro är vanligt framför allt bland flickor men även bland pojkar, vanligare bland dem som ofta eller alltid är oroliga för familjeekonomin.”²¹

¹⁹ Starrin B, Dahlgren L, Öarsson G och Svensson P-G; Social structure and suicide in Sweden, International Journal of Health Sciences, 1990, 1, sid 37–44.

²⁰ Soidre-Brink T; Ungdomsarbetslöshetens familjeberoende, Social rapport 1997, sid 34.

I en studie från Glasgow har man funnit att den genomsnittliga födelsevikten för barn till arbetslösa fäder är cirka 150 gram lägre än för barn vars fäder har arbete. Och barn i grundskolan vars föräldrar är långtidsarbetslösa är påtagligt kortare än barn till föräldrar som har arbete”.²²

Vi har i vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61), bland annat beskrivit utvecklingsförseningar hos fyra-åringar i de utsatta stadsdelarna. Barnöverläkare Sven Bremberg har tillsammans med sina kollegor sammanställt resultatet av fyraårskontrollerna från samtliga barnavårdscentraler i Stockholms län och kombinerat detta med faktorer som speglar livsvillkoren i kommunerna och stadsdelarna såsom andelen lågutbildade, arbetslösa och socialbidragstagare. Man fann ett mycket starkt samband mellan utfall vid fyraårskontrollerna och olika sociala indikationer. Andelen barn som inte klarade testerna vid fyraårskontrollen där uppgiften var att rita ett kors, räkna tre föremål och rita en huvudfoting var högst i länets utsatta stadsdelar.

I samma delbetänkande uppmärksammade vi att antalet barnläkare varierar kraftigt mellan olika delar inom Stockholms län. I genomsnitt går det 6 000 barn per barnläkare i länets södra kommuner medan däremot i Danderyds kommun går det 3 500 barn per barnläkare.

En undersökning från Uppsala, omfattande 5 500 barn födda 1965–67 som följts i 18 år, visar att pojkar från socialt utsatta boendemiljöer uppvisar extremt hög andel med psykiska och sociala problem inklusive missbruk.²³ Sambandet mellan pappans sysselsättningssituation och barns drogmissbruk är den enskilt viktigaste faktorn för att förklara förekomsten av drogmissbruk. Bland barn till arbetslösa pappor finns ett mer utbrett missbruk än bland barn med förvärvsarbetande pappor.²⁴

I Barnpsykiatrikommitténs delbetänkande Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa (SOU 1997:8) konstateras att patientantalet vid landets barn- och ungdomspsykiatriska kliniker och öppenvårdsmottagningar ökat med i snitt 30 procent mellan åren 1992 och 1993. Landstingsförbundet har efter en enkätundersökning riktad till

²¹ Hagqvist C, Starrin B; Ekonomisk kris och utsatthet – hur påverkas barnen? I: Ditt Värmland. Valfärd och färdvägar. Länsstyrelsen i Värmlands län, 1995.

²² Winefield A H, Tiggeman M, Winefield H R, Goldney R D; "Growing up with unemployment: A longitudinal study of its psychological impact", London, Routledge, 1993.

²³ Mellbin T, Sundelin C, Vuille JC. Från 4 år till 10. Stockholm; Socialstyrelsen, 1982. (Socialstyrelsen redovisar 1982:10)

²⁴ Pritchard, C, m fl Incidence of drug and solvent abuse in 'normal' fourth and fifth year comprehensive school children – some socio-behavioural characteristics. British Journal of Social Work, 1986.

barn- och ungdomspsykiatri i landet konstaterat att belastningen har ökat markant både vid sjukhuskliniker och öppenvårdsmottagningar i landet mellan åren 1992 och 1993.²⁵ Bland mottagningarnas vanligaste förekommande diagnoser låg relationsproblem eller familjeproblem högst. Därefter följde utagerande, oro, ångest, suicidrisk, ätstörningar samt sexuella övergrepp och misshandel. Det är fler flickor som söker hjälp än pojkar. Flickorna är betydligt fler i de högre ungdomsåldrarna 15–19 år, medan pojkarna är betydligt fler i de yngre ungdomsåldrarna 10–14 år. Invandrar- och flyktingbarnens andel hade ökat både inom sluten- och öppenvård.

En amerikansk studie visar att intagningar på barnakutmottagningar, föranledda av självmordsförsök, är dubbelt så vanligt bland barn och ungdomar som växer upp i familjer där pappan är arbetslös, än bland barn och ungdomar från andra familjer.²⁶ I Malmö stads socialt utsatta områden finns den högsta dödligheten i Sverige bland barn och ungdomar i åldrarna 0–19 år.²⁷

Långtidsarbetslöshet leder lätt till förtidspensionering

Andelen nybeviljade förtidspensioner samvarierar svagt positivt med arbetslösheten på nationell nivå. När arbetslösheten stiger tenderar också nybeviljandet av förtidspensioner att stiga.²⁸

Risken att bli förtidspensionerad ökar högst väsentligt vid långvarig sjukdom, återkommande hälsoproblem och arbetslöshet. Andelen långtidssjukskrivna är enligt Socialstyrelsen tre gånger större i de fattigaste bostadsområdena än i de rikaste. Den höga andelen långtidssjukskrivna av alla sjukpenningförsäkrade visade att de som bodde i de socialt och ekonomiskt mest utsatta områdena hade dålig hälsa. Detta kunde tolkas som att det inte bara var de som stod utanför och inte hade något arbete som mådde dåligt, utan också att de som hade ett arbete var ofta sjuka.

Med tanke på att flertalet av den arbetsföra befolkningen i de utsatta stadsdelarna är arbetare är det kanske inte förvånande att fler uppger att de upplever en sämre arbetsmiljö än övriga invånare i storstäderna. I storstädernas utsatta områden uppgår andelen arbetare till 56 procent, medan andelen är drygt 30 procent i de övriga områdena. Det är fler i dessa stadsdelar som har bullriga, jäktiga och

²⁵ Barn- och ungdomspsykiatrisk vård, Enkätmanställning, Landstingsförbundet 1994.

²⁶ Garfinkel, BD, Froese A, Hood CJ Suicide attempts in children and adolescents, American Journal of Psychiatry, 1982.

²⁷ Nilsson Å, Woldt T, Hansson BS. Dödlighet hos barn och ungdomar i Malmö 1984–1989, Malmö, Institutionen för klinisk samhällsmedicin, 1991 (Rapport nr 11).

²⁸ Marklund S, Risk-frisk-faktorer, Riksförsäkringsverket, 1997:6.

fysiskt belastade arbeten. Närmare 83 procent uppger att de utsätts för fysisk belastning på sin arbetsplats. 60 procent anger att de har olämpliga arbetsställningar och drygt 30 procent arbetar i en bullrig miljö. Bakom en förtidspensionering ligger ofta ett tungt och enformigt arbete eller dålig hälsa under lång tid.

I Marklunds studie Risk-frisk-faktorer framgår också att den psykosociala arbetsmiljön har en allt större betydelse vid långvariga sjukskrivningar;

”Även utbildning, yrkes- och arbetsmiljöförhållanden påverkar kraftigt risken för långtidssjukskrivning. Personer med svag utbildning, arbetaryrken och med omfattande arbetsmiljöbelastning är oftare långvarigt sjukskrivna. Förekomsten av socialt stöd på arbetsplatsen och krav-kontroll i arbetet har däremot ingen statistisk säkerställd betydelse. Det behöver inte innebära att den psykosociala arbetsmiljön är betydelselös för att förklara långvariga sjukskrivningar. Det är möjligt att en dålig psykosocial arbetsmiljö fångas i andra faktorer som yrke och utbildning. Dålig psykosocial arbetsmiljö samvarierar också ofta med en dålig fysisk arbetsmiljö. Utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet ger vissa indikationer på att den psykosociala arbetsmiljön kan få en allt större betydelse./.../ Generellt är arbetslösa sjukskrivna oftare sjukskrivna för psykiska störningar.”²⁹

Finn Diderichsen har i skriften Arbetslöshet och Ohälsa återgett en egen undersökning i Stockholms län från år 1994, som bland annat visade;

- att människor med psykiska och kroppsliga krämpor löper 50–100 procents högre risk att förlora sina jobb än friska,
- att ensamboende, arbetslösa, medelålders män riskerar mer än andra att drabbas av psykiska besvär,
- att det finns ett tydligt samband mellan den försämrade ekonomiska tryggheten för arbetslösa och psykiska besvär, (Forskarnas slutsats är att ökad ekonomisk trygghet skulle innebära bättre hälsa.)
- att de psykiska besvären är klart överrepresenterade bland arbetslösa. 30 procent har psykiska besvär jämfört med 14 procent bland arbetande.³⁰

Vi visade i underlagsrapporten Delade städer (SOU 1997:118) att andelen förtidspensionärer och sjukpenningdagar är väsentligt högre i de utsatta stadsdelarna. I till exempel Södra Biskopsgården i

²⁹ Marklund S, Risk-frisk-faktorer, Riksförsäkringsverket, 1997:6.

³⁰ Arbetslöshet och Ohälsa, Minnesanteckningar från två seminarier, Landstingsförbundet, 1996.

Göteborg var andelen förtidspensionärer/sjukbidragstagare 17,6 procent i förhållande till 7,4 procent som var genomsnittet för hela riket år 1993.

Tabell 1: Antal förtidspensioner (alla, från hel pension till 1/4-dels pension) per 100 inskrivna försäkrade i åldern 16–64 år den 31 december år 1996.

	45–49 år	50–54 år	55–59 år	60–64 år
I de sju berörda storstads-kommunerna	6,3	9,9	19,3	32,3
Varav Göteborgs kommun	10,3	14,0	24,4	37,1
I de sju jämförelsekommunerna (31)	7,3	11,4	21,4	36,9
I riket	7,6	10,9	19,3	33,2
Specifikt:				
Antal män i Göteborgs kommun	9,1	12,8	24,0	38,3
Antal kvinnor i Göteborgs kommun	11,5	15,3	24,8	36,1

Källa: Riksförsäkringsverket.

Göteborgs kommun har en påtaglig hög andel förtidspensionärer i jämförelse med de övriga storstadskommunerna, jämförelsekommunerna och hela riket. Av andelen förtidspensionärer i Göteborg är andelen kvinnor i åldergrupperna 45–49 år, 50–54 år och 55–59 år högre än för män, i genomsnitt hela 2 procentenheter. Andelen kvinnor i åldern 45–49 år är 11,5. För åldersgruppen 50–54 år 15,3 och 24,8 för åldersgruppen 55–59 år, vilket är 5 procentenheter högre än riksgenomsnittet.

Det finns studier som visar att förtidspensioneringen samvarierar på individnivå med yrkesförhållanden, arbetsmiljöförhållanden och arbetslösheterfarenhet.³² Dessutom visar det sig att det finns tydliga tecken på att en hög arbetslöshet på den ort där man bor ökar risken för förtidspensionering.³³ Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ställningen på arbetsmarknaden, ohälsa och bostadsort har en avgörande betydelse för förtidspensioneringen.

³¹ Vi har i kapitel Ekonomi och försörjning använt följande kommuner vid jämförelse av kostnadsutvecklingen inom vissa kommunala verksamhetsområden; Arvika, Bollnäs, Hallsberg, Hedemora, Kalix, Kramfors och Timrå.

³² Marklund, S med fl. Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993.

³³ SOU 1994:148 Förtidspension – en arbetsmarknadspolitisk ventil?

Levnadsvanor styrs av utbildningsnivå och socioekonomisk klasstillhörighet

Socialstyrelsen visar i Folkhälsorapport 1997 att individer som är arbetslösa och de som har ett monotont arbete ofta är lågutbildade. Att vara arbetare innebär enligt rapporten en ökad sannolikhet för att ha flera ohälsosamma levnadsvanor. Likaså har socialt utsatta kvinnor i högre utsträckning flera ohälsosamma levnadsvanor än socialt utsatta män.

Tobak-, alkohol- och matvanor styrs ofta av vilken utbildning och socioekonomisk grupp man tillhör. Olika studier har konstaterat att tobak- och alkoholvanor har ett tydligt samband med arbetslöshet, framförallt bland unga. Unga män ökar sitt alkoholintag, medan unga kvinnor röker mer vid arbetslöshet.

Enligt Socialstyrelsen är andelen rökare högst i storstadsregionerna. Det är betydligt fler som röker i de utsatta stadsdelarna än i övrigt i storstäderna. *"De regionala skillnaderna i rökvanor är betydande. Bland männen varierar andelen dagligrökare mellan 19 procent i Västerbottens län till 29 procent i Malmö kommun. Andelen dagligrökare bland kvinnor är 16 procent på Gotland och 30 procent i Kalmar län"*.³⁴ I vår egen undersökning framkommer att drygt 37 procent röker dagligen i de utsatta stadsdelar. Motsvarande andel i övriga stadsdelar är 24 procent. Sedan år 1985 har det generellt skett en minskning av andelen rökare. Bland de boende i de utsatta områdena angav drygt 44 procent att de rökte dagligen år 1985. Denna andel hade sjunkit till 37 procent år 1995. Alltså en sänkning med 16 procent. I de övriga stadsdelarna har andelen dagligrökare minskat med närmare 30 procent mellan åren 1985 och 1995. Från att ha legat på närmare 33 procent år 1985 till ungefär 23 procent år 1995.

Tabell 2: Rökvanor 1984/85, för åldersgrupp 16–74 år, procent.

	Röker dagligen	Röker dagligen, kvinnor	Röker dagligen, män
Utsatta områden i storstäderna	44.2	43.7	44.8
Övriga områden i storstäderna	32.5	31.7	33.3

Tabell 3: Rökvanor 1994/95, för åldersgrupp 16–74 år, procent.

	Röker dagligen	Röker dagligen, kvinnor	Röker dagligen, män
Utsatta områden i storstäderna	36.9	34.8	39.1
Övriga områden i storstäderna	23.9	24.2	23.6

Källa: SCB, ULF.

³⁴ Folkhälsorapport 1977, Socialstyrelsen, sid 238.

Studier från USA, Norge och Storbritannien³⁵ har visat att risken för att skolbarn röker fördubblas om någon av föräldrarna röker. På samma sätt kan en som slutar röka påverka omgivningen att sluta³⁶.

I Ungdomsstyrelsens rapport "Hur é läget?" framkommer att rökare äter mindre frukt och grönsaker och att de manliga rökarna äter mer smörgåsfett än de som inte röker. *"Rökare har desutom svårare att tillgodogöra sig antioxidativa ämnen (finns i exempelvis morötter och frukt) vilket innebär att risken för cancer och hjärt-kärlsjukdomar ökar."*³⁷

En annan faktor som också är tydligt klassspecifik är tandvård. Andelen invånare i de utsatta stadsdelarna som varje år besöker tandläkaren uppgår till 62 procent. Motsvarande andel i övriga stadsdelar är 73 procent.³⁸ Enligt en nyligen genomförd hälsoenkät i Bergsjön är det cirka 60 procent av befolkningen som besöker tandläkare minst en gång per år och en del i denna grupp går oftare. Cirka 11 procent går vartannat år. Kvinnorna går till tandläkaren oftare än männen. Detta säger inget om omfattningen av behandlingen utan det kan röra sig om ren akuttandvård. Barnen i Bergsjön har en sämre tandhälsa än genomsnittet för Göteborgsbarnen. I åldern 3–6 år har barnen cirka 100 procent mer karies än genomsnittet för Göteborg. Barn i åldern 7–11 år har 30 procent och 12–19-åringar har 25 procent mer karies.³⁹

Hälsotillstånd och arbetsförmåga

Förra Storstadsutredningen visade att hälsoläget i storstadsregionerna var bättre än i riket. Som förklaring härtill såg man skillnaderna i näringslivsstruktur mellan olika regioner. Detta kan också förklara de stora skillnaderna mellan de tre storstadsregionerna. Stockholmsregionen hade lägst andel långvarigt sjuka och lägst andel med ned-satt arbetsförmåga. Dessutom hade hälsotillståndet blivit allt bättre under åttiotalet. Detta gällde dock inte för Göteborg och Malmö. I

³⁵ Green DE, Teenage smoking. Immediate and long-term pattern. Washington DC; National Institute of Education, US Department of Health, Education, and Welfare, 1979.

Aaro LE, Hauknes A, Berglund EL. Smoking among Norwegian school-children 1975–1980. II The influence of the social environment. *Scand J Psychol* 1981;22:297–309.

Marsch A, Matheson J, Smoking attitudes and behaviour. London: Office of Population Censuses and Surveys, Social Survey Division, 1981.

³⁶ Rosén M. On randomized controlled trials and lifestyle interventions. *Int J Epidemiol* 1989;18:993–4.

³⁷ Ungdomstid Hur é läget? Årsbok om ungdom 1996. Ungdomsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet, 1996.

³⁸ Storstadsokmitténs specialundersökning av ULF-materialet.

³⁹ Bergsjön – en internationell stadsdel, En hälsobeskrivning om invånarnas hälsa och välbefinnande i Bergsjön, Göteborgs stad, primärvården, 1997.

båda regionerna hade hälsotillståndet försämrats under denna period.⁴⁰

I vår egen specialundersökning av ULF-materialet från SCB, som genomgående bygger på intervjuer med personer i åldern 16-74 år, framkommer följande vad gäller upplevelsen av hälsotillståndet;

Tabell 4: Hälsotillstånd år 1994/95, för åldersgrupp 16-74 år, procent.

	Utsatta områden i storstäderna	Övriga områden i storstäderna
Gott hälsotillstånd	67,6	80,0
Dåligt hälsotillstånd	12,4	4,2
Hälsotillståndet är något däremellan	20,0	15,8
Har besvär av värk	62,5	55,0
Har besvär med sömnen	23,7	18,3
Har nedsatt arbetsförmåga (1)	26,8	17,0

(1) Summering av de som uppger att deras sjukdomar/besvär ger dem nedsatt arbetsförmåga "i hög grad" samt "i någon mån".

Källa: SCB, ULF.

Tabell 5: Hälsotillstånd år 1984/85, för åldersgrupp 16-74 år, procent.

	Utsatta områden i storstäderna	Övriga områden i storstäderna
Gott hälsotillstånd	70,0	81,4
Dåligt hälsotillstånd	9,8	4,7
Hälsotillståndet är något däremellan	20,2	13,8
Har nedsatt arbetsförmåga (2)	25,1	18,3

(2) Svarsalternativen "Har besvär av värk" och "Har besvär med sömnen" fanns inte med 1984/85.

Källa: SCB, ULF.

Under perioden 1985-1995 så kan vi iaktta en betydande ökning av andelen individer som uppger att de har ett dåligt hälsotillstånd. Drygt 12 procent i de utsatta stadsdelarna uppger år 1995 att de har ett dåligt hälsotillstånd vilket är tre gånger fler än i övriga stadsdelar. År 1985 uppgav närmare 10 procent att de hade ett dåligt hälsotillstånd, vilket var dubbelt fler än i övriga stadsdelar. Det har alltså skett en ökning av andelen som upplever ett dåligt hälsotillstånd i de utsatta områdena, medan andelen har minskat något i de övriga stadsdelarna.

68 procent av invånarna i de utsatta stadsdelarna uppger att deras hälsotillstånd är gott och 20 procent att deras hälsotillstånd pendlar mellan gott och dåligt. Motsvarande andel för storstädernas övriga befolkning är 16 procent. Andelen av befolkningen i de utsatta stads-

⁴⁰ SOU 1990:36 Storstadsliv, sid 131.

delarna som har besvär av värk uppgår till 63 procent. Motsvarande andel för övriga befolkningen i storstäderna är 55 procent. Det är också betydligt fler i de utsatta stadsdelarna som har besvär med sömnen. Närmare 24 procent uppger att de har dessa problem, medan omkring 19 procent hos den övriga storstadsbefolkningen.

Det sämre hälsotillståndet i de utsatta stadsdelarna påverkar i allt väsentligt också invånarnas möjligheter till arbete. Här har också en ökning skett under samma tidpunkt i de utsatta områdena, medan en minskning kan konstateras i de övriga stadsdelarna. Omkring 27 procent uppger att deras arbetsförmåga i hög grad eller i någon mån är nedsatt år 1995. Motsvarande andel för övriga invånare i storstäderna är 17 procent. Det är följaktligen 50 procent fler i de utsatta stadsdelarna som har nedsatt arbetsförmåga.

Vi har valt att dela upp befolkningen i olika socioekonomiska grupper och kön. Vi har också valt att jämföra inte enbart utsatta områden med övriga storstadsområden utan också med våra så kallade jämförelsekommuner: Arvika, Bollnäs, Hallsberg, Hedemora, Kalix, Kramfors och Timrå samt hela riket.⁴¹

Arbetare – män respektive kvinnor

Delar vi upp kategorin arbetare på män och kvinnor och jämför mellan åren 1985 och 1995 utsatta områden och övriga områden i storstäderna med våra jämförelsekommuner samt hela riket kan vi iaktta följande;

Tabell 6: Hälsotillstånd år 1994/95 för arbetare, män respektive kvinnor, procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Gott hälsotillstånd	50,5	55,3	69,8	67,4	67,7	57,5	72,5	64,5
Dåligt hälsotillstånd	27,1	15,2	9,4	8,9	12,0	8,7	6,9	8,3
Hälsotillståndet är något där emellan	22,4	29,4	20,8	23,7	20,3	33,8	20,7	27,1
Har besvär av värk	66,8	79,4	60,3	71,4	72,1	78,5	63,4	72,1
Har nedsatt arbets- förmåga	20,4	30,7	14,7	15,5	20,5	20,7	13,4	17,6

Källa: SCB, ULF.

⁴¹ Vi har i kapitlet Ekonomi och försörjning använt dessa kommuner vid jämförelse av kostnadsutvecklingen inom vissa kommunala verksamhetsområden.

Tabell 7: Hälsotillstånd år 1984/85 för arbetare, män respektive kvinnor, procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Gott hälsotillstånd	59,3	60,4	73,9	71,1	64,5	67,6	73,5	67,2
Dåligt hälsotillstånd	13,2	15,6	8,1	7,5	7,1	6,2	7,3	8,3
Hälsotillståndet är något där emellan	27,5	23,9	18,0	21,4	28,4	26,2	19,2	24,5
Har nedsatt arbets- förmåga (3)	24,0	20,0	15,4	11,9	18,7	4,3	13,4	14,4

(3) Svartalternativet "Har besvär av värk" fanns inte med 1984/85.

Källa: SCB, ULF.

Genomgående har en minskning skett av andelen som uppger ett gott hälsotillstånd. Bland män i utsatta områden har en fördubbling skett av antalet som uppger dåligt hälsotillstånd. År 1985 var andelen 13,2 procent och 27,1 procent år 1995. I våra jämförelsekommuner har också en ökning skett mellan åren men andelen som uppger dåligt hälsotillstånd år 1995 är bara 12 procent. Andelen i övriga områden i storstäderna är 9,4 procent, något högre än riksgenomsnittet för arbetarmän. Däremot är det en större andel män i jämförelsekommunerna (72,1 procent) som uppger besvär av värk än män i utsatta storstadsområden (66,8 procent).

Vad gäller nedsatt arbetsförmåga mellan åren 1985 och 1995 så har ökningen varit störst bland arbetarkvinnorna i våra jämförelsekommuner. Från 4,3 procent år 1985 till 20,7 procent år 1995. Andelen arbetarkvinnor i utsatta områden som uppgav nedsatt arbetsförmåga låg redan år 1985 på en hög nivå – 20 procent och ökade till 30,7 procent år 1995. Arbetarkvinnor i utsatta områden (79,4 procent) har mest besvär av värk.

Arbetare – infödda svenskar respektive invandrare

Gör vi en uppdelning av gruppen arbetare i infödda svenskar och invandrare kan vi utläsa följande:

Tabell 8: Hälsotillstånd år 1994/95 för arbetare, infödda svenskar respektive invandrare(4), procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr
Gott hälsotillstånd	60,5	43,9	71,6	55,7	65,5	27,2 (5)	70,4	50,0
Dåligt hälsotillstånd	19,9	20,3	8,3	12,6	11,2	0	6,8	13,0
Hälsotillståndet är något där emellan	19,5	35,8	20,1	31,7	23,3	72,8	22,8	33,1
Har besvär av värk	67,8	82,4	64,1	73,5	74,3	85,3	66,9	74,9
Har nedsatt arbets- förmåga	24,8	28,7	13,7	21,4	20,0	29,3	14,7	21,7

(4) Med invandrare avses utrikes födda.

(5) Intervjugruppen invandrare från dessa kommuner är mycket låg, varför angivna procent-satser ej är tillförlitliga.

Källa: SCB, ULF.

Tabell 9: Hälsotillstånd år 1984/85 för arbetare, infödda svenskar respektive invandrare, procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr
Gott hälsotillstånd	61,2	57,5	73,0	69,1	66,5	48,4 (5)	71,0	64,6
Dåligt hälsotillstånd	12,2	18,2	7,0	11,7	7,0	0	7,4	11,7
Hälsotillståndet är något där emellan	26,5	24,4	20,0	19,1	26,5	51,6	21,7	23,7
Har besvär av värk	-	-	-	-	-	-	-	-
Har nedsatt arbets- förmåga	22,5	21,1	14,0	11,5	12,0	31,1	13,7	15,7

(5) Intervjugruppen invandrare från dessa kommuner är mycket låg, varför angivna procent-satser ej är tillförlitliga.

Källa: SCB, ULF.

Andelen som säger sig ha ett gott hälsotillstånd har sjunkit och då främst för gruppen invandrare. År 1985 upplevde 57,5 procent att de hade ett gott hälsotillstånd i våra utsatta stadsdelar. Denna andel hade minskat till 43,9 procent år 1995.

Den högsta andelen som upplever sig ha ett dåligt hälsotillstånd är invandrare i de utsatta stadsdelarna. 20,3 procent upplever detta till skillnad från invandrare i övriga storstadsområden, där andelen uppgår till 12,6 procent.

Andelen invandrare som uppger besvär av värk är 82,4 procent i de utsatta områdena, att jämföra med 73,5 procent i övriga storstadsområden som ligger något under riksgenomsnittet.

Oavsett jämförelseområde så har en ökning skett av andelen som har en nedsatt arbetsförmåga mellan de aktuella åren. Detta är speciellt tydligt för gruppen invandrare.

Tjänstemän – män respektive kvinnor

Vad gäller tjänstemannasidan kan vi konstatera följande;

Tabell 10: Hälsotillstånd år 1994/95 för tjänstemän, män respektive kvinnor, procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Gott hälsotillstånd	81,2	74,9	83,5	78,6	84,2	75,4	82,5	78,3
Dåligt hälsotillstånd	7,3	7,3	2,3	4,7	4,4	3,3	3,0	4,3
Hälsotillståndet är något där emellan	11,5	17,8	14,2	16,7	11,4	21,4	14,5	17,4
Har besvär av värk	46,0	63,9	41,3	61,7	58,5	61,2	47,6	62,5
Har nedsatt arbets- förmåga	7,7	14,2	5,4	8,0	3,7	18,3	6,0	8,4

(6) Gruppen tjänstemän är låg i dessa kommuner. Angivna procentsatser kan variera med ca 8 procentenheter, varför jämförelser med övriga områden ej kan anses tillförlitliga.

Källa: SCB, ULF.

Tabell 11: Hälsotillstånd år 1984/85 för tjänstemän, män respektive kvinnor, procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Gott hälsotillstånd	63,5	80,1	85,2	81,2	77,4	83,3	84,3	82,4
Dåligt hälsotillstånd	10,0	2,1	2,9	5,2	0	5,2	3,0	3,8
Hälsotillståndet är något där emellan	26,5	17,8	11,8	13,6	22,6	11,4	12,7	13,8
Har besvär av värk	-	-	-	-	-	-	-	-
Har nedsatt arbets- förmåga	9,5	0	5,3	7,3	6,0	2,8	5,4	6,2

(6) Gruppen tjänstemän är låg i dessa kommuner. Angivna procentsatser kan variera med ca 8 procentenheter, varför jämförelser med övriga områden ej kan anses tillförlitliga.

Källa: SCB, ULF.

För tjänstemannakvinnor i utsatta områden har andelen med ett dåligt hälsotillstånd ökat, medan för de manliga tjänstemännen har andelen sjunkit. Likaså har andelen tjänstemannakvinnor som uppger en nedsatt arbetsförmåga ökat. Det motsatta förhållandet gäller för de manliga tjänstemännen. Andelen manliga tjänstemän som har ett gott hälsotillstånd i de utsatta stadsdelarna har ökat från 63,5 procent år 1985 till 81,2 procent år 1995 och ligger nästan på samma nivå som de manliga tjänstemännen i de övriga storstadsområdena.

Tjänstemän – infödda svenskar respektive invandrare

Tabell 12: Hälsotillstånd år 1994/95 för tjänstemän, infödda svenskar respektive invandrare, procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr
Gott hälsotillstånd	78,9	76,0	82,4	70,9	80,0	71,0 (7)	81,0	72,0
Dåligt hälsotill- stånd	4,3	15,4	3,5	4,1	4,0	0	3,5	5,7
Hälsotillståndet är något där emellan	16,8	8,6	14,1	25,0	16,0	29,0	15,5	22,2
Har besvär av värk	51,3	64,3	50,7	61,9	61,5	29,0	54,8	62,7
Har nedsatt arbets- förmåga	9,6	14,3	6,1	11,4	10,5	29,0	6,9	10,5

(7) Intervjugruppen invandrare från dessa kommuner är mycket låg, varför angivna procent-satser ej är tillförlitliga.

Källa: SCB, ULF.

Tabell 13: Hälsotillstånd år 1984/85 för tjänstemän, män respektive kvinnor, procent.

	Utsatta områden i storstäderna		Övriga områden i storstäderna		Jämförelsekom- munerna Arvika m fl		Hela riket	
	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr	Infödda	Invandr
Gott hälsotillstånd	74,0	65,2	84,1	72,6	79,3	100 (7)	84,0	74,3
Dåligt hälsotill- stånd	4,7	10,4	3,9	7,2	2,8	0	3,2	6,4
Hälsotillståndet är något där emellan	21,2	24,3	12,0	20,2	17,9	0	12,8	19,3
Har besvär av värk	–	–	–	–	–	–	–	–
Har nedsatt arbets- förmåga	4,2	4,9	6,1	8,3	4,7	0	5,8	6,7

(7) Intervjugruppen invandrare från dessa kommuner är mycket låg, varför angivna procent-satser ej är tillförlitliga.

Källa: SCB, ULF.

Både invandrare som anser sig ha ett gott hälsotillstånd och ett dåligt hälsotillstånd har ökat i de utsatta områdena. Från att andelen var 65,2 procent år 1985 uppgår till 76 procent år 1995 att de har ett gott hälsotillstånd. För invandrare i övriga storstadsområden råder det motsatta förhållandet. De med dåligt hälsotillstånd har ökat från 10,4 procent till 15,4 procent. Andelen invandrare med nedsatt arbetsförmåga har nästan tredubblats från 4,9 procent år 1985 till 14,3 procent år 1997.

Vi kan konstatera att sämst mår arbetarkvinnor och invandrare i de utsatta storstadsområdena, medan däremot invandrare bland vissa

manliga tjänstemän i de utsatta områdena tenderar att uppleva ett förbättrat hälsotillstånd.

Sammanfattande kommentarer

Det finns en rad samverkande kvalitativa och kvantitativa faktorer som vi har lyft fram i detta kapitel som är nära kopplade till klassskillnader i hälsa.

De individer som är arbetslösa, har de sämsta arbetena, inkomsterna, bostäderna och utbildningarna, tenderar fortfarande att ha sämst hälsa. Dessutom har det skett en ökning sedan år 1985 av andelen som upplever ett dåligt hälsotillstånd i de utsatta områdena, medan andelen har minskat något i de övriga stadsdelarna.

Arbetslösheten är i allra högsta grad är ett folkhälsoproblem. Vi vet att nedsatt psykisk förmåga och tobaks- och alkoholkonsumtionen ökar vid arbetslöshet. Olika studier har konstaterat att tobaks- och alkoholvanor har ett tydligt samband med arbetslöshet, framför allt bland unga. Sämre matvanor och rökning följs åt. Matvanor styrs ofta av vilken utbildning och socioekonomisk grupp man tillhör. I de utsatta stadsdelarna är medellivslängden lägre, alkoholkonsumtionen högre, kost- och motionsvanorna sämre och det är betydligt fler som röker i jämförelse med övriga stadsdelar. Arbetslösa har också högre blodtryck och högre halter av vissa stresshormoner än icke arbetslösa. Dödligheten bland arbetslösa är två till tre gånger högre än bland icke arbetslösa.

Den enskilda människan som tvingas stå utanför en arbetsgemenskap kan lätt isolera sig och därmed ökar svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden. Det sämre hälsotillståndet påverkar också i allt väsentligt invånarnas möjligheter till arbete. De neddragningar som skett i trygghetssystemen genererar också oro inför framtiden. Detta ökar känslan av utanförskap och hopplöshet. Känslan av att inte själv förfoga över de verktyg som behövs för att förbättra sin situation, känslan av att vara utlämnad åt opåverkbara krafter samverkar negativt och ökar riskerna för att ytterligare få en försämrad hälsa.

Vid arbetslöshet drabbas hela familjen. Efter en längre period av arbetslöshet ökar ohälsan högst påtagligt, men även andra problem som våld, missbruk och självmordsförsök bland föräldrar. Det finns ett mycket starkt samband mellan utfall vid fyraårskontrollerna och olika sociala indikationer. Andelen barn som inte klarade testerna vid fyraårskontrollen var högst i länets utsatta stadsdelar. I förskoleåldern är försenad tal- och språkutveckling det vanligaste problemet. På låg- och mellanstadiet är koncentrationssvårigheter det vanligas-

te problemet och inlärningssvårigheter är vanligast på högstadiet. Sambandet mellan pappans sysselsättningssituation och barns drogmissbruk är den enskilt viktigaste faktorn för att förklara förekomsten av drogmissbruk. Bland barn till arbetslösa pappor finns ett mer utbredd missbruk än bland barn med förvärvsarbetande pappor.

Risken att bli förtidspensionerad ökar högst väsentligt vid långvarig sjukdom, återkommande hälsoproblem och arbetslöshet. Bakom en förtidspensionering ligger ofta ett tungt och enformigt arbete eller dålig hälsa under lång tid. Andelen långtidssjukskrivna är tre gånger större i de fattigaste bostadsområdena än i de rikaste. Detta kan tolkas som att det inte bara är de som står utanför och inte har något arbete som mår dåligt, utan också att de som har ett arbete är ofta sjuka. I storstädernas utsatta områden är andelen arbetare nästan dubbelt så stor som i de övriga storstadsområdena och de har bullriga, jäktiga och fysiskt belastade arbeten. Många upplever att de har ett dåligt hälsotillstånd och nedsatt arbetsförmåga. Kvinnorna, främst arbetarkvinnorna, mår betydligt sämre än männen och har ofta besvär av värk. Det är de utsatta grupperna som i högre utsträckning anger att de avstår från att söka vård. Om de ekonomiskt fattiga tvingas avstå från sjukvård kommer sambandet mellan hälsa och fattigdom att bli ännu starkare.

Ohälsotalen är mycket höga bland befolkningen i de utsatta stadsdelarna, i vissa delar mer än dubbelt så högt som i övriga landet. Man bör då vara medveten om att ohälsotalet bara anges utifrån de försäkrades situation. De oförsäkrade finns inte med, eftersom de står utanför försäkringssystemet. Bland de mest utsatta finns många invandrarkvinnor, ensamstående mödrar och kvinnor i arbetaryrken och långtidsarbetslösa.

Segregationen tilltar i och med att människor med sociala och hälsomässiga problem anhopas i vissa typer av områden. Vi kan bara konstatera att det Abraham Bäck sade år 1756 gäller än idag: Fattigdom, Elände, Brist på brödfödan, Ängslan och Misströstan är de främsta orsakerna till ohälsan.

The first part of the document is a letter from the Secretary of the Board of Education to the Board of Directors of the City of New York. The letter is dated January 10, 1870, and is addressed to the Board of Directors. The letter discusses the progress of the Board of Education during the past year and the plans for the coming year. The letter is signed by the Secretary of the Board of Education.

The second part of the document is a report from the Board of Education to the Board of Directors. The report is dated January 10, 1870, and is addressed to the Board of Directors. The report discusses the progress of the Board of Education during the past year and the plans for the coming year. The report is signed by the Board of Education.

The third part of the document is a report from the Board of Education to the Board of Directors. The report is dated January 10, 1870, and is addressed to the Board of Directors. The report discusses the progress of the Board of Education during the past year and the plans for the coming year. The report is signed by the Board of Education.

The fourth part of the document is a report from the Board of Education to the Board of Directors. The report is dated January 10, 1870, and is addressed to the Board of Directors. The report discusses the progress of the Board of Education during the past year and the plans for the coming year. The report is signed by the Board of Education.

The fifth part of the document is a report from the Board of Education to the Board of Directors. The report is dated January 10, 1870, and is addressed to the Board of Directors. The report discusses the progress of the Board of Education during the past year and the plans for the coming year. The report is signed by the Board of Education.

7 Boendeförhållanden och boendemiljö

*"Gårdsten är bra. Barn skrattar och är glada.
Gårdsten har många gator som har många namn.
Gårdsten är vackert. Det finns många polacker.
Gårdsten är nästan som landet men det finns ingen gris..."*

Denna dikt är skriven av Minh Tho Trinh, som medverkade i Storstadskommitténs antologi Rosor av Betong (SOU 1997:62). Minh's dikt ger ord åt de känslor och upplevelser som många barn och ungdomar i de utsatta stadsdelarna har av sina bostadsområden.

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) konstaterade vi att 75 procent av ungdomarna tyckte att deras områden var fina, men bilden var inte entydig. Över 90 procent av ungdomarna tyckte ändå att det var nödvändigt att snygga upp gårdar och parker i deras områden. Och 80 procent tyckte också att det var viktigt att snygga upp husen.

Det är svårt att förklara denna uppenbara motsägelsefullhet. Det skulle kunna sammanhånga med hur människor manifesterar sin identitet. Av hävd anses det att en människas identitet är intimt förknippad med hennes bostad eller hembygd. Vi kan alltså förvänta oss att människor som tillfrågas om hur de upplever sina bostadsområden generellt tenderar att besvara frågan på ett sådant sätt att det egentligen säger mer om individens försvar av sin egen identitet än om områdets faktiska egenskaper. Om så är fallet, måste dessvärre lämnas obesvarat i detta sammanhang.

Vad tycker då den vuxna befolkningen i de utsatta stadsdelarna om sina bostadsområden? Vårt huvudintryck är att flertalet invånare i dessa stadsdelar trivs. Men likväl återfinns det största missnöjet med bostäderna och bostadsområdena i de utsatta stadsdelarna. Detta framkom i vårt delbetänkande Egenmakt (SOU 1996:177). Mest missnöjda var gruppen ensamstående med barn.¹

Temaplan AB har på uppdrag av Stockholms länsstyrelse m.fl. gjort en första större flyttstudie i länet, som visar att hyresgäster hos

¹ Egenmakt, SOU 1997:177, s. 217.

de kommunala bolagen är mer nöjda med förvaltningen än med bostadsområdena. Bland hyresgästerna hos de privata bostadsbolagen är situationen den omvända, dvs. man är mindre nöjd med värdenas insatser, men nöjdare med områdets kvaliteter.

Mikael Stigendal visar i sin studie *Sociala värden i olika sociala världar* att missnöjet med bostadens kvalitet var störst i de utsatta stadsdelarna Rosengård och Södra Innerstaden i Malmö. Södra Innerstadsborna anser också att deras utemiljö är en av de sämsta i staden.² Stigendal noterade att Södra Innerstadsborna i sin bedömning av sitt boende totalt sett var nöjdare med tanke på deras uppfattning om bostaden, utemiljön och den kommunala servicen. Generellt så fanns ett samband mellan upplåtelseform och hur nöjd man var med sitt boende totalt sett. Minst nöjda var hyresrättsinnehavare.

I Vårby gård i Huddinge kommun gjordes en undersökning år 1987 bland det allmännyttiga bostadsbolagets hyresgäster som visade att knappt 20 procent var direkt missnöjda med sitt bostadsområde. De fem viktigaste orsakerna till missnöjet hade att göra med

- områdets skötsel och förvaltning,
- områdets sociala integration,
- upplevelsen av rädsla, obehag och främlingskap i området,
- områdets geografiska läge.

Bostadsbolaget gjorde en kraftfull insats som bland annat att innehöll en servicegaranti, upprustning av gårdarna, fler tvättstugor och bättre garage. På mindre än två år hade det direkta missnöjet minskat till 9 procent. En klar förbättring som var ett resultat av att bostadsbolaget tog sitt fulla ansvar för basala förvaltningsuppgifter.³

I vårt delbetänkande *Att växa bland betong och kojor* (SOU 1997:61) visade vi att barnfamiljerna tillhör den grupp som oftast flyttar från utsatta stadsdelar. De flyttar oftast på grund av "naturliga" orsaker, dvs. tillökning i familjen, separation eller önskemål om andra boendeformer. Men många flyttar dessvärre av områdesrelaterade orsaker. Man upplever bl.a. att områdena inte är tillräckligt barnvänliga och trygga. Skepsis till den förväntade kvaliteten inom barnomsorgen och skolan påverkar också deras val att flytta.

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) uppskattar ombyggnadsbehovet inom miljonprogramsområdenas bostadsbestånd

² Stigendal, Mikael, *Sociala värden i sociala världar*, 1997, arbetsunderlag.

³ Integration – segregation, SABO, april 1992 MAF/AB.

till omkring 100 000 lägenheter i landet. Denna uppskattning av behovet omfattar endast de bolag som är medlemmar i SABO.

Försämrad utrymmesstandard i de utsatta stadsdelarna

Genomförandet av miljonprogrammet minskade trångboddheten kraftigt under 1970-talet. Sverige har en av världens högsta utrymmesstandard. Vid vår bearbetning av SCB:s ULF-material kunde vi emellertid iaktta en marginell minskning av utrymmesstandarden och en ökad trångboddhet under det senaste decenniet. Detta gäller framför allt Stockholm och i synnerhet i dess utsatta stadsdelar. Antalet boende per 100 rumsenheter (kök samt rum på minst 6 kvm) ökade från 56,8 procent år 1985 till 59,4 procent år 1995 i de utsatta stadsdelarna. I genomsnitt var 35 procent av invånarna i storstädernas utsatta stadsdelar trångbodda.⁴ Motsvarande andel i övriga stadsdelar var knappt 20 procent.

Inte lägre kvarboende än i andra stadsdelar

Hög omflyttning och lågt kvarboende beskrivs ofta som ett problem för de utsatta stadsdelarna i flera studier och utredningar. Det låga kvarboendet sägs bl.a. minska den sociala stabiliteten i området. Hittills har det varit svårt att få en uppfattning om kvarboendet och flyttningsmönstret i storstäderna. I den tidigare nämnda flyttstudien från Temaplan konstateras bland annat att hushållens kvarboendefrekvens i de utsatta stadsdelarna inte avvek från andra hushåll i flerfamiljshus i länet.⁵ Däremot fann man att kvarboendet skulle drastiskt minska om alla som ville flytta kunde göra det, men p.g.a. bostadsmarknadens orörlighet så förhindras hushållen att realisera sina önskaner. Viljan hos hushållen som bor i de utsatta stadsdelarna och som önskade att flytta visade sig också vara svår att påverka med en motsvarande hyressänkning. Enligt Temaplan skulle kvarboendet troligen endast öka med 2–4 procent.

Vi får troligen också anta att kvarboendet kommer att minska ytterligare om invånarnas inkomster i de utsatta stadsdelarna förbättras påtagligt. Förvisso har inkomstnivån inte samma utslagsgivande betydelse för utrikes födda på deras val av upplåtelseform.⁶ Utrikes födda med höga inkomster är starkt överrepresenterade inom

⁴ Trångbodda enligt norm 3, personer som bor i hushåll där man har mindre än ett sovrum per person, kök och vardagsrum oräknade. Samboende anses dock dela sovrum.

⁵ Nio gånger i livet, 1997, Stockholms Läns Regionplane- och trafikkontoret.

⁶ Roger Andersson och Irena Molina, Etnisk boendesegregation i teori och praktik.

hyresrätten. Medan inrikes födda gör en boendekarriär till bostadsrätt eller villa när deras inkomster tillåter detta. Hälften⁷ av höginkomsttagarfamiljerna från Turkiet, Chile och Grekland bor i hyresrätt. Likväl visar det sig att allt fler utlandsfödda hushåll skaffar sig en villa eller bostadsrätt när deras inkomster ökar.

Temaplans flyttstudie visade vidare att en mycket stor del av de hushåll som flyttar av tvingande skäl såsom vräkning eller evakuering flyttar just till de utsatta stadsdelarna. Vi kan alltså anta att flera av dessa hushåll har såväl sociala som ekonomiska problem. Därmed förstärks den sociala problematiken ytterligare i dessa områden.

Följande slutsatser drar Temaplan AB på grundval av sin flyttstudie:

Hushållen byter bostad ofta. Flyttningen ger en påtaglig välfärdsvinst. Problemet är dock att många vill flytta men utbudet saknas. Inte fysiskt men reellt. Boendekostnaderna för egna hem kommer troligen inte att öka. Det blir inte dyrare att bo kvar. Ränta och inflation kommer sannolikt även fortsättningsvis att ligga på en rimlig nivå. Parallellt med denna utveckling kommer den disponibla inkomsten att öka hos en del hushåll samtidigt ökar förmögenhetsbildningen i dessa hushåll. Detta kommer att medföra en kraftig ökning av bostadsrättspriserna i Stockholm.

Otrygg boendemiljö

I vårt betänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) visade vi att våld, kriminalitet och droger oroar ungdomarna i de utsatta stadsdelarna i väsentligt högre grad än övriga ungdomar i storstäderna och i övriga riket. Drygt 40 procent av ungdomarna upplevde sitt bostadsområde som otryggt och stökigt. Ungdomarnas bild av sina bostadsområden återspeglas också i hur den vuxna befolkningen upplever sina bostadsområden. Otryggheten och risken att bli utsatt för våld och kriminalitet är väsentligt högre i de utsatta stadsdelarna än i övriga stadsdelar. Nästan en tredjedel av befolkningen i de utsatta stadsdelarna har avstått från att gå ut i sitt bostadsområde på grund av oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt ofredad. I övriga stadsdelar har drygt 18 procent av dess invånare upplevt samma oro. Det är i synnerhet kvinnor som upplever bostadsområdena som otrygga. Drygt 42 procent av kvinnorna i de utsatta stadsdelarna uppger att har avstått från att gå ut.

⁷ Mångfald och Ursprung, sid. 121.

Motsvarande andel bland kvinnorna i de övriga stadsdelarna var omkring 27 procent. Andelen män i de utsatta stadsdelarna som har avstått att gå ut på grund av otrygghet var 13 procent och i övriga stadsdelar 9 procent. Även om otryggheten är högst bland kvinnorna så är det männen som i något högre utsträckning drabbas av hot och våld. I de utsatta stadsdelarna är risken fyra gånger högre för män än för kvinnor att drabbas av våld som leder till kroppsskador.

Av nedanstående tabell framgår att invånarna i de utsatta stadsdelarna i större utsträckning utsätts för våld och stölder än övriga storstadsinvånare. Det är endast när det gäller stöld och skadegörelse av bil som andelen är högre utanför de utsatta områdena, vilket är rimligt med tanke på att innehavet av bil är större där. Skadegörelse i bostadsområdet är till och med två och en halv gånger så vanligt i dessa stadsdelarna som i övriga stadsdelar.

Tabell 1: Utsatt för kriminalitet och skadegörelse, 1994/95 16-74 år, procent.

	Utsatta stadsdelar	Övriga stadsdelar
Utsatt för något våld eller hot om våld	11,2	9,4
Utsatt för våld som vållade kroppsskada	3,5	2,6
Utsatt för våld som krävde läkarbesök	2,1	1,2
Utsatt för stöld eller skadegörelse	42,1	34,6
... i lägenheten	18,5	11,8
... av bil	12,5	14,0
Förekomsten av skadegörelse i bostadsområdet		
ja, mycket vanligt	18,3	4,6
ja, ganska vanligt	17,9	10,1

Källa: SCB, ULF

Det kommunala koncernbolaget Framtiden AB i Göteborg har låtit göra en undersökning av kriminaliteten i stadsdelen Hjällbo. Där framgår att den vanligaste brottsligheten i stadsdelen är inbrottsstölder, bilstölder, skadegörelse och misshandel. Det var också den brottslighet som de boende uppgav att de drabbats av i offerundersökningen.⁸ Ökad bevakning och "kvarterstopolis" skulle, enligt de boende, kunna medverka till att minska brottsligheten. En intressant iakttagelse i undersökningen är att närmare 90 procent av de boende i stadsdelen ser brottsligheten som ett problem, samtidigt som brottsligheten i stadsdelen är något lägre i jämförelse med hela Göteborg i förhållande till folkmängden. Drygt hälften ser det som ett stort problem. Undersökningen visar vidare att det är främst ungdomsbrottsligheten som utmärker sig i området. De vanligaste brotten i dessa sammanhang är bilstölder och inbrott.

⁸ Malm, Ulf, Kriminalitet och trygghet i Hjällbo, Delprojekt i Framtidens Hjällbo, opublicerad rapport, 1997

Vi kan alltså konstatera att risken att bli utsatt för våld eller hot om våld och skadegörelse är betydligt högre i storstädernas utsatta stadsdelarna än i övrig stadsdelar. Detta förhållande bekräftas också i en studie som forskningsenheten vid Polishögskolan presenterade nyligen. De fann att i stadsdelar med hög problemnivå, dvs. störande grannar, missbrukarkvartar, nedskräpning, skadegörelse och stökiga ungdomar, så ökar risken för de boende att utsättas för brott. Problemnivån har också stor betydelse för invånarnas upplevelse av trygghet. Studien visar vidare att polisens brottsförebyggande arbete, särskilt grannsamtal mot brott, sker huvudsakligen i polismästardistrikt med låg problemnivå. Andra studier har tidigare pekat på att polisens förebyggande arbete med skolelever oftare riktas mot skolor som ligger i områden med låg snarare än med hög problemnivå.⁹

Brottsligheten i de utsatta stadsdelarna förklaras vanligtvis utifrån sociala och ekonomiska aspekter. Att själva husen eller bostadsområdets fysiska egenskaper skulle spela någon roll i dessa sammanhang diskuteras sällan. Den amerikanske arkitekten Oscar Newman beskriver i sin bok *Defensible space* brottsligheten mellan hög- respektive låghusområden med samma socioekonomiska sammansättning av befolkningen. Newman fann att brottsligheten var oerhört mycket högre i höghusområdena än i låghusområdena. Han kunde konstatera ett klart samband: ju högre hus, desto värre brottslighet. Utöver hushöjden inverkade också tre andra faktorer: graden av anonymitet, förekomsten av ytor som var svåra att bevaka och alternativa flyktvägar för brottslingarna. Även husens utformning bidrog till ökad risk för skadegörelse och överfall.¹⁰

Offentlig och kommersiell service i stadsdelarna

Debatten om miljonprogramsområdena i slutet av 1960- och 70-talen handlade ofta om områdenas bristande fysiska och estetiska utformning, men även om bristen på kommersiell och offentlig service. Denna debatt kunde te sig motsägelsefull när man å andra sidan hävdade att de nya områdena som Skärholmen, Rosengård och Angered var ett uttryck för den tilltagande kommersialiseringen av samhället. Debatten hade följaktligen två sidor. Miljonprogramsområdenas barnsjukdomar växte successivt bort i de flesta fall. Många områden fick med tiden uppskattade centrumanläggningar.

⁹ Lokala problem, brott och trygghet i Stockholms län, delrapport 1. Wikström, Per-Olof H, m.fl., rapport från Problemgruppen 1997:4 Polishögskolan.

¹⁰ Rådberg, J. Drömmen om atlantångaren, 1997, s.29f.

Under de senaste tio åren har däremot dessa anläggningar fått uppleva ett ökat tryck från närbelägna stormarknader, vilket har resulterat i sämre kommersiell service i flera utsatta stadsdelar.

Detta framkom i de tre studier som gjordes på uppdrag av Storstadskommittén vars syfte vara att kartlägga den kommersiella servicen i utsatta stadsdelar (se bilaga).¹¹ Situationen har i flera fall försvårats ytterligare för miljonprogrammets centrumanläggningar genom att en allt större grupp av dess invånare har blivit arbetslösa eller har fått allt sämre ekonomiska villkor, vilket kraftigt har påverkat deras köpkraft. En av studierna visar även att invånarna i de utsatta stadsdelarna inte är "köptrogna" de butiker som finns i deras egna stadsdelar. Detta kan sammanhånga med butikernas och då framför allt de stora butikskedjornas oförmåga att tillgodose befolkningens behov och krav. Dessa faktorer har medverkat till att den kommersiella servicen i många utsatta stadsdelarna har försämrats betydligt. I flera utsatta stadsdelar har det successivt vuxit fram en alternativ livsmedelshandel som består av en mängd mycket små butiker som erbjuder ett sortiment som är anpassat till stadsdelarnas olika etniska grupper. Butikerna spelar i viss utsträckning också en roll ur ett sysselsättningsperspektiv. Det är inte ovanligt att många av familjemedlemmarna och släktingarna arbetar i butikerna. Författarna till en av studierna fortsätter:

*"Många som driver dessa butiker gör det med stor entusiasm och med en önskan att klara sig och sin familj utan samhällets hjälp. Att ta vara på dessa initiativ och krafter så att de ger stadsdelen och invånarna tillskott i form av efterfrågad service är angeläget."*¹²

På senare år har också postens, systembolagens och apotekens betydelse för lokala centrumbildningar uppmärksammats. Posten har under de senaste åren lagt ned en rad lokala postkontor. Detta har på flera håll inneburit kraftiga försäljningsminskningar för de lokala affärsidkarna. Vi kan även befara att samma fenomen upprepas när nu Apoteksbolaget har aviserat om nedläggningar av apotek. Posten har försökt undvika allt för långtgående negativa konsekvenser både vad gäller att tillförsäkra lokalsamhällellenas invånare fortsatt postser-

¹¹ En studie om offentlig och kommersiell service och socialt kapital i Husby, Rinkeby och Vårby Gård, Lotta Hedberg Närplan AB och Ellinor Baurne Samhällsplanering AB, 1996. Servicebehov, serviceutbud och socialt kapital i Gårdsten och Södra Biskopsgården, Gunilla Abrahamsson, Ingrid Johansson och Sören Olsson. Göteborgs universitet, 1996. Sociala värden i Södra Innerstans sociala värld, Mikael Stigendal, Möllevångens samhällsanalys, 1997.

¹² En studie om offentlig och kommersiell service och socialt kapital i Rinkeby, Lotta Hedberg Närplan AB och Ellinor Baurne Samhällsplanering AB, opublicerad rapport, 1996, s. 39.

vice och mildra effekterna för affärlivet genom att inrätta så kallade "post i butik"-lösningar, eller kraftigt bantade kontor i nya lokaler. Ibland har detta inte varit möjligt på grund av meningsskiljaktigheter mellan posten och lokala aktörer såsom kommun, fastighets- och butiksägare. I vissa fall har det fallit på att fastighetsbolagen, både kommunala och privata, kräver hyror som inte står i rimlig proportion till det rådande marknadsläget.

Offentlig service

Den offentliga servicen i de utsatta stadsdelarna var i likhet med den kommersiella ofta eftersatt när stadsdelarna färdigställdes. Det var en barnrik och ung befolkning som flyttade in. Barnomsorgen och skolan pressades till det yttersta och barn och ungdomar gick en tuff tid till mötes. Under 1980-talet byggdes den offentliga servicen ut och kunde på de flesta håll möta befolkningens behov på ett tillfredsställande sätt. Sedan dess har den offentliga sektorns expansion avstannat och inom vissa områden också successivt minskat. Besparingarna inom den offentliga sektorn och då inom verksamhetsområden som berör barn och ungdomar har stundtals varit mycket kraftiga under 1990-talets första hälft. Storstadskommittén belyste detta i betänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61). Nedskärningarna inom barn- och ungdomsverksamheten har generellt varit större i storstädernas utsatta stadsdelar än i kommunerna i övrigt. Exceptionellt stora nedskärningar har gjorts inom barnomsorgen i dessa stadsdelar. Totalt minskade bruttokostnaderna i fasta priser med i genomsnitt 17,5 procent och personalen med 20 procent mellan åren 1992–95. Dessa nedskärningar var 30 procent större än vad storstadskommunerna som helhet gjorde. Grundskolan i de utsatta stadsdelarna fick förvisso ett resurstillskott under perioden 1992–95, men detta kunde dock inte förhindra en åderlåtning av andelen lärare med 9 procent, medan motsvarande andel var oförändrad i övriga stadsdelar.

Service, bidrag och motprestation

Vad tycker då invånarna i de utsatta stadsdelarna om den offentliga servicen? Ett försök att besvara denna fråga har gjorts av Riksrevisionsverket (RRV) på uppdrag av Storstadskommittén i underlagsrapporten Valfärd i verkligheten – pengar räcker inte (SOU

1997:24). RRV har studerat befolkningens attityder till såväl kvaliteten på den offentliga sektorns utbud, som till välfärdsfrågor i allmänhet. RRV konstaterar att oavsett om man bor i en stadsdel med låga eller höga inkomster så tycks attityden till såväl kvaliteten på den offentliga sektorns utbud som till välfärdsfrågor i allmänhet överensstämma i stort. Befolkningen i dessa stadsdelar är också överens om att den allmänna välfärdssituationen i Sverige har försämrats under de senaste tio åren. Överensstämmelsen är också hög vad gäller vilka grupper de boende anser är viktigt att samhället prioriterar. Barn, ungdomar och sjuka sätts i första rummet.

Beträffande invånarnas attityder till den offentliga verksamheten där man bor framgår att invånarna i höginkomstområdena är något mer positiva till utbudet än vad man är i låginkomstområdena. I låginkomstområdena är det förhållandevis fler som är nöjda med det lokala utbudet av ungdomsverksamhet och socialtjänst. Däremot är man mindre nöjd med bland annat skolan, utbildningen, barnomsorgen, polisen och sjukvården. RRV tillfrågade också invånarna vad de ansåg om möjligheten att låta frivilliga organisationer komplettera den offentliga verksamheten. Drygt 88 procent av invånarna i låginkomstområdena tyckte detta vore bra och i höginkomstområdena var motsvarande andel något högre, 93 procent. De boende i respektive områdestyp skulle också kunna tänka sig att på sin fritid och utan ersättning engagera sig i vissa verksamheter i det egna bostadsområdet som idag utförs av samhället. Även i detta fall är intresset större i höginkomstområdena, 71 procent, än i låginkomstområdena, 63 procent. RRV:s rapport visar även att invånarna i respektive områdestyp tycker att det är rimligt att begära att en del av de som idag uppstår förtidspension och arbetslöshetsersättning ska ha skyldighet att efter bästa förmåga göra en insats inom vissa offentliga verksamheter. RRV fortsätter:

”Det tycks således finnas ett starkt stöd för idén att införa motprestationer för vissa grupper av mottagare av bidrags- och försäkringsersättningar./.../. Det skiljer endast några enstaka procentenheter mellan stadsdelarna. I stort anser mellan 60 och 80 procent att motprestationer kan vara bra för personer som i dag erhåller kontanta stöd.”

RRV:s studie visade också att den offentliga sektorn generellt fördelar mer kontanta bidrag och försäkringsersättningar samt personalresurser till utsatta stadsdelar än till höginkomstområden. Totalt utbetalades bidrag och försäkringsersättningar motsvarande mellan 29 000 och 34 000 kronor per invånare i låginkomstområdena år 1994, medan motsvarande tal för höginkomstområdena var 12 000 till 16 000 kronor.

Sammanfattande kommentar

Folk i gemen trivs i de utsatta stadsdelarna, även om missnöjet med bostaden och bostadsområdet är störst i dessa stadsdelar. Våra tidigare studier visar att ungdomarna tycker att deras bostadsområden borde snyggas upp både vad gäller gårdar, parker och hus. Någon motsvarande studie bland den vuxna befolkningen har vi inte gjort, men vi tar det inte för osannolikt att deras uppfattning om sina bostadsområden överensstämmer med ungdomarnas. De förnyelseprojekt som pågår i flera utsatta stadsdelar och där de boende deltar, visar också att fysisk upprustning är ett ofta framfört önskemål. Ett aktuellt exempel är Skärholmen i Stockholm, där de boende föreslagit att de grå husen ska målas om i pastellfärger. Ett färgval som dock inte var i stadens skönhetsråds smak och som därför yrkade avslag på byggnadslovet.

Det utbredda missnöjet med bostadsområdena i de utsatta stadsdelarna kan delvis sammanhånga med att många upplever sina bostadsområden som otrygga. Ungefär en tredjedel av invånarna har någon gång avstått från att gå ut i sitt bostadsområde på grund av oro för att bli överfallen, rånad eller på annat sätt ofredad. Motsvarande andel i övriga stadsdelar är 18 procent. Tyvärr måste vi konstatera att deras oro är befogad. Risken att utsättas för kriminalitet eller skadegörelse är nämligen högre i de utsatta stadsdelarna än i övriga storstadsstadsdelar. Detta borde var ett tillräckligt starkt skäl för polisen att aktivt bedriva brottsförebyggande arbete i dessa stadsdelar. Dessvärre visar flera studier att polisen istället koncentrerar detta arbete till stadsdelar med låg problemnivå.

Miljonprogramsatsningen eliminerade trångboddheten och bostadsnöden i landet under 1970-talet. Emellertid kan vi notera att trångboddheten ökar igen. Andelen trångbodda är högst i de utsatta stadsdelarna i storstäderna, drygt 35 procent. Motsvarande andel i övriga stadsdelar är 20 procent. Ytterligare en intressant aspekt i sammanhanget är att kvarboendet i de utsatta stadsdelarna inte är lägre än i andra stadsdelar. Detta faktum gör det svårt att hävda att just ett högt kvarboende är en viktig ingrediens för att åstadkomma en så kallad social stabilitet i ett bostadsområde. Många innerstadsstadsdelar uppvisar ofta en lägre kvarboendefrekvens än de utsatta stadsdelarna, men trots detta drabbas inte dessa stadsdelar av långtgående sociala problem. Befolkningens knappa ekonomiska resurser i de utsatta stadsdelarna medverkar troligen till att kvarboendet inte är lägre. Om fler hade råd skulle de flytta, inte minst av det skälet att många är trångbodda och missnöjda med bostadsområdena.

Bostadsbolagens Temaplan AB visar dessutom att bostadsbolagen har små möjligheter att påverka hyresgästernas flyttbenägenhet. Förvisso visar erfarenheterna från utsatta stadsdelar att en bättre fastighetsförvaltning effektivt minskar det direkta missnöjet, men kvarboendet påverkas knappast av sådana insatser. Vi återkommer till detta i kapitlet Från miljöförbättringsbidrag till Blommanpengar i del 2.

Våra studier visar entydigt att den offentliga och kommersiella servicen i de utsatta stadsdelarna har utarmats under 1990-talet. Nedskärningar inom den offentliga sektorn och minskad köpkraft och köptrohet hos befolkningen är de främsta orsakerna till detta. De stora butikskedjorna har haft svårt att få verksamheten att gå ihop och deras förmåga att anpassa sitt utbud till befolkningens behov och krav har varit högst bristfällig. När dessa butiker slagit igen har det på sina håll vuxit fram en ny och spännande alternativ livsmedels-handel som erbjuder ett sortiment som är anpassat efter stadsdelarnas olika etniska grupper. Butikerna fyller även en viss roll ur ett sysselsättningsperspektiv. Detta är en verksamhet som borde ha en hög potential att vidareutvecklas. Mycket tyder nämligen på att det finns en stor oexploaterad marknad för en rad produkter och tjänster i dessa stadsdelar. Ett kanske trivialt, men belysande exempel är svårigheten att få tag på korv som endast innehåller nöt- eller fårkött, trots att marknaden för en sådan produkt borde vara betydande med tanke på att många människor i landet av religiösa och kulturella skäl avstår från grisköttscharkuterier. Situationen för den kommersiella verksamheten försvåras ytterligare när statlig affärsverksamhet, såsom post, apotek och systembolag, läggs ned i de utsatta stadsdelarna.

Riksrevisionsverket visar att den offentliga sektorn generellt fördelar sina välfärdstjänster, bidrag och försäkringsersättningar till stadsdelar med de största behoven. Storstadskommunernas möjligheter att ytterligare fördela mer resurser till de utsatta områdena måste därför bedömas som mycket begränsade.

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the war. It is a very interesting and detailed account of the events of the past year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The second part of the report deals with the military operations of the army. It is a very detailed account of the campaigns and battles of the year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The third part of the report deals with the political situation of the country. It is a very detailed account of the events of the past year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The fourth part of the report deals with the economic situation of the country. It is a very detailed account of the events of the past year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The fifth part of the report deals with the social situation of the country. It is a very detailed account of the events of the past year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The sixth part of the report deals with the cultural situation of the country. It is a very detailed account of the events of the past year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The seventh part of the report deals with the international situation of the country. It is a very detailed account of the events of the past year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

The eighth part of the report deals with the future of the country. It is a very detailed account of the events of the past year. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the history of the war.

8 Människor emellan i de utsatta stadsdelarna

Ett ständigt återkommande tema i massmediernas skildringar av miljonprogramsområden och utsatta stadsdelar är anonymitet och ensamhet. Man använder sig ofta av ett suggestivt bildspråk som näst intill har blivit en egen genre. En vanlig använd bildkomposition utgår från ett litet ensamt barn ur ett grodperspektiv i förgrunden och i bakgrunden tornar betonghusen upp sig. Detta budskap speglar dock inte verkligheten. Människorna i de utsatta stadsdelarna är varken mer eller mindre anonyma eller ensamma än andra, så vitt vi kan bedöma av våra egna och andras undersökningar. Det finns snarare tecken på det motsatta förhållandet. Detta märks inte minst hos barn och ungdomar i de utsatta stadsdelarna, som ofta framhåller kamratkontakterna och gemenskapen som de finner i sina stadsdelar.¹

Förvisso är det svårt att mäta anonymitet och ensamhet, men när man väl försöker så går det inte att påvisa att det råder några anmärkningsvärda skillnader mellan olika stadsdelar i storstäderna. Ofta är skillnaderna små. Vår undersökning visar dock att det under de senaste tio åren har skett en utjämning mellan olika stadsdelar. I de utsatta stadsdelarna kan man dessutom notera en positiv utveckling. Detta är synnerligen intressant med tanke på att det ofta hävdas dels att invandrare i flerfamiljshus i storstäderna har svårare att etablera kontakter och umgänge inom bostadsområdet,² dels att otryggheten är högre i dessa stadsdelar. Vi kan alltså inte hävda att det finns ett entydigt samband mellan graden av det sociala umgänget och brottsligheten i bostadsområdet.

I tabell 1 framgår att andelen som inte hade kontakt med grannar, inte umgicks med vänner och arbetskamrater har minskat väsentligt i dessa stadsdelar under perioden 1985–1995. I de övriga stadsdelarna kan vi däremot iaktta att kontakten med grannarna har minskat och att umgänget med arbetskamraterna ökade ett par procentenheter. Vad gäller andelen invånare i de respektive stadsdelsområdena

¹ Att växa bland betong och kojor, SOU 1997:61, s. 39, se även Rosor av betong SOU 1997:62.

² Se t.ex. Mångfald och ursprung, Statens invandrarverk, 1997.

som kan definieras som familjeisolerade, och sällan umgås med anhöriga är relativt lika. Även om andelen individer som sällan umgås med vänner var förhållandevis liten i både områdestyperna, så var andelen nästan dubbelt så hög i de utsatta stadsdelarna.

Tabell 1: Sociala relationer i storstäderna under åren 1985–1995. Procenttal. Åldersintervall 16–74 år.

	Utsatta stadsdelar		Övriga stadsdelar i storstäderna	
	1984/85	1994/95	1984/85	1994/95
Har sällan kontakt med anhöriga	14,7	13,0	9,0	10,7
Ingen grannkontakt	60,9	51,8	47,8	49,4
Saknar nära vän	ingen uppgift	22,1	ingen uppgift	15,2
Umgås sällan med vänner	5,4	4,8	5,2	2,4
Familjeisolerade	7,5	6,4	4,6	6,3
Umgås ej med arbetskamrater	30,9	22,5	31,0	27,5

Källa: SCB ULF

Kultur och fritid

Storstadskommittén konstaterade i delbetänkandet Att växa bland betong och kojor att det finns rika fritidsmöjligheter i de utsatta stadsdelarna. Parklekar, motions- och idrottsanläggningar och olika anläggningar för kulturverksamhet finns i större omfattning i dessa stadsdelar än i storstädernas övriga stadsdelar. Ofta omges stadsdelarna av natur, vilket är en ovärderlig resurs för friluftslivet. Trots goda möjligheter till ett rikt och omväxlande fritids- och kulturliv så tyder mycket på att befolkningen i de utsatta stadsdelarna i liten omfattning utnyttjar dessa möjligheter.

Statistiska centralbyrån (SCB) visar nämligen i sin rapport Valfärd och ojämlikhet i 20-årsperspektiv 1975–1995 att personer med extremt låga disponibla inkomster, socialbidragstagare, arbetslösa, ensamstående mammor med småbarn, invandrare, lågutbildade och förtidspensionerade i relativt liten utsträckning ägnar sig åt friluftsliv, idrott, annan motion eller utnyttjar det offentliga utbudet av rekreationsanläggningar, kulturella aktiviteter och nöjesaktiviteter. En stor andel av dessa grupper finns i de utsatta stadsdelarna. SCB noterade dessutom att fritids- och kulturaktivitetsgraden hos dessa grupper har sjunkit något under de senaste två decennierna, medan det har skett en ökning bland befolkningen i övrigt. Det bör i sammanhanget dock påpekas att kartläggningar av människors kultur- och fritidsaktiviteter kringgärdas av en del svårigheter. Dels kan personer som tillfrågas i urvalsundersökningar uppges att de är medlemmar i föreningar, som i egentlig mening inte är föreningar

t.ex. gym, workout osv., dels kan undersökningarna ha sina egna begränsningar, dvs. att de söker efter en viss form av aktiviteter och utesluter medvetet eller omedvetet andra aktiviteter som intervjupersoner anser vara kultur- och fritidsaktiviteter.

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) visade vi att även ungdomarna i de utsatta stadsdelarna är mindre föreningsaktiva än ungdomar i välbeställda stadsdelar och flickor är generellt mindre föreningsaktiva än pojkar, oavsett socioekonomisk bakgrund.

Den generella föreningsaktiviteten hos den vuxna befolkningen i de utsatta stadsdelarna har vi inte haft möjlighet att undersöka. Vi har däremot haft tillgång till Mikael Stigendals studie Sociala värden i olika sociala världar, som kartlägger medlemskap i förening bland invånarna i Malmö stad. Studien visar bl.a. att 90 procent av invånarna i staden är medlemsanslutna, medan motsvarande andel i Rosengård är endast 56 procent. Den höga andelen invånare med utländsk bakgrund skulle kunna förklara detta, men andra stadsdelar som Södra Innerstaden och Fosie, som också har en hög andel av denna grupp, har en 90-procentig medlemsanslutning. Den i särklass vanligaste föreningskategorin är boendeföreningar och fackföreningar. Extremt få är fackföreningsmedlemmar i Rosengård, vilket givetvis avspeglar stadsdelens sysselsättningsituation.

Stigendal visar också att intresset för böcker och läsning är lågt i Rosengård. Hela 27 procent uppger att de aldrig läser en bok. Motsvarande andel för hela Malmö stads befolkning är 15 procent. Även om intresset för böcker är lågt bland personer med utländsk bakgrund så är dock detta intresse högre än vad deras intresse är för gå på teater, konserter, museer eller utställningar. Intresset för TV är däremot störst bland rosengårdsborna. De tittar i genomsnitt 3,2 timmar per dag, medan övriga befolkningen i studien nöjer sig med 2,5 timmar.

Föreningar som driver integrationsarbete

Centrum för samhällsarbete och mobilisering (CESAM) har på uppdrag av Storstadskommittén undersökt aktiviteter och verksamheter som skapats och drivs av enskilda boende och föreningar i de utsatta stadsdelarna (undersökningen finns i sin helhet i bilaga). Deras undersökning visar att flera föreningar som har sin verksamhet förlagd till de utsatta stadsdelarna har integration som målsättning. Man kan också se att föreningar som har en sammanhållen stark nationell, kulturell eller etnisk identitet utvecklar utifrån denna kontaktytor

med andra föreningar och det svenska samhället. Hem- och skolföreningar och andra föräldraföreningar, med i huvudsak svenska medlemmar, har däremot svårt att mobilisera ett större intresse kring barnens skolgång i dessa stadsdelar. CESAM:s erfarenheter från arbetet med skolfrågor visar att ökat ansvar och befogenheter är av betydelse för föräldrarnas engagemang och att dessa förutsättningar för inflytande ofta saknas i de traditionella organisationerna. Ett sätt att råda bot på detta problem kan vara att som Rosengårdsskolan inrätta ett så kallat Kosmopolitiskt råd med föräldramedverkan.

CESAM visar vidare att folkrörelserna och kyrkan bedriver ett omfattande arbete i de utsatta stadsdelarna. Spånga församling kan sägas vara ett av många exempel där traditionella värderingar möter en ny verklighet. församlingens personal strävar efter att möta människorna där de finns och bedriver därför aktiv verksamhet vid skolorna i Spånga, Rinkeby, Tensta och Hjulsta. Tradition och förnyelse kan även sägas vara ledorden för Spångas Blåbandförening och Verdandi i Tensta, Huddinge och Södertälje. Utifrån den nya verklighet som finns runt omkring bygger de vidare på olika folkrörelsetraditioner som i så hög grad har präglat det svenska välfärdsprojektet. En majoritet av föreningarna i de utsatta stadsdelarna anser att kommunernas ekonomiska stöd är mindre bra eller dåligt. Däremot anser hälften av föreningarna att samarbetet med kommunen fungerar bra eller mycket bra. CESAM:s undersökning visar vidare att kvinnor och män i lika hög grad engagerar sig i föreningarna. Engagemanget var också högt bland föreningsmedlemmar med såväl invandrarbakgrund som svensk bakgrund. Av de hundra föreningar som medverkade i undersökningen uppgav 95 stycken att de har anställd personal. Totalt uppgick antalet anställda till 206. Antalet aktiva medlemmar hos samtliga medverkande föreningar uppgick till 13 095. Föreningslivet är följaktligen en viktig del av sysselsättningen i dessa stadsdelar och därmed en värdefull resurs.

Makt och valdeltagande i de utsatta stadsdelarna

I vårt betänkande Egenmakt (SOU 1996:177) konstaterade vi att den demokratiska krisen i de utsatta stadsdelarna är särskilt djup och växande, vilket i sin tur ger näring åt ett demokratiskt utanförskap. Utanförskapet yttrade sig framför allt i att invånarnas politiska deltagande och engagemang i mer formella sammanhang var väsentligt lägre i de utsatta stadsdelarna än övriga storstadsbor. Vi konstaterade vidare att förtroendet för det allmännas sätt att lösa sina uppgifter

var betydligt lägre i dessa stadsdelar. Likaledes var vanan och kunskaperna lägre om hur man kan agera för att förbättra sin situation.

Valdeltagandet sjunker stadigt

Valdeltagandet är avsevärt lägre i de utsatta stadsdelarna både i jämförelse med genomsnittet för storstäderna såväl som för övriga riket. Detta är ingen tillfällig svacka i valdeltagandet, utan en fördjupning av den trend som förra Storstadsutredningen redan observerade i slutet av 1980-talet. Vi anser att det låga valdeltagandet är ett uttryck för invånarnas resignation och en förtroendekris mellan väljare och valda som ytterst sammanhänger med en växande känsla av utanförskap och vanmakt hos invånarna i de utsatta stadsdelarna. Vi föreslog i delbetänkandet om Egenmakt också ett flertal åtgärder i syfte att stärka demokratin och det medborgerliga engagemanget i storstäderna. Vi återkommer till dessa förslag i del 3 där vi även redogör för mottagandet av egenmaktsbetänkandet.

Mikael Stigendal försöker, i sin studie Sociala värden i olika sociala världar, få en uppfattning om invånarnas möjlighet att påverka olika förhållanden, dels genom förändringsarbete, dels genom att välja något annat alternativ. Han använder begreppsparet förändringsmakt och valmakt. Den största förändringsmakten har invånarna inom arbetslivet och minst inom barnomsorg och skola. När stadsdelarna inom Malmö jämförs inbördes vad gäller invånarnas förändringsmakt inom boendet så är den lägst i Rosengård. Valmakten i boendet är också lägst i denna stadsdel, dvs. att invånarna har mindre möjligheter att välja ett annat boende. Stigendal visar också att intresset för politiska diskussioner har samband med etnisk bakgrund. Personer med utländsk bakgrund engagerar sig mindre i politiska diskussioner än personer med svensk bakgrund. Nästan lika starkt är sambandet med sysselsättning. Förvärvsarbetande är mer engagerade än arbetslösa och förtidspensionärer. Villaägare är dessutom mer engagerade än hyresrättsinnehavare. Drygt 44 procent av befolkningen i Rosengård uppgav att de var helt ointresserade av politik. Det var fyra gånger högre än genomsnittet för staden.

Att organisera demokratin

I vårt första delbetänkande Att Röja hinder (SOU 1995:142) framhöll vi att den offentliga förvaltningens organisation ska vara understödd medborgarnas inflytande och insyn. Det väsentliga är alltså

att organisationen på ett rationellt och ändamålsenligt sätt förverkligar de önskingar och behov medborgarna förväntar sig. Men strävan efter rationalitet bör dock inte leda till att man konstruerar organisationer som är alltför hårt specialiserade så att de blir sårbara för yttre och inre förändringar.

Samtliga storstäder har under 1990-talet delegerat ansvaret för flera verksamhetsområden till lokala organ. Det har huvudsakligen skett dels genom en stadsdelsnämndsorganisation, dels via enskilda resultatenheter och entreprenörer. Storstadskommittén ser huvudsakligen positivt på denna utveckling, men vi vill dock rikta uppmärksamheten på en del komplikationer som dessa organisationslösningar kan medföra. I vårt delbetänkande Att röja hinder (SOU 1995:142) pekade vi bland annat på risken med ett alltför marknadsorienterat förvaltningstänkande där effektivitet, konkurrens, flexibilitet och kundanpassning kan komma i konflikt med den lagstyrda förvaltningens krav på rättssäkerhet och likabehandling, men även försvåra möjligheterna till samverkan och en utveckling av människors egenmakt.

Kommunala förnyelsekommittén uppmärksammar ytterligare en dimension av de problem som kan uppstå med självständiga resultatenheter.³ Kommittén menade att denna organisationsform har inneburit att chefer och personal i offentlig verksamhet kommit att få en större betydelse i politikens vardagsfrågor. Prioriteringar mellan vilka grupper som skall få vad av de knappa resurserna avgörs till stor del också av dem – med de förtroendevaldas goda minne. Detta har skapat ett demokratiskt vakuum i relationen mellan väljare och valda, enligt kommittén. Risken är överhängande att de professionella perspektiven tränger ut medborgar- och brukarperspektiven. Kommittén belyste också konflikten mellan demokratisering, effektivisering och rättssäkerhet. De nya organisationslösningarna har hittills inte åstadkommit några kostnadssänkningar generellt enligt de beräkningar som Statskontoret har gjort på uppdrag av Kommunala förnyelsekommittén. Kommittén menade att i varje led av det politiska beslutsfattandet måste uppgifter om såväl kostnader som kvalitet ställas samman.

Sammanfattande kommentar

Vi har visat att myten om den ensamma och anonyma förortsmänniskan saknar helt förankring i verkligheten. Dessa människor skil-

³Förnyelse av kommuner och landsting, slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén, SOU 1996:169, se s. 125–145.

jer sig inte socialt från andra i samhället. Myten härrör troligen från det grannskapsarbete som aktivt bedrevs av bl.a. socialtjänsten i utsatta stadsdelar under 1970-talet och som har dokumenterats i ett antal rapporter.⁴ Detta grannskapsarbete var ofta riktat mot människor som av olika omständigheter var ensamma, men denna grupp var varken då eller nu större i dessa stadsdelar än i andra stadsdelar i storstäderna.

Vad gäller barns och ungdomars föreningsaktivitet i utsatta stadsdelar så avviker inte den från genomsnittet, men är avsevärt lägre än bland barn och ungdomar från välbärgade hem. Föreningsaktiviteten hos den vuxna befolkningen avviker troligen inte heller från genomsnittet, med undantag från stadsdelar med hög andel nyanlända utländska medborgare. I flera stadsdelar kan vi finna ett blomstrande föreningsliv, inte minst representerat av invandrarföreningar. Föreningslivet förfogar också på sina håll över betydande resurser både i form av lokaler, personal och framför allt många medlemmar. Många föreningar i de utsatta stadsdelarna arbetar dessutom aktivt med att förbättra villkoren för invånarna.

Kulturkonsumtionen är i högsta grad klass- och könsbetingad. Därför är det inte överraskande att kulturaktivitetsgraden är låg bland invånarna i de utsatta stadsdelarna, med tanke på att flertalet är arbetare. Överraskande är däremot att kulturaktivitetsgraden har avtagit under de senaste två decennierna bland socialbidragstagare, mammor med småbarn, invandrare, lågutbildade och förtidspensionärer. Dessa grupper är överrepresenterade i de utsatta stadsdelarna.

Vi konstaterar i detta kapitlet att ett demokratiskt utanförskap växer sig allt starkare i de utsatta stadsdelarna. Medan valdeltagandet och det politiska engagemanget generellt ökar bland storstadsbefolkningen, så minskar det i en oroväckande omfattning bland invånarna i de utsatta stadsdelarna. Storstadskommunerna försöker möta denna utveckling med att delegera ansvaret för fler verksamhetsområden till lokala organ. Dels genom att införa stadsdelsnämndsorganisationer, dels via enskilda resultatenheter och entreprenörer. Detta är positivt, men vi vill dock rikta uppmärksamheten på att denna utveckling kan komma i konflikt med förvaltningarnas krav på rätts säkerhet och likabehandling, men även minska utrymmet för samverkan och egenmakt.

⁴ Se Olsson, S., i Social mobilisering – Om samhällsarbete i Sverige, red. Sundh, K. och Turunen, P., 1992

Del 2 Vägar till framgång

Inledning

I del 1 har vi belyst levnadsvillkoren i de utsatta stadsdelarna i våra tre storstäder. I denna del ska vi göra en kartläggning av de insatser inom framför allt bostads-, arbetsmarknads- och utbildningsområdet som har haft till syfte att åtgärda de problem som de utsatta stadsdelarna brottas med, samt redovisa exempel på förändringsprocesser som har medverkat till en positiv utveckling i dessa områden. Vi har även gjort en begränsad kartläggning av internationella erfarenheter av vad gäller projekt som genomförts för att angripa storstadsproblemet.

Statliga utredningar om segregationsfrågan

Vår kartläggning av levnadsvillkoren i de utsatta stadsdelarna visar att segregationen i storstäderna har fördjupats och blivit allt allvarligare. Detta är ett resultat av en process som har fortgått under de senaste trettio åren. Hur har då segregationsfrågan uppmärksammats av samhället? Hur har staten, kommunerna och andra samhällsaktörer agerat för att motverka denna process och har deras insatser varit framgångsrika? Dessa frågor ska vi försöka belysa i följande kapitel.

Dagens förorts- och segregationsdebatt har sin upprinnelse i den debatt som uppstod i samband med invigningen av Skärholmens centrum år 1968. Det var en debatt som väckte intresse för att bl.a. diskutera den sociala boendemiljön, segregation och bostadsdemokrati i flera bostadspolitiska utredningar under 1970-talet. Denna diskussion resulterade i att regeringen inrättade ett statligt miljöförbättringsbidrag som existerade under perioden 1975–1986 och syftade bl.a. till att engagera de boende i lokala utvecklingsprocesser för att förbättra den totala boendemiljön. När detta bidrag avvecklades inrättades två nya statliga bidragssystem med likartade inriktningar, förnyelsebidraget och boendeservicebidraget. Vi ska utförligt beskriva dessa bidrag längre fram.

År 1988 tillsatte regeringen Storstadsutredningen, som kom att tillföra ny näring åt förorts- och segregationsdebatten när den publicerade sitt huvudbetänkande år 1990. Fem år senare tillsattes åter igen tre utredningar som bl.a. hade i uppdrag att beröra segregationsfrågan – Bostadspolitiska utredningen, Invandarpolitiska kommittén och Storstadskommittén. På vilket sätt har då dessa utredningar och kommittéer beskrivit och förklarat segregationen och vilka åtgärder har de förespråkade för att komma till rätta med den problematik som följer i segregationens spår? Låt oss börja med Storstadsutredningen, som genomförde den första och tills nyligen den enda nationella kartläggningen av segregationen i våra storstäder, för att därefter fortsätta med Invandarpolitiska kommittén och Bostadspolitiska utredningen.

Storstadsutredningen menade att förklaringen till storstädernas boendesegregation bör sökas dels i den bostadspolitik som fördes under 1970–80-talet, dels den ojämlika inkomstutvecklingen bland befolkningen i olika områden. Miljonprogrammet kom företrädesvis att befolkas av låginkomsttagare, arbetskraftsinvandrare och senare även flyktinginvandrare. Dessa grupper fick det allt svårare att försörja sig genom eget arbete, vilket ovillkorligen medförde ökat socialbidragsberoende. Bostadsmarknaden förändrades också under denna period. För det första hade saneringen av centrum eller den gamla stenstaden resulterat i att boendekostnaderna ökade. För det andra hade omvandlingen av bostadsbeståndet mot en allt större andel bostadsrättslägenheter verkat i samma riktning. Den tredje faktor som påverkade bostadsmarknaden i segregrande riktning var inflationsutvecklingen. Denna gjorde att det blev allt mer fördelaktigt att äga fast egendom.¹

Storstadsutredningen delade in storstadsregionerna i primärområden och utifrån socialbidragsberoendet i respektive område identifierade man de så kallade minst attraktiva bostadsområdena. De områden som år 1980 hade mer än dubbelt så hög andel socialbidragstagare som regionen i genomsnitt karaktäriserades som mindre attraktiva bostadsområden. Genom detta förfarande kunde man identifierade drygt 50 utsatta stadsdelar. Andelen utlandsfödda var betydligt högre där än i övriga delar av storstäderna, andelen låginkomsttagare var mycket högre, elevernas skolbetyg låga och andelen långa sjukskrivningar betydligt vanligare än i övriga stadsdelar. Storstadsutredningen visade också att de boendes socioekonomiska ställning samvarierade med deras hälsotillstånd.

¹ Storstadsliv, rika möjligheter – hårda villkor, Storstadsutredningens slutbetänkande, SOU 1990:36 s.137.

Även de boendes syn på sin boendemiljö visade på allvarliga brister i

- skötsel och förvaltning av hus och närmiljö,
- fysisk och estetisk utformning,
- den sociala integrationen och samhörigheten mellan grannarna.

Dessutom uttryckte de boende rädsla, obehag och främlingskap inför de kringboende. I nästan alla dessa områden var omflyttningen så stor att endast hälften av invånarna bodde kvar efter en femårsperiod.

Åtgärder mot segregation

Storstadsutredningen avfärdade en ökning av transfereringarna i form av socialbidrag och arbetslöshetsunderstöd som lösning på de sociala problem som blottades i de utsatta stadsdelarna. I stället förordade de investeringar som skulle skapa ny sysselsättning i framtidsbranscher. Dessutom ansåg man att det behövdes insatser som inriktades på ökad rehabilitering och utbildning för arbetslivets behov. De pekade också på behovet av förbättrat samarbete mellan olika offentliga huvudmän och organisationer inom storstadsområdena kring arbetsmarknads- och socialpolitiska insatser för att förbättra möjligheterna för enskilda att förvärvsarbeta och samtidigt förbättra utbudet av arbetskraft på arbetsmarknaden.²

Utredningen visade också på behovet av förbättring och förnyelse av de utsatta stadsdelarna och pekade på följande åtgärdsbehov:

- investeringar i infrastruktur,
- fler arbetsplatser i stadsdelarna,
- förbättring av den fysiska miljön, bryta anonymiteten och storskaligheten,
- stödja det kulturella och sociala livet, bl.a. genom att tillföra områdena arkitektoniska kvalitéer och konstnärlig utsmyckning.

Det var följaktligen omfattande offentliga investeringar som Storstadsutredningen förespråkade. Detta krävde pengar, vilket de berörda storstadskommunerna då liksom nu saknade. Därför föreslog utredningen att staten skulle inrätta ett anslag till förbättring och förnyelse av de utsatta stadsdelarna. Pengar från anslaget skulle fördelas på så sätt att stat och kommun upprättade avtal om vilka förbättrings- och förnyelseåtgärder som skulle vara aktuella i respektive

² Storstadsliv, rika möjligheter – hårda villkor, Storstadsutredningens slutbetänkande, SOU 1990:36. s. 144.

utsatt stadsdel. Men innan några åtgärder iscensattes menade utredningen att det var viktigt att kommunerna uppmuntrade invånarna i varje enskilt bostadsområde att utarbeta ett lokalt handlingsprogram utifrån deras speciella situation. Dessa handlingsprogram skulle sedan vara vägledande för det fortsatta arbetet.³ Handlingsprogrammen skulle till exempel avse åtgärder

- riktade till barn, ungdomar, ensamstående, etniska grupper och äldre,
- mot kriminalitet,
- för att få fler i arbete,
- för bättre skötsel och förvaltning,
- för ökad skönhet och trevnad,
- för bättre fungerande lokaler, utemiljöer och bostäder,
- för bättre service.

Utredningen föreslog att en särskild delegation skulle administrera anslaget. Utredningen föreslog vidare att Allmänna arvsfonden skulle avsätta 40 miljoner för ungdomsverksamhet, som sedermera blev det så kallade PLUS-projektet.

Behovet av förnyelse av bostadsbolagens förvaltning var också nödvändig, enligt Storstadsutredningen. Man ansåg att bolagen på grund av sin storlek saknade möjlighet till effektiv förvaltning. För att åstadkomma detta var det nödvändigt med en omstrukturering av bolagen i ett mindre antal dotterbolag. Man förespråkade också att de boende själva skulle få möjlighet att ta över ansvaret för sitt boende. Utredningen ansåg dessutom att hyresgäster boende inom allmännyttan och hos privata fastighetsvärdar borde få likvärdig rätt att bestämma över sitt boende, i likhet med boende i eget hus eller bostadsrätt. Utredningen påtalade också att trots att olika system för ökat inflytande över den egna lägenhetens skötsel hade utvecklats, så hade hyresgästerna begränsade möjligheter att påverka sina boendekostnader. Därför föreslog man en utvidgning av upplåtelseformen kooperativ hyresrätt.

Invandrapolitiska kommittén

Invandrapolitiska kommittén föreslog i sitt slutbetänkande att målet för den nya invandrapolitiken skulle vara att alla, oavsett etnisk, kulturell och social bakgrund, skulle kunna försörja sig själv genom arbete och vara delaktig och medansvarig i samhällslivet.

³ Storstadsliv, rika möjligheter – hårda villkor, Storstadsutredningens slutbetänkande, SOU 1990:36. s. 161.

Kommittén genomförde en kartläggning och en analys av den etniska segregationen. De gav denna form av segregation huvudsakligen en strukturell förklaring, med vissa kulturella inslag. De strukturella orsakerna till den etniska segregationen kunde sökas på två nivåer, dels den institutionella nivån, där stat, kommun, bostadsföretag var betydelsefulla aktörer, dels den individuella nivån som sammanhänger med människors inkomster och förmögenhetsbildning.

Dagens segregation var en följd av misstag som begicks i miljonprogrammets slutskede, enligt kommittén. Staten främjade egnahemsbyggandet bl.a. genom generösa avdragsregler och räntebidrag. Den höga inflationen gjorde dessutom det än mer fördelaktigt att äga fast egendom. Detta gav medelklassen unika möjligheter att till låga kostnader köpa egnahem. Effekten av denna utveckling blev att allt fler vände ryggen åt miljonprogramsområdena. Invandrarpolitiska kommittén skrev vidare:

”Staten kom att betala stora subventioner för att garantera ett billigt boende men stod maktlös – eller i vart fall svarslös – när det gällde att kontrollera den negativa utvecklingen på bostadsmarknaden. Kommunerna å andra sidan är i många fall i högsta grad medansvariga till boendesegregeringen och de har genom sina bostadsföretag aktivt understött koncentrationen av nya flyktingar och socialt belastade hushåll till miljonprogramsområdena.”

Den etniska segregationsprocessen har sedan ytterligare förstärkts genom att invandrarna i avsevärt högre utsträckning drabbats av arbetslöshet och svårigheter att klara sin försörjning på grund av låga inkomster. Detta har medverkat till att invandrarhushåll koncentrerats till hyreslägenheter och utsatta bostadsområden av ekonomiska skäl.

Kommittén presenterade också ett försök att förklara de dynamiska flyttningsprocesser som över tid förändrar bostadsområdenas etniska sammansättning. Det är fyra typer av flyttningar som ingår i processen:

- **Segregationsgenererade** flyttningar äger rum när invandrarhushåll flyttar in i en lägenhet som tidigare beboddes av ett svenskt hushåll, vilket ökar andelen invandrare i bostadsområdet.
- **Segregationsgenererande** flyttningar sker när svenska hushåll flyttar från områden där invandratätheten växer och den offentliga verksamheten har svårt att tillfredsställa behoven och önskingarna inom exempelvis barnomsorgen och skolan. Under en sådan process sker också en rumslig stigmatisering i form av att området får ”dåligt rykte”, ofta beroende på att svenska problemhushåll ökar i området.

- **Institutionsgenererad** flyttning uppstår när de svenska hushållen flyttar och när bostadsföretagen aktivt välkomnar nya invandrare och andra grupper med litet handlingsutrymme på bostadsmarknaden, troligen med anledning av att på kort sikt undvika kostnader för outhyrda lägenheter. Denna flyttningsprocess påverkas också i allra högsta grad av ingrepp på bostadsmarknaden, i det generella välfärdssystemet och skatte- och finanspolitiken. Till exempel genom ovan visade avdragsmöjligheter för egna hem och inflationsstegring.
- **Nätverksgenererade** flyttningar sker när invandrare flyttar till invandrartäta områden av sociala skäl för att man har vänner, släkt eller landsmän i området.

Segregationsgenererande och institutionsgenererande flyttningar menade kommittén vara de mest oönskade flyttningarna, men samtidigt enklast att på politisk väg påverka om målet är att minska eller vända riktningen på de segregationsgenererande flyttningarna.⁴

Nationell actionsplan

Vägen bort från den etniska segregationen går via egenförsörjning hävdade Invandrapolitiska kommittén. Den som saknar egen försörjning saknar också möjlighet till ett fritt bostadsval. Därför måste arbetsmarknadssituationen för invandrarna kraftigt förbättras. Det skulle dels leda till förbättrade valmöjligheter på bostadsmarknaden, dels skulle arbetsplatsens läge kunna inverka på valet av bostadsområde. Slutligen skulle kontaktnäten för den enskilde breddas mot den svenskfödda befolkningen, vilket i sin tur skulle förändra informationsfältet och i förlängningen möjligen det framtida bostadsvalet. Utöver bristande närvaro på arbetsmarknaden, i svenska institutioner och informella svenska sociala nätverk, så framhöll också kommittén att diskriminering av olika slag inte kunde uteslutas. När dessa faktorer sammanfaller ställer det invandrare som söker en karriär i majoritetssamhället inför stora svårigheter.

Invandrapolitiska kommittén påpekade särskilt att segregationen i storstädernas utsatta stadsdelar var mycket allvarlig och tenderade också att bli långvarig. Hittills har de boende i dessa områden haft små möjligheter att påverka sin situation på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Detta har medfört en accelererande marginalisering i det svenska samhället. Man befarade att marginaliseringen

⁴ Sverige, framtiden och mångfalden, Invandrankommitténs slutbetänkande, SOU 1996:55, s.108 ff.

kunde medföra bristande lojalitet med samhällets lagar och värderingar. För att förhindra en sådan utveckling krävs snabba och omfattande åtgärder. Kommittén efterlyste därför en nationell aktionsplan för att åstadkomma en kraftsamling mot etnisk segregation. Aktionsplanen föreslogs bestå av två delar, dels insatser som riktades till invandrare med svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden, dels förslag och idéer som var särskilt riktade till socialt och ekonomiskt utsatta bostadsområden. Kommittén föreslog att staten avsätter 500 miljoner kronor årligen för aktionsprogrammet, varav hälften av denna summa går till insatser i utsatta stadsdelar. Kommunerna borde bidra med 125 miljoner kronor. Kommittén ansåg att finansieringen av programmet i huvudsak borde ske genom en omfördelning av resurser inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

Kommittén förslög att insatserna i bostadsområdena skulle avse fem verksamhetsområden: arbetsmarknad, vuxenutbildning, delaktighet och engagemang för närmiljön, skolan samt ungdoms- och barnomsorgen. Detta förutsätter en nära samverkan mellan socialtjänsten, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och vården. Vad gäller arbetsmarknadssatsningar föreslog man en aktiv lokalisering av arbets- och utbildningstillfällen till de utsatta bostadsområdena. Även en sänkning av arbetsgivaravgiften skulle kunna diskuteras. Kommittén ansåg att ansvaret för aktionsplanen skulle ligga hos en central myndighet.

Bostadspolitiska utredningen

Bostadspolitiska utredningen genomförde ingen egen segregationsstudie. I sitt slutbetänkande Bostadspolitik 2000 (SOU 1996:156) lade man i stället tonvikten vid att diskutera innebörden av begreppen segregation och integration, beskriva faktorer som förhindrar ett integrerat boende och pekade på några viktiga segregationsmönster på bostadsmarknaden. Utredningen presenterade också ett förslag till mål för den nationella bostadspolitiken. Man föreslog att målsättningen för denna politik skulle vara att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön skulle dessutom bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

Utredningen konstaterade att situationen i storstädernas utsatta stadsdelar har i stort varit densamma under två decennier, men att den socioekonomiska segregationen under senare år har blivit allt-

mera sammankopplad med en etnisk segregation. Situationen i områdena har dessutom förvärrats av statens besparingspolitik, vilket har medfört nedskärningar av bidrag och subventioner till hushållen.

Utredningen menar att bostadspolitiska åtgärder mot segregation endast kan bli effektiva i samverkan med åtgärder inom andra politiska områden. Denna samverkan, som också bör vara sektorsövergripande, kräver en sammanhållen politik som strävar mot gemensamma mål och gemensamma prioriteringar. Arbetet mot segregation måste enligt utredningen ske parallellt på lokal och nationell nivå och då är det nödvändigt att dessa två nivåer samverkar. Utredningen har tagit intryck av erfarenheterna av det lokala utvecklingsarbetet som pågick inom ramen för Boendeservicedelegationen under åren 1985–1990 och menade att det finns goda skäl som talar för att ett sådant arbete skulle kunna förbättra levnadsförhållandena i de utsatta stadsdelarna. Utvecklingsarbetet handlade bland annat om att förbättra servicen, både den offentliga såväl som den kommersiella, samt öka gemenskapen mellan de boende i lokalsamhället. Några av de fördelar som det lokala utvecklingsarbetet genererar var enligt utredningen följande:

- Varje bostadsområde har sina unika problem och förutsättningar. Ett utvecklingsarbete som bedrivs lokalt kan lättare riktas in på vad som är relevanta åtgärder i de enskilda bostadsområdena.
- Utvecklingsarbete som utgår från ett områdesperspektiv underlättar en helhetssyn och skapar förståelse för sambanden mellan sociala, fysiska och ekonomiska faktorer.
- Inom ramen för ett bostadsområde är det lättare att bryta ned ett traditionellt sektorstänkande och utveckla samverkan mellan olika aktörer. Detta skapar ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser.
- Om avgränsningen till ett bostadsområde har naturliga gränser skapas en ram för utvecklingsarbetet som är överblickbar och välbekant för de boende.
- Inom ramen för ett bostadsområde är det lättare att bygga upp en intresse- och värdegemenskap kring konkreta frågor i vardagen och mobiliseringen av de boendes egna resurser underlättas.

Utredningen framhöll förvisso att det lokala utvecklingsarbetet hittills hade varit mest framgångsrikt på landsbygden, men man ansåg att de goda erfarenheterna motiverade att detta i högre utsträckning borde prövas i de större städernas utsatta stadsdelar. Härigenom

skulle en lokal mobilisering byggas upp som skulle kunna fungera som en varaktig kraft i arbetet mot segregation.

Ska ett framgångsrikt lokalt utvecklingsarbete, som skapar ett jämlikt boende, kunna bedrivas i de utsatta stadsdelarna är det nödvändigt med samverkan mellan stat och kommun och att arbetet bedrivs inom ramen för sammanhängande lokala utvecklingsprogram för stadsdelarna, framhöll utredningen. Man föreslog därför att berörda kommuner skulle kunna delfinansiera dessa program genom ett statlig bidrag som motsvarade högst 50 procent av kostnaderna för programmen. Statens stöd borde kvarstå under en period av minst 10 år för att bidra till långsiktighet i utvecklingsarbetet. Kostnaderna för statens stöd borde täckas genom samfinansiering från flera politikområden. Bostadspolitiken föreslogs bidra med 500 miljoner kronor per år under åren 1998–2000 och med en miljard kronor per år under åren 2001–2010. Resurser som tillskjutits från bostadspolitiken borde inte öronmärkas för bostadspolitiska åtgärder utan disponeras fritt till tvärssektoriella insatser inom ett program. Stöd till utvecklingsprogram skulle inte endast vara reserverat för storstädernas utsatta stadsdelar, utan även andra större städer i landet.

Utredningen ansåg också att lokalt utvecklingsarbete kunde vara ett mycket viktigt instrument för att vända utvecklingen i bostadsområden som har hamnat i en begynnande negativ spiral. Utredningen underströk att insatserna inom ramen för de lokala utvecklingsprogrammen borde inte i första hand riktas mot husen utan mot människorna och boendemiljön. Ombyggnader och byggnadstekniska åtgärder borde endast i undantagsfall stödjas. Utredningen ansåg vidare att utvecklingsprogrammen borde uppfylla följande tio grundkrav:

1. Beskrivning av levnadsvillkoren och utvecklingsmöjligheterna i området.
2. Övergripande plan för utvecklingsarbetet samt mål för arbetet i dess helhet och för projekt som ingår i programmet.
3. Budget.
4. Stor politisk enighet i kommunen om arbetet som stöds av ett kommunfullmäktigebeslut.
5. Utvecklingsprogrammen måste präglas av ett underifrån-perspektiv och vara ett resultat av en demokratisk process.
6. Ökad samverkan mellan myndigheter.
7. Åtgärder för att öka sysselsättningen ska finnas med i programmen.
8. Identifiera grupper som är behov av särskilda insatser.

9. En plan för hur skolorna i bostadsområdena skall kunna hålla en minst lika god kvalitet som övriga skolor i kommunen.
10. Jämställdhetsperspektivet, särskilda insatser för att integrera kvinnors erfarenheter och kunskaper i utvecklingsarbetet.

Utredningen föreslog att bidraget till de lokala utvecklingsprogrammen borde administreras av ett centralt organ. Organet skulle kunna ha ansvar för nationell utvärdering och fungera som sammanhållande länk i arbetet mot segregation.

Sammanfattande kommentar

Storstadsutredningen konstaterade att storstäderna har fått en allt mer tilltagande socioekonomisk segregation, med inslag av en etnisk dimension. Överensstämmelsen är stor mellan samtliga utredningar att segregationen och segregationsprocessen först och främst är en konsekvens av strukturella orsaker, dels på samhälls- och dels på individnivå. Politiska beslut och bostadsbolagens agerande medförde att människor vände miljonprogrammets höghusområden ryggen. Parollen bostäder åt alla förverkligades, men ganska snart visade det sig att alla inte önskade bo i dessa stadsdelar. Stadsdelarna kom i hög grad att befolkas av fattiga människor och invandrare med små valmöjligheter.

Insatsplaner mot segregation

Samtliga redovisade utredningar har föreslagit nationellt riktade insatser gentemot de utsatta områdena. Storstadsutredningen föreslog lokala handlingsprogram, utarbetade av invånarna i bostadsområdet, för de förnyelse- och förbättringsåtgärder som ansågs nödvändiga. Detta upplägg har sedan återkommit hos både Invandrapolitiska kommittén, som talade om aktionsplan och Bostadspolitiska utredningen som istället talade om lokala utvecklingsprogram. Även om handlingsstrategin har varit densamma så har utredningarna betonat vikten av insatser olika. Storstadsutredningen efterlyste huvudsakligen genomgripande fysiska insatser: infrastrukturåtgärder, bättre boendemiljö och arkitektoniska och konstnärliga åtgärder. Likaledes vidhöll man behovet av insatser för ungdomar.

Invandrapolitiska kommittén berörde knappast de utsatta stadsdelarnas fysiska gestaltning, utan talade näst intill uteslutande om insatser för att underlätta för invandrare att komma in på arbetsmarknaden och bli delaktiga i samhället. Båda dessa områden skul-

le också vara prioriterade för de insatser som skulle ske inom ramen för Bostadspolitiska utredningens utvecklingsprogram. Utredningen ville också se insatser för bland annat skolan och grupper med särskilda behov. Däremot var utredningen uttryckligen emot att pengarna för programmen skulle användas till bostäderna, utan endast åt dem som bodde där. Människan i centrum för insatserna, var deras motto.

2. Vad har staten gjort för att motverka segregation?

En rad statliga utredningar har onekligen uppmärksammat segregationsproblematiken, men vad har gjorts? Faktiskt en hel del. För det första har den nationella bostadspolitiken under efterkrigstiden syftat till att motverka segregation genom att trygga människors behov av en god bostad till rimlig kostnad och av en trygg närmiljö. De generella insatserna för att åstadkomma detta är bostadsbidraget och olika former av bostadsfinansieringssystem. För det andra har staten inrättat olika former av riktade insatser. Vi nämnde inledningsvis i detta kapitel att tre statliga bidrag inrättades under 1970- och 80-talen som bl.a. syftade till att förbättra förhållandena i de utsatta stadsdelarna. Det senaste statliga initiativet är ett särskilt stöd till invandrantäta områden. Har dessa bidrag varit effektiva medel för att åstadkomma en förändring av de utsatta stadsdelarna? Låt oss se efter!

Miljöförbättringsbidraget

Miljöförbättringsbidraget som inrättades år 1975 hade sin upprinnelse i ett anslag som Socialstyrelsen disponerade för att stödja insatser som främjade en utveckling av barnvänliga boendemiljöer. Ansvaret för bidraget överfördes kort därefter till den så kallade Boendemiljödelegationen. Sedermera överflyttades ansvaret för bidraget till länsbostadsnämnderna. Syftet med bidraget vidgades till att även omfatta allmänna förbättringar av utemiljön, fasader och tillskapande av gemensamhetslokaler. Problemområden inom miljöprogrammet var prioriterade vid bidragsgivandet. Mellan åren 1975 och 1980 utbetalades 230,5 miljoner kronor i bidrag fördelade på 1 200 ärenden. Kommunerna och bostadsbolagen bidrog själva med drygt 30 procent av kostnaderna. Någon nationell uppföljning eller utvärdering av miljöförbättringsbidraget gjordes aldrig. Endast ett par mindre utvärderingar genomfördes, som bara berörde en bråkdel av samtliga projekt som fick bidrag. Detta kan knappast anses acceptabelt med tanke på de stora belopp som bidraget omfattade. Vi kan alltså inte uttala oss om bidragets totala effekt.

Birgitta Ericsson genomförde år 1984 en kartläggning av 25 miljöförbättringsprojekt på uppdrag av dåvarande Bostadsstyrelsen.⁵ Hennes kartläggning visade att projekten mycket marginellt medförde bestående förbättringar av utemiljön. De boende uppskattade emellertid de förbättringar som trots allt kom till stånd. Bostadsbolagen var också överlag nöjda med miljöförbättringarnas fysiska resultat. Ett antal bostadsbolag var dock besvikna över att den förväntade sociala effekten uteblev eller åtminstone blev betydligt mindre än man väntat sig.

Dessa slutsatser får även stöd av Sören Olsson och Björn Andersson som år 1986 utvärderade tre miljöförbättringsprojekt. Deras utvärdering visade att miljöförbättringsåtgärderna inte förmodade att åtgärda de grundläggande orsakerna till problemen, men väl medverka till att förhindra en fortsatt negativ utveckling. Olsson och Andersson skrev vidare:

*"Så – även om inte svaret är enkelt och även om man inte kan säga att det går att få bort problemkaraktären (utan att bara förflytta den till andra områden) menar vi att den rimliga slutsatsen ändå är att insatser är viktiga: de förbättrar, dämpar ojämlikhet, minskar problem. Och som vi tidigare pekat på – kanske en utveckling mot större och mer samordnade insatser där de boende har inflytande kan nå ännu längre."*⁶

Boendeservicebidraget och förnyelsebidraget

Mellan åren 1985 och 1992 satsade regeringen sammanlagt 255 miljoner kronor på insatser i olika bostadsområden. Av dessa medel avsattes 100 miljoner till det så kallade boendeservicebidraget som fanns från år 1985 till och med år 1990. Resterade delen, 155 miljoner, användes till förnyelsebidraget, som fanns från år 1986 till och med år 1992. Syftet med boendeservicebidraget var initialt att främja verksamhet som kunde underlätta för äldre, handikappade och långvarigt sjuka att bo kvar i vanliga bostäder. Successivt kom dock anslaget att användas för att främja ett lokalt utvecklingsarbete som främst handlade om att försöka åstadkomma en nära samverkan mellan offentlig verksamhet, kommersiell verksamhet och frivilligt arbete samt öka gemenskapen mellan de boende i lokalsamhället. Allt inom ramen för väl avgränsade och sammanhållna lokalsamhällen.

⁵ Ericson, B., Att förbättra boendemiljön med anslag av statsmedel, Bygghörskningsrådet, projekt nr 801443-7, 1984

⁶ Andersson, B., Olsson, S., Att förändra förorten, Bygghörskningsrådet, rapport R30:1986.

Förnyelsebidraget syftade till att minska antalet outhyrda lägenheter eller förbättra den sociala miljön i områden där det fanns stora sociala problem. Trots bidragets sociala betoning fick inte anslagna medel användas till annat än fysiska åtgärder såsom byggande av lokaler och förbättringar av utemiljön. Ett villkor för att få bidrag var att kommunen och bostadsföretaget tillsammans sköt till lika mycket som staten. Drygt 43 miljoner kronor av förnyelsebidragets 155 miljoner kronor gick till projekt i storstädernas utsatta stadsdelar. Det innebar att kostnaderna för projekten var minst 86 miljoner kronor. Av boendeservicebidraget gick endast 3 miljoner kronor till projekt i sådana stadsdelar.

Boendeservicebidraget har tidigare utvärderats av Boendeservice-delegationen och Boverket, medan det anmärkningsvärt nog saknas en nationell utvärdering av förnyelsebidraget. Den utvärdering, eller snarare uppföljning, som gjordes av förnyelsebidraget, var en landskapsarkitektonisk beskrivning av de insatser som har gjorts med stöd av bidraget. För att få en inblick i hur och till vad förnyelsebidraget har använts gav Storstadskommittén Boverket i uppdrag att göra en särskild utvärdering av de projekt i storstädernas utsatta stadsdelar som fick bidrag via förnyelsebidraget. Utvärderingen skulle också omfatta projekt i de utsatta stadsdelarna som fått bidrag via boendeservicedelegationen.⁷

Bidrag till gemenskap

Boendeservicedelegationen visade i sin slutrapport att boendeservicebidragen i storstadsområden gick till samverkansprojekt på organisatorisk nivå och företagsnivå.⁸ Man fann två huvudtyper av utvecklingsarbete: de lokalsamhällinriktade och de målgruppsinriktade. Utvecklingsarbetena i förortsområdena och på landsbygden var ofta utpräglat lokalsamhällinriktade. Insatserna skulle motverka problem eller ett yttre hot som motiverade ett helhetsgrepp. I de lokalsamhällinriktade projekten var följande åtgärder ofta aktuella:

- Starta områdescentraler/servicecentraler, skapa mötesplatser med kaféer och lokaler för olika verksamheter.
- Inventera boendes önskemål och samverka med de boende.
- Mobilisera de boende till egna aktiviteter och initiativ.

Projekten i förortsområdena initierades och styrdes av bostadsföretag, kommun och hyresgästföreningen. Intressena hos dessa aktörer

⁷ Mötesplatser i förorterna – Utvärdering av statsbidrag, rapport från Boverket, 1997.

⁸ Service i samverkan, Boendeservicedelegationen, Ds 1990:87.

kunde skilja sig åt. Bostadsföretagen var mer inställda på att bredda kretsen av bostadssökande till området medan kommunen var mer inriktad på att stödja dem som redan bodde i området och särskilt dem som man behöver ägna särskild hänsyn. Delegationen var av den åsikten att förnyelse av områdena ofta i högre grad än som varit vanligt hittills borde inriktas på sociala och organisatoriska åtgärder.

Erfarenheterna från utvecklingsarbetena när det gällde deltagande i olika aktiviteter utanför bostaden var blandade. Intresset var inte alltid som det de projektansvariga förväntat sig. Man har haft överdrivna föreställningar om ensamhet och passivitet.

Delegationen underströk behovet av offentliga mötesplaster som var tillgängliga för alla. Ställen dit folk kunde gå utan krav på medverkan. Samtidigt pekade man på svårigheterna att stimulera till kontakter och gemenskap i utsatta områden. Störningar, vandalisering och otrygghet är faktorer som medverkar till detta. En av orsakerna till detta härledde delegationen bl.a. till stadsdelarnas storskalighet. Och delegationen fortsatte:

"I de storskaliga bostadsområdena i tätorterna (t.ex. miljonprogramsområdena) är det svårare att få ett brett engagemang bland de boende. Det finns ofta ett ganska rikt föreningsliv bl.a. har hyresgäströrelsen en relativt stark ställning. Det saknas emellertid ofta en social struktur som gör att man kan ta itu med problemen."

Boverkets utvärdering av boendeservicebidraget visar att bidrag som gavs till större samhällen har använts till utvecklingsarbeten som ofta har handlat om att öka gemenskapen mellan de boende. Behovet av att skapa en intressegemenskap eller en "Vi-anda" i bostadsområdet har här blivit mer fokuserat.⁹ Arbetet har varit inriktat på att tydliggöra en historisk och kulturell tillhörighet och ett omfattande arbete har därför lagts ner på identitetsskapande aktiviteter i syfte att bygga upp en intresse- eller värdegemenskap. Avsikten har varit att detta ska leda till ökat ansvar för lokalsamhällets utveckling hos de boende och den personal som är verksam i området. I ett tiotal projekt har social förnyelse förekommit som ett mer uttalat syfte, ofta kopplat till utvecklingsarbete i större lokalsamhällen från miljonprogrammets dagar. Boverket konstaterade att i tätorter har det varit svårare att mobilisera invånarna. Särskilt stora insatser kan därför behövas i dessa områden. Skälet skulle vara att de boende ofta saknar den historiska och kulturella förankringen som är nödvändig för en snabb tillväxt av intresse- eller värdegemenskap.

⁹ Samverkan i lokalsamhället, Boverket 1994:3

Boverket ansåg att utvecklingsarbete med samordnad boendeservice pånyttföder den gamla grannskapsidén. Utvärderingen visade vidare att utvecklingsarbeten i klart avgränsade lokalsamhällen har goda möjligheter att bryta ett förhärskande sektorstänkande och i stället utgå från ett helhetsperspektiv i utvecklingsarbetet och samhällsplaneringen. Det är då möjligt att utnyttja lokal intressegemenskap och lokalt föreningsliv som drivkrafter i planering och förändringsarbete. Boverket ansåg att följande villkor måste gälla om utvecklingsarbetet ska bli framgångsrikt:

- Lokalsamhället får inte splittras upp i en mängd resultatenheter som var för sig försöker optimera sitt ekonomiska resultat.
- Kommunerna måste i sin samverkan och i sin dialog med lokala företrädare visa respekt för den tid som dessa behöver för att ta till sig det nya.¹⁰

Mötesplatser i förorten

Boverkets utvärdering av förnyelsebidraget, som gjordes på Storstadskommitténs uppdrag, omfattar åtta projekt, skulle skapa mötesplatser för de boende i utsatta stadsdelar. I likhet med utvärderingarna av boendeservicebidraget så visar även denna att kommunerna och bostadsföretagen i de flesta fall har varit drivande i att förverkliga mötesplatserna.

Boverket kom fram till tre slutsatser. För det första fyller flera av mötesplatserna en social funktion. De är platser där människor skapar och upprätthåller sociala relationer. I en del fall har mötesplatserna skapats för att de ska underlätta uppkomsten av vissa typer av relationer, eller kanske bättre uttryckt, relationer mellan människor med vissa egenskaper: ensamma människor, invandrare som vill komma in i det svenska samhället eller människor som genom att träffas på en bestämd plats kan skapa en lokal gemenskap. I andra fall finns inte den typen av mål eller framträder de otydligt.

Bostadsföretagens mål har ofta varit att hyra ut lokaler, eller tillhandahålla dem enligt avtal och att tränga undan oönskade människor och beteenden, framför allt missbrukare och skadegörelse. Alltså mål som klart speglar företagets ekonomiska intresse. Kommunala förvaltningar och i vissa fall ideella föreningars mål med mötesplatserna har varit att människor ska få sådant som sociala relationer, kunskap i bland annat svenska och en känsla av egenvärde och social bekräftelse. De boendes roll har inte varit att formulera eller välja

¹⁰ Lokalt utvecklingsarbete och samhällsplanering, Boverket, rapport 1995:114.

mål. En del mötesplatser har tillkommit utan att man har preciserat vilka mål dessa skulle uppnå eller vilka problem som skulle lösas. Mötesplatserna och dess verksamhet har i dessa fall blivit ett självändamål.

Syftet med förnyelsebidraget var att det skulle bidra till att minska sociala problem. När ett sådant syfte föreligger måste varje enskilt projekt rimligen preciseras och syftet konkretiseras för att det ska få mening och kunna bli vägledande för handlandet. I den mån syftet inte har konkretiserats kan man säga att intentionerna bakom förnyelsebidraget inte heller har fullföljts. Samtidigt har förordningen för förnyelsebidraget motverkat en mer ingående diskussion om problem och mål genom att på förhand välja ut vissa bestämda åtgärder som de enda bidragsberättigade. Även om inte mötesplatserna, som tillkom utan någon målmedvetenhet, har trots allt kunna fyllt en positiv funktion och varit uppskattade av sina besökare. Men mötesplatsernas funktion som medel att minska sociala problem borde på det sättet ha blivit svagare än det annars kunde ha blivit.

För det andra så har planeringen för mötesplatsernas fortsatta existens varit otillräcklig. Några mötesplatser kom aldrig i bruk och andra har försvunnit. Även detta kan till viss del tillskrivas förnyelsebidragets konstruktion, eftersom det var ett bidrag till en engångsinvestering.

För det tredje har de boendes inflytande vid tillkomsten av mötesplatserna varit begränsad. Deras roll har varit att uttala sitt gillande av idén i stort – några alternativ har inte givits och något större ogillande har inte uttalats – eller att bara ge synpunkter på detaljutformningen. De boende tyckte i flera fall att deras synpunkter inte togs till vara av bostadsföretagen eller deras konsulter och entreprenörer. De har då uppfattat processen som skendemokratisk. Det finns även fall där de boende också har känt sig lurade. De ansåg sig ha blivit förespeglade ett inflytande som de sedan inte har fått.

Mot bakgrund av detta anser Boverket att de mötesplatser som har studerats inte är resultat av en demokratisk process, där de boende först pekat ut ett problem som de har sett som angeläget att lösa, eller ett mål som de har sett som angeläget att uppnå och sedan valt mötesplatsen som det lämpligaste sättet att lösa problemet eller uppnå målet. En av orsakerna till detta bör ha varit att valet av åtgärder redan hade begränsats av villkoren för förnyelsebidraget. Bidraget lämnades också till bostadsföretag som inte företrädde de boende, men som därigenom i praktiken fick den yttersta beslutanderätten.

Särskilda insatser i invandrartäta områden

Ungefär samtidigt som regeringen tillsatte Invandrarpolitiska kommittén, Bostadspolitiska utredningen och Storstadskommittén inrättade man också ett särskilt stöd för att motverka segregation i boendet.¹¹ Stödet kom sedermera att gå under benämningen "Blommanpengarna". Regeringen motiverade denna satsning med hänvisning till att den generella politiken hittills inte hade gett tillräckligt stöd för en utveckling som hindrar boendesegregationen att tillta och etnifieras. Stödet ska generera insatser som ökar arbetskraftsdeltagandet bland personer med utländsk bakgrund i bostadsområdet, stärka deras kompetens, öka vardagliga kontaktytor, underlätta språkinläring och motverka utanförskap. Detta kan ske bl.a. genom att skapa träffpunkter som bidrar till en god social och kulturell utveckling. Under budgetåren 1995/96 och 1997 har totalt 250 miljoner kronor avsatts för metodutvecklande insatser. Stödet har hittills begränsats till åtta storstadskommuner och fyra andra större kommuner med snarlik situation. Det statliga stödet förutsätter bl.a. en övergripande och samordnad handlingsplan för insatserna i bostadsområdet och kommunal medfinansiering på minst 50 procent av kostnaderna för handlingsplanen.

Skapa nationella exempel

Regeringen har för avsikt att ändra inriktningen för stödet till de utsatta bostadsområdena för perioden 1998–2000. Det kommer att innebära att ett mindre antal bostadsområden ska få möjlighet att vidareutveckla sitt arbete i syfte att åstadkomma en varaktig förbättring av situationen och därigenom kunna fungera som nationella exempel. Regeringen har att avsätta totalt 500 miljoner kronor för detta ändamål. Vilka bostadsområden som ska få denna möjlighet avgörs i en dialog mellan staten och respektive kommun, som inleds under hösten år 1997. Bostadsområden där insatserna tar sikte på ökat arbetskraftsdeltagande bland de boende, kvaliteten i skolan och förbättrad offentlig och kommersiell service bör betraktas som särskilt betydelsefulla.

Regeringen vill särskilt betona behovet av att långsiktigt och systematiskt följa utvecklingen i utsatta bostadsområden. Därför ska stor vikt läggas från statens sida vid uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning av berörda kommuners insatser. Av särskilt

¹¹ Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.

intresse är vilka strukturella effekter insatserna får och hur kommunerna tar till vara på och medverkar till att utveckla de boendes egen aktivitet. Ansvaret för dessa uppgifter bör åläggas den särskilda integrationsmyndigheten som regeringen föreslår ska inrättas under år 1998. Myndigheten ska enligt förslaget svara för att bygga upp en kunskapsbas kring lokalt utvecklingsarbete, följa utvecklingen i utsatta bostadsområden med särskilt fokus där det finns en etnisk dimension, föreslå åtgärder om så erfordras, bidra till kunskaps- och erfarenhetspridning till kommuner, myndigheter och andra aktörer samt i övrigt svara för uppbyggnaden av erforderlig nationell kunskap och kompetens.

Lokala investeringsprogram

Utöver det särskilda stödet till utsatta stadsdelar har regeringen även inrättat ett stöd till lokala investeringsprogram för ekologisk hållbarhet, som också kan komma att ha betydelse för de utsatta bostadsområdena. Totalt har 5,4 miljarder kronor avsatts för detta ändamål under de tre kommande åren (1998–2000).

Målsättningen med detta statsbidrag är trefaldigt:

- Förbättra miljön och den ekologiska hållbarheten.
- Stimulera utvecklingen av ny teknik och nya processer som främjar en ekologiskt hållbar utveckling.
- Öka sysselsättningen.

Statsbidraget kan endast sökas av kommuner, men de har möjlighet att i samverkan med olika lokala aktörer, offentliga och privata att genomföra själva programmen. Statsbidraget får dock endast uppgå till 30 procent av investeringskostnaderna. (EU:s statsstödsregler begränsar möjligheten för staten att subventionera konkurrensutsatt verksamhet till denna nivå). De kommunala programmen ska innehålla en sammanställning av de insatser som de lokala aktörerna vill genomföra för att öka takten i omställningen till ekologisk hållbarhet. Programmen bör bland annat beröra följande punkter:

- Kommunens pågående och kommande arbete för att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Helhetsperspektivet är centralt. Det bör även redovisa förekomsten av och innehållet i folkbildnings- och utbildningsinsatser samt effekter på sociala villkor och jämlikhet.
- Hur programmet samordnas med andra offentliga insatser för ökad ekologisk hållbarhet ska framgå.
- Sysselsättningseffekten av de planerade insatserna ska redovisas.

- Redovisas ska även utvecklingen av ny teknik och nya processer.
- I programmen ska dessutom redovisas på vilket sätt de arkitektoniska kvaliteterna i den byggda miljön kan tas tillvara och utvecklas

Vid bedömningen av programmen ska regeringen lägga särskild vikt vid åtgärder som medverkar till en brett folkligt deltagande i de lokala insatserna och när det gäller stöd till investeringar inom bostadsbebyggelsen kommer insatser i miljonprogramsområden att prioriteras.

Erfarenheter från omställning av flerfamiljsområden till ekologisk hållbarhet saknas ännu. Det finns enstaka exempel på hus, som byggts om med ekologiska ambitioner, t.ex. Rundradiogatan i Järnbrott i Göteborg med solfångare och växthus och Ekoporten i Norrköping med åtgärder både på energi- och VA-sidan. Ombyggnationen på Rundradiogatan skedde i nära samverkan med de boende. I Hushagen, Borlänge har urinseparerande toaletter installerats i en trappuppgång med de boendes samtycke. I området pågår också ett projekt i samverkan med hyresgästerna för att omforma utemiljön med reningsdammar och odlingar m.m.

Det mest omfattande exemplet är Bergsjön, som av Göteborgs kommun utsetts till ekologisk stadsdel. Där pågår flera olika delprojekt som gäller både byggande, verksamheter och yttre miljö. Många olika parter är engagerade, bl.a. grupper av hyresgäster, föreningar, arbetsförmedling, studiefrämjande, skolor, barnomsorg, bostadsföretag, stadsdelsförvaltning. Några genomgripande ombyggnader av bostadshusen har ännu inte påbörjats.

3. ...och vad har kommunerna gjort?

Kommunerna har ansvaret för att förverkliga de nationella bostadspolitiska målen på lokal nivå. Detta ansvar omfattar bland annat att bedöma nybyggnads- och ombyggnadsbehovet samt ansvara för planering av mark och bebyggelse. Kommunerna har även ansvar för människor som inte på egen hand kan lösa sitt behov av bostad.

Kommunerna och bostadsföretagen i storstadsregionerna har gjort omfattande förändringar av ett flertal miljonprogramsområden under 1980-talet. Dessa förbättrings- och förnyelsearbeten har vanligtvis finansierats dels genom egna medel, dels genom lån och bidrag. Vi ska i de följande avsnitten ge en kort redovisning av de insatser som gjorts i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Miljonprogramsområden i Stockholms län

Bättre bostadsförvaltning och ökad samverkan med de boende och kommunala förvaltningar är nyckelord för det förändringsarbete som de allmännyttiga bostadsföretagen bedriver i Stockholms läns miljonprogramsområden. Några genomgripande ombyggnationer av bostadsområden, i klass med de som gjordes i Brandbergen, Rinkeby och Norsborg, pågår inte längre i länet. Detta framkom när Kommunförbundet Stockholms län (KSL) gjorde en sammanställning av åtgärder och erfarenheter från förnyelsearbetet i miljonprogramsområden.¹² Där förändringsarbete pågår eller planeras i Stockholms län är inriktningen huvudsakligen att stärka service, föreningsliv och invandrarnas situation på arbetsmarknaden. Att stärka svenska språket i skolan och att ge ungdomar möjligheter till meningsfull sysselsättning är också prioriterade frågor.

KSL visar att fyra typer av förnyelsearbete har dominerat och att beskrivningarna av stadsdelarnas problem ofta är likartade.

1. Genomgripande fysiska omdaningar, som innebär ombyggnad av fastigheter och förändrad lägenhetssammansättning. Bostadsföre-

¹² Miljonprogramsområden i Stockholms län, KSL Okt. 1995.

tagen och kommunen har varit initiativtagare, medan boendemedverkan har varit ytterst begränsad. Målsättningen har varit att höja bostadsområdets attraktivitet och därmed få bukt med uthyrningsproblemen och en förändrad befolkningssammansättning. De ekonomiska insatserna för åtgärderna har varit mycket stora. Åtgärderna har ofta medfört ökad attraktivitet och en viss förändring av befolkningen har också uppstått i några områden, men uthyrningsproblemen kvarstår.

2. Mindre omfattande fysiska åtgärder. Det har framför allt handlat om trivselhöjande åtgärder i utemiljön, förbättringar i tvättstugor, förråd och gemenskapshetslokaler etc. Även i detta fall har bostadsföretagen och kommunen varit initiativtagare. Boendemedverkan har varit betydligt större. Hyresgästernas önskemål om förbättringar har varit vägledande för åtgärderna. Målsättningen har varit att öka trivseln och minska omsättningen på hyresgästerna. Insatserna har genomförts med små eller måttliga ekonomiska resurser. Åtgärderna har varit uppskattade av hyresgästerna, men man har inte kommit åt den höga omsättningen av hyresgäster i området.

3. Sociala insatser, såsom stödjande åtgärder för föreningslivet och stödjande insatser för utsatta grupper via befintliga förvaltningar. Initiativen till dessa åtgärder kommer från kommunen och boendemedverkan har ofta skett via föreningslivet. Målsättningen har varit att minska de sociala problemen, förbättra trivseln, öka kvarboendet. De ekonomiska insatserna har varit små eller måttliga. Resultaten har varit mycket varierande. Vanligtvis är bara enstaka projekt utvärderade. Troligen ökade trivseln medan projektet pågick. Kvarboendet verkar dock inte öka.

4. Kompletterande och/eller utökad service i områdena. Bostadsbolagen har bl.a. förstärkt sin förvaltning och kommunen har förbättrat tillgängligheten till sin service. Bostadsföretagen och kommunen har tagit initiativ. Boendemedverkan har varit begränsad. Målsättningen har som i de andra fallen varit att öka trivseln, öka kvarboendet och tryggheten i området. De ekonomiska insatserna har varit måttliga eller stora. Åtgärderna har resulterat i nöjdare hyresgäster, men inte medverkat till ökat kvarboende.

Statens, kommunernas och bostadsbolagens satsningar på genomgripande omdaningar av miljonprogramsområdena i Stockholms län under 1980-talet kostade över 7 miljarder kronor, men KSL i Stockholm konstaterar att de flesta problemen kvarstår även om

några kunnat lösas. Svårast har varit att förändra befolkningssammansättningen, attraktiviteten och den kommersiella servicen i områdena. De positiva erfarenheterna av förnyelsearbetet är att det har medverkat till en kreativ samverkan mellan kommunens förvaltningar och insikten att boendemedverkan är viktig för ett lyckat resultat. Trots att gigantiska belopp har satsats på förnyelse fann KSL i Stockholm till sin förvåning att det ofta saknas utvärderingar av projekten eller så saknas en koppling mellan uppsatta mål och utvärdering av resultatet.

Stockholm stads ytterstadssatsning

Hösten 1995 startade Stockholm stad den så kallade ytterstadssatsningen, som ska vara ett viktigt led i stadens arbete att bryta segregationen och möjliggöra ökad delaktighet och brukarinflytande. Det övergripande målet är att skapa rättvisa levnadsvillkor i hela staden. Ytterstadssatsningen är både ett socialt och fysiskt projekt. På kort sikt innebär det att arbetet får en tyngdpunkt på fysiska åtgärder i närmiljön, att komma till rätta med de mest akuta bristerna i närmiljön. På lång sikt kommer projektet att inriktas på att bryta de negativa sociala strukturerna. Satsningen ska koncentreras till de mest utsatta områdena.

Ett av ytterstadssatsningens delmål är att minska arbetslösheten i de utvalda stadsdelarna. Man har bl.a. inrättat projektet Ytterstadskonsult, som består av arbetslösa arkitekter och ingenjörer boende i de utvalda stadsdelarna. Projektet sker i samarbete med Länsarbetsnämnden. Vid entreprenadupphandlingar föreskrivs att arbetslösa i de aktuella stadsdelarna ska ha företräde till de arbetstillfällen som skapas.

Arbetsmetoden i ytterstadssatsningen utgår från att det är de boende i de utvalda stadsdelarna som ska bestämma hur deras stadsdel skall förändras och utvecklas. Ytterstadssatsningens verksamhet startade med att boende och verksamma i stadsdelen inbjöds till öppna möten där temat var stadsdelens förnyelse. Mellan 100 och 300 boende deltog i dessa möten. I samtliga stadsdelar startades samverkansgrupper som i sin tur bildade arbetsgrupper. Omkring 3000 möten har genomförts med nästan 150 olika grupper. Samverkans- och arbetsgrupperna väcker förslag till åtgärder. Policyn är att inga andra förslag än de som grupperna gått igenom och tagit som sina ska läggas fram för beslut i Gatu- och fastighetsnämnden som har det administrativa och organisatoriska ansvaret för ytterstadssatsningen. I samverkansgrupperna sitter boende eller verksamma i

stadsdelen, inga representanter från föreningar eller dylikt. Man representerar sig själv. Detta har skapat en livlig demokratidiskussion. Beslut som avslagits kan formellt inte överklagas av samverkansgrupperna eller andra. Stadsdelsnämnderna har också fått en ökad betydelse i sammanhanget. Alla förslag som grupperna lägger ska nämnden yttra sig över innan beslut fattas av Gatu- och fastighetskontoret. Dessa är nu remissinstanser för ytterstadssatsningens centrala kansli. Stadens målsättning är att ytterstadssatsningens organisatoriska genomförande ska övergå till stadsdelsnämnderna.

Hittills har omkring 150 delprojekt presenterats, som näst intill samtliga handlar om fysisk förnyelse och upprustning i skilda bostadsområden. Allt ifrån badhus till streetbasketplaner och klättrväggar. Staden har avsatt 500 miljoner kronor för ytterstadssatsningen under perioden 1995–1998.

Urban i Malmö

Urban-Malmö är ett tre årigt EU-program, förlagt till Malmös äldre innerstadsdelar. Det är det enda i Sverige. Inom EU finns 86 systerprogram. I Norden finns det två, ett i Finland och ett i Ålborg i Danmark.

Syftet med Urban är att få till stånd en förnyelse av en del av Malmö som präglas av vikande attraktivitet, hög arbetslöshet, tilltagande social oro och sviktande folkhälsa. Avsikten är att genom olika insatser vända den negativa sociala utvecklingen. Alla insatser ska ske i dialogform med de boende. I Urbanområdet bor 22 000 personer. Det finns ca 500 företag inom området.

Programmet innehåller flera projekt var av några är följande:

- Lokal näringslivsutveckling, Utvecklingscentrum Facklan. Ett före detta industrihus byggs om med hjälp av arbetslösa i området. Genom direkt sponsring av byggaren har ett antal arbetslösa byggnadsarbetare, i huvudsak flyktingar från Bosnien, erhållit projektanställningar hos NCC. Denna grupp har alltså gått från socialbidragsberoende till anställning på den öppna arbetsmarknaden.
- Projektet Facklans företagsrådgivning är ett samarbete mellan ALMI, KOOPUtveckling och Malmö Nyföretagarcentrum. Personer bosatta inom Urbanområdet kan få råd och stöd för att starta företag eller kooperativ. Verksamheten vänder sig också till befintliga företag i området.

- Fyra informationskontor/mötesplatser har startats. Varje mötesplats drivs av en projektledare, som själv är bosatt i området. Två mötesplatser driver boendeföreningar: Sofielunds Folkets Hus-förening respektive Möllevångsgruppen. Verksamheten på mötesplatserna ser olika ut, allt efter de boendes behov.
- Augustenborgsskolan utvecklas till ett kultur- och mediacentrum, i samarbete med de boende via den lokala mötesplatsen.
- Ett antal projekt med inriktning på miljöfrågor är i gång, bl.a. har Röda Korsets Ungdomsförbund etablerat verksamhet i ett delområde inom Urbanområdet.
- Projektet Resurs och Mångfald är ett kompetensutvecklingsprojekt för akademiker med icke-svensk bakgrund.

Nya grepp i Göteborg

Göteborgs stads koncernbolag Framtiden AB äger och förvaltar via sina dotterbolag 73 000 lägenheter.

Koncernbolaget har som målsättning att skapa förutsättningar för människor i sina bostadsområden att ta makt över sin vardag och själva utveckla sin välfärd. De koncentrerar sina insatser framför allt till de segregerade bostadsområdena. Tillsammans med de människor som bor i dessa stadsdelar driver de en utveckling som gör det möjligt att skapa nya demokratiska strukturer som stämmer med lokala förhållanden och med dem som bor i stadsdelen. I kraft av koncernens storlek och inom ramen för dess verksamhet har de möjlighet att initiera sysselsättnings- och utbildningsinsatser i områden där detta är extra nödvändigt.

Det gångna året har därför i hög grad präglats av ett genomgripande och intensivt utvecklingsarbete i dotterbolagens regi. I Gårdsten, som sedan länge brottats med stora problem, har ett nytt lokalt dotterbolag byggts upp, Gårdstensbolaget. Bolaget har en okonventionell förvaltningsorganisation och påbörjat har ett arbete med att skapa nya samhällsstrukturer genom ett gränsöverskridande arbets sätt i lokalsamhället.

I Hjällbo, som har många likheter med Gårdsten, har koncernbolaget genomfört projektet "Framtidens Hjällbo", som bl.a. omfattat en totalinventering av stadsdelen, inbjudit de boende i området och andra, delvis otraditionella aktörer, att tillsammans formulera en vision om framtidens Hjällbo. Projektet visar vidare att de problem som finns i stadsdelar som Hjällbo inte kan lösas på traditionellt sätt, utan här behövs nya lösningar, nya samverkansformer och nya aktörer. Framför allt behövs de erfarenheter och kunskaper som de som

bor i området har. Under år 1998 kommer alla de idéer som vuxit fram under det gångna året att samlas upp och bilda plattform för ett ”nytt” Hjällbo.

Eriksbo och Holma – två stadsdelar som bytt kurs

Det finns flera framgångsrika exempel på hur bostadsområden har lyckats vända en negativ utveckling. Vi ska här beskriva två: Eriksbo i Göteborg och Holma i Malmö.

I Eriksbo har man, genom en stark kooperativ rörelse bland de boende och med en nära samverkan med bostadsföretaget, lyckats nå bra resultat. Eriksbo byggdes i början 1970-talet och det dröjde inte länge förrän problemen i stadsdelen började hopa sig: tomma lägenheter, oansvarigt beteende hos en del boende, brister i utemiljön och byggnadstekniska problem. Men i början av 1980-talet hände något. En grupp boende tog initiativ till ett förändringsarbete som syftade till att de skulle ta ett större ansvar för sitt boende. Våren 1983 bildade de boende Eriksbo kooperativa förening, EKF. Kooperativets huvuduppgift skulle vara att arbeta för att hålla nere boendekostnaderna genom ett deltagande i förvaltningen. Dessutom ville man stödja föreningslivet i stadsdelen. Sture Lidfeldt, en av eldsjälarna i Eriksbo, beskriver det avgörande genombrottet i deras arbete i Storstadskommitténs antologi Att återerövra vardagen (SOU 1996:146):

”Bland hyresgästerna var det många som gett upp och vill häriifrån. År 1984 var trettio procent av lägenheterna tomma. Området var nästan inte alls underhållet; taken läckte, fönsterbågarna ruttade, tvättstugorna fungerade dåligt. Samma år drev vi på för att få större inflytande på förvaltningen av området. Eriksbo gick back, hyresförlusterna var åtta miljoner per år. Politikerna i kommunen sa, enligt vad jag hört, ”ja, låt dom ta skiten då”. Då fick vi ny kraft. Samtidigt som jag fick lite kalla fötter. Ett gäng amatörer skulle förvalta tusen lägenheter.”

Mellan åren 1986 och 1990 sker omfattande förändringar av Eriksbo. Den nya fastighetsägaren iscensatte en genomgripande omdaning av stadsdelen i samarbete med EKF. Den yttre miljön förändrades radikalt. Alla lägenheter renoverades, varav vissa byggdes om fullständigt och fasaderna fick en ansiktslyftning.

Insatserna gav märkbara resultat, vilket inte minst hyresbeläggningen visade. Men allt var dock inte positivt. En del misstag från 60-talsplaneringen upprepades. Lägenhetsfördelningen blev återigen statisk och de boendes engagemang i sina gårdar tillvaratogs inte.¹³

Samtidigt som de boende började se konkreta resultat av EKF:s arbete, kom de kommunala nedskärningarna att bli kännbara i stadsdelen. Detta hot möttes med att de boende började bilda föreningar. När deras fritidspark hotades av nedläggning bildades Eriksbo parkförening, som tog över ansvaret för driften. Den kommunala skolan i stadsdelen fungerade inte tillfredsställande, enligt många barnfamiljer. Missnöjet med skolan var det vanligaste motivet till att dessa familjer flyttade från stadsdelen. Resultatet blev att man startade en kooperativ skola år 1992. Skolan blev en framgång, men till priset av en fördjupad polarisering mellan "svenska" barn och barn med utländsk härkomst. Sture Lidfeldt berättar:

*"Tyvärr har farhågorna om en vit, segregerad skola delvis besannats. Det finns betydligt fler invandrarbarn i Eriksboskolan än på Lärjeskolan. Vi har i för sig besökt samtliga föräldrar och barn och defintivt inte tittat på om de haft ett exotiskt efternamn, men å andra sidan har vi ju gjort all information på svenska. Det har naturligtvis gjort att vi haft svårt att nå alla grupper, t.ex. de arabiska."*¹⁴

Det senaste kooperativa tillskottet är EKA Livs, som är en konsumentkooperativ livsmedelsbutik. Affärsidén är bra varor till bra priser.¹⁵ För att ytterligare främja de boendes ekonomi har EKF tagit intryck av självförvaltningsprojektet i Holma och delegerat en del av fastighetsarbetet till de boende, som i gengäld får en hyressänkning.

Storstadskommittén gjorde en utförlig beskrivning av självförvaltningsprojektet i Holma i delbetänkandet Egenmakt (SOU 1996:177). Därför ska vi i detta sammanhang endast summera det väsentligaste.

Holma, beläget strax utanför centrala Malmö är i likhet med Eriksbo ett miljonprogramsområde som uppfördes i början av 1970-talet. Socialtjänsten i Malmö hade planeringsansvaret vid uppförandet av stadsdelen.

I Holma blev snart den sociala utvecklingen mycket negativ. Det handlade om vandalisering, hög omflyttning, otrygghet och anonymitet med medföljande stora sociala problem.

Situationen syntes hopplös. Inom det kommunala fastighetsbolaget, MKB Fastighets AB, växte insikten om att lösningarna på problemen inte låg i vad de själva och andra allmännyttiga bostadsföretag prövat tidigare. De insatser som tidigare gjorts i det fysiska kapitalet (fysiska miljön) löste inte problemen. De boende måste mobili-

¹³ Birgit Modh, Lokalt engagemang och bebyggelsförändringar i Eriksbo, 1997

¹⁴ Att återerövra vardagen SOU1996:146

¹⁵ EKA Livs beskrivs ingående i vår underlagsrapport Kooperativa möjligheter i storstadsområden, SOU 1996:54.

seras. Det sociala kapitalet behövde stimuleras och förstärkas. Men förtroendet för MKB hos de boende var dåligt. Det gällde alltså att skynda långsamt. Processen måste ske på de boendes villkor. Varje hyresgäst fick ett personligt besök i ett försök att återskapa en jämlik dialog.

Arbetet bar frukt. I Holma finns sedan några år tillbaka en väl fungerande självförvaltning som berör cirka 20 procent av hushållen. Denna bygger på ett avtal mellan MKB och Hyresgästföreningen i Södra Skåne som ger de boende möjligheter att sköta vissa delar av fastighetsförvaltningen själva. De vanligaste uppgifterna som omfattas av självförvaltningen är skötsel av utemiljö och inre städning.

För den enskilde hyresgästen fastställs hyran på vanligt sätt genom en förhandlingsöverenskommelse. Därefter prissätts de olika förvaltningsuppgifterna som hyresgästerna själva kan stå för. Detta ökar också kunskaperna hos hyresgästerna om kostnader i området. Det blir därmed också ett ekonomiskt incitament till varsamhet och ansvarstagande för andra boende.

Självförvaltningen i bostadsområdet Holma har medfört mycket påtagliga positiva effekter för såväl den fysiska som den sociala miljön. Den sociala kontrollen i området har ökat avsevärt. Detta har i sin tur inneburit att trygghet och trivsel ökat.

En annan och mycket viktig effekt har varit hyresgästernas möjligheter att påverka sina egna boendekostnader. Den sammanlagda återbetalningen kan högst uppgå till 35 procent av den preliminära hyran.

En utvärdering av självförvaltningen som gjorts är överraskande positiv. Oavsett om man som boende deltog eller inte var så många som 80 procent positiva eller mycket positiva till självförvaltningen.¹⁶ Karin Thunberg som har bott i Holma/Kroksbäcksområdet i snart 30 år, tycker att förnyelsearbetet har varit framgångsrikt:

*"Självförvaltningen har inte bara medfört att bostadsbolaget och vi hyresgäster sparar pengar, det har också gjort att vi som bor här känner större ansvar för vårt område: om jag ser ett papper ligga på gården plockar jag upp det och ungarna förstör inte den rabatt som deras egen mor har grävt i."*¹⁷

De boende i Holma tycker följaktligen att självförvaltningen inneburit ett lyft för området och de själva, men försöket har också visat sig ge positiva ekonomiska effekter. Våra beräkningar av de ekonomiska effekterna av självförvaltningsförsöket visar att kostnaderna

¹⁶ Göran Cars. Ur "Utvärdering av utvecklingsinsatser i projektområdena Kroksbäck, Holma, Rosengård och Persborg. Malmö. (1994)

¹⁷ Att återerövra vardagen, SOU 1996:146, s.13.

har minskat med uppskattningsvis 27 miljoner kronor för bl.a fastighetsbolaget, kommunen och andra samhällsaktörer.¹⁸

Den återbetalning av hyran som självförvaltningen gav de engagerade hyresgästerna kom sedermera att räkas som en skattepliktig ersättning. Storstadskommittén vill underlätta framväxten av olika former av självförvaltning. Vi förde därför fram ett förslag om en lag om självförvaltning som knyts till hyresförhandlingslagen. Lagförslaget innebär i korthet att om minst hälften av de boende i ett flerfamiljshus eller bostadsområde så kräver skall de ha möjlighet att bilda en förening för självförvaltning. Regeringen uppmärksammade vårt och Demokratiutvecklingskommitténs initiativ och presenterade en proposition där man gjorde vissa förtydliganden i kommunalskattelagen.

Sammanfattande kommentar

Stat och kommun har satsat mycket stora belopp för att motverka segregationen under de senaste tre decennierna. Dock vore det förmätet att hävda att resultaten av satsningarna står i relation till de ekonomiska insatserna. Satsningarna har inte förmått att påverka de grundläggande orsakerna till segregationen och de problem som följer i dess spår. Förändringarna har dessutom visat sig ha ytterst begränsad varaktighet. Det betyder emellertid inte att satsningarna har varit helt igenom resultatlösa. Erfarenheterna visar att många av satsningarna effektivt förhindrat en fortsatt negativ utveckling. Satsningarna har uppskattats av invånarna och ofta medverkat till en konstruktiv samverkan mellan flera offentliga och kommersiella aktörer.

Att de genomgripande förändringarna har uteblivit kan delvis förklaras av att samtliga statliga satsningar har kännetecknats av brist på långsiktighet, kontinuitet och samordning. Det sammanhänger i sin tur med vaga mål för satsningarna. Målen har ofta varit ensidigt inriktade mot specifika insatser såsom fysiska eller sociala åtgärder.

Vi finner sällan en genomtänkt strategi och målprecisering. Med reservation för ett fåtal undantag har flertalet projekt, som finansierats genom statliga bidrag, varit isolerade företeelser i respektive stadsdel. Projekten har inte utgjort en del av en längre insatskedja för att vända utvecklingen i en hel stadsdel, utan har vanligtvis begränsats till gårdsupprustning, gemensamhetslokaler eller insatser för ungdomar, invandrare, handikappade etc.

¹⁸ Egenmakt SOU 1996:177, s. 118.

Samordningsbristerna på statlig nivå har varit betydande.

Förnyelsebidraget och boendeservicebidraget, som existerade parallellt, samordnades i stort sett aldrig, trots att bidragen hade snarlika syften. Om det fanns en ambition att arbeta med långsiktighet och kontinuitet hos de bidragsgivande organen, så har detta inte underlättats av de ständiga omorganisationer flera av dessa organ genomgick. Insatserna har heller inte samordnats med satsningar som genomförts av andra myndigheter. Det finns fortfarande mycket att önska vad gäller samordningen mellan statliga insatser i utsatta stadsdelar. Någon organiserad samordning mellan departement inom Regeringskansliet eller myndigheter som sysslar med dess frågor existerar inte.

Den allvarligaste kritiken riktar vi mot flertalet av de statliga stödinsatserna, för den näst intill totala avsaknaden av uppföljning och utvärdering av de genomförda satsningarna. Endast boendeservicebidraget har på ett tillfredsställande sätt följts upp och utvärderats. Tyvärr är erfarenheterna likartade från de projekt som haft enbart en kommunal finansiering. Detta är upprörande. Först satsar stat och kommun miljardbelopp på tusentals enskilda projekt, sedan visar man ett högst mediokert intresse för resultaten. Detta leder givetvis till förluster, dels förlorar stat och kommun i förtroende, dels har unika kunskaper och möjligheter gått förlorade, som hade varit ett värdefullt bidrag till ett fortsatt arbete mot segregation.

Trots en uttalad vilja från de offentliga aktörerna att engagera de boende i förnyelse- och förbättringsarbetet i de utsatta stadsdelarna, så kan vi konstatera att detta har varit mindre framgångsrikt. Ofta har de boende blivit inbjudna att delta på tjänstemännens och politikerernas villkor. Där har de boende fått sig till livs stadsdelens problem och möjligheter, varefter de har fått ge sitt godkännande till de planerade insatserna. Det går därför inte att hävda att de statliga satsningarna har medverkat till en demokratisk process i de utsatta stadsdelarna, vilket i sig skulle ha varit ett värdefullt tillskott i dessa stadsdelar där demokratin går kräftgång. Bidragsreglerna har ytterligare försvårat en sådan process. Dels krävdes gedigna kunskaper för att söka bidragen, dels var tidsperioden för ansökningarna ofta begränsade, vilket ledde till att ansökningsförfarandet forcerades fram. Det allt överskuggande problemet i dessa sammanhang har dock varit att de boende inte har givits reell makt, vilket har visat sig vara ett grundläggande villkor för ett framgångsrikt förändringsarbete. Förändringsarbetet med självförvaltning i stadsdelarna Eriksbo och Holma visar detta entydigt. Även Stockholm stads så kallade

ytterstadssatsning betonar ett reellt inflytande för de boende, som kanaliseras genom en form av direktdemokrati.

Invånarnas engagemang är en till synes ovärderlig resurs som måste hanteras med stor varsamhet. Engagemanget kan nämligen snabbt falna om ansvar och makt inte går hand i hand. Ett ständigt tillflöde av stöd och kunskaper är också nödvändigt för att hålla engagemanget brinnande. Men inte ens det största engagemang kan ersätta en eftersatt fastighetsförvaltning, bristfällig polisverksamhet eller dålig skola och barnomsorg. Detta ska villkorslöst fungera.

Förändra genom gemenskap

Gemenskap är ett ofta återkommande mål för de åtgärder som staten och kommunerna initierar i de utsatta stadsdelarna. Genom ökad gemenskap tror man sig kunna komma till rätta med bristande sociala strukturer bl.a. genom att medverka till social förnyelse. Gemenskap bli härigenom en motkraft till segregation och det som följer i dess spår: otrygghet, passivitet, ensamhet och anonymitet.

I flera studier ifrågasätts boendegemenskapens existens och betydelse. Åke Daun lanserade begreppet storstadskultur i sin avhandling *Förortsliv*, som är ett försök att åskådliggöra den moderna, urbana människan eller om man så vill – storstadsmänniskan. Det som karaktäriserar storstadsmänniskan är hennes lösa och snabbt föränderliga liv. Hon är beroende av fler människor för att tillfredsställa sina behov. Familjen har blivit livets centrala enhet och den fasta punkten i tillvaron, makarnas inbördes relationer har ökat i betydelse i takt med uppkomsten av ett lösare och geografiskt utspritt, socialt nätverk.

För storstadsmänniskan har grannskapet förlorat sin betydelse för flertalet livsfunktioner, enligt Daun. Orsaken till detta är att industrisamhällets ekonomiska och sociala struktur helt enkelt erbjuder storstadsmänniskan att agera i ett otal olika livsfärer och inte enbart i det stora grannskapet.

Sören Olsson, docent i socialt arbete i Göteborg, propagerar för att det är hög tid att göra upp med idén om den lokala gemenskapen. Han ställer sig frågan om det stora grannskapet, bostadsområden eller stadsdelar, kan beskrivas som grannskap i den meningen att människor där känner varandra och upplever att de ingår i en gemenskap. Invånarna har ingen gemensam verksamhet eller kultur som binder dem samman. Snarare är det så att bostadsområdena mer är en del av staden, än en sluten gemenskap. Olsson förnekar dock inte grannskapets betydelse för människor, men han vill hellre att vi

fokuserar intresset till vad han kallar för det lilla grannskapet, dvs. trapphuset, gatstuppen eller gården. Olsson skriver vidare:

*”Och det är en nivå som – när den inte fungerar – ställer till stora problem för människor. Många av de störningar och konflikter som är förörternas värsta problem återfinns på det lilla grannskapets nivå.”*¹⁹

Verner Danvall, som har utvärderat ett gemenskapsprojekt i Burlövs kommun i Skåne, menar att det är ett ytterst problematiskt mål att vilja skapa gemenskap. Danvall anser att grannskapsarbete måste inrikta sig på att i mindre utsträckning försöka skapa denna omfattande gemenskap, vilket kräver en uppgörelse med tron på allaktivitetshus som ”dunderhonung”. Men i likhet med Sören Olsson, menar Danvall att det uppenbart finns ett behov av någon form av konsekvent och långsiktigt samhälleligt stöd för att trygga vissa gruppers behov av att bygga upp inbördes kontakter.²⁰

Sociologen Edmund Dahlström hävdade redan på 1950-talet att människor inte önskade sig ökad kontakt med grannar. Tvärtom framträder hos flertalet en benägenhet att isolera sig från grannar, att vilja ha en egen täppa att pyssla med och att hålla på familjens orördhet, att slippa alltför mycket kontakt med omgivningen.²¹ Flera andra studier under 50-talet fastställer att bostadsområdet hade liten betydelse med avseende på de djupare, sociala relationerna.

Grannskapsidén har ett nära släktskap med grannskapsplanering, en idéströmning som har haft stort inflytande på planeringen av miljonprogramsområdena. Grundtanken i denna planeringsfilosofi är att grannskapet och grannrelationerna ses som en följd av den fysiska miljön. Stadsdelarnas utformning och placeringen av olika offentliga rum såsom parker, torg och centrumbildningar osv. anses inverka på kontaktfrekvensen och kvaliteten i umgänget mellan människor. Att detta har betydelse är givet, men i vilken utsträckning är dock omtvistat. Mycket tyder emellertid på att möjligheterna att planera den fysiska miljön så att det goda livet får möjlighet att blomma ut i all sin prakt är starkt överskattade, åtminstone som en generell åtgärd i de utsatta stadsdelarna.

I del 1 visade vi även att myten om den ensamma och anonyma förortsmänniskan var just inget annat än en myt. Ingenting tyder heller på att befolkningen i de utsatta stadsdelarna eller någon annanstans i storstäderna generellt söker efter den ”stora gemenskapen”,

¹⁹ Sören Olsson, Social Mobilisering, Kennet Sundh och Päivi Turunen red., 1992, s. 313.

²⁰ Verner Danvall, Social Mobilisering, Kennet Sundh och Päivi Turunen red., 1992, s. 280 ff.

²¹ Sandström, U., Arkitektur och social ingenjörskonst, 1989, s. 190.

dvs. där de boende i en stadsdel upplever att de ingår i ett grannskap där man känner varandra och tillsammans ägnar sig åt olika former av verksamheter som berör hela stadsdelen.

Däremot är den "lilla gemenskapen" eftertraktad, vilket inte minst det rika föreningslivet visar. Den lilla gemenskapen skapas i synnerhet av människor som delar gemensamma intressen eller värderingar.

Ibland förväxlas den "stora gemenskapen" med identitet. Vi pekade i del 1 på att människor tenderar att till viss del manifesterar sin identitet genom sitt boende och bostadsområde. Bostadsområdets betydelse för människors identitet framkom särskilt tydligt i vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61). Drygt 60 procent av ungdomarna i de utsatta stadsdelarna ansåg att deras bostadsområde hade dåligt rykte och få trodde att invånarna i deras områden var nöjda med sitt liv. Otvivelaktigt föreligger en risk för att sådana föreställningar underblåser känslor av uppgivenhet och misslyckande, vilket slutligen kan resultera i ett glorifierande av utanförskapet, vilket vore förödande.

Det är därför viktigt att stat och kommun ägnar kraft åt att stimulera, uppmuntra och stödja insatser som skapar förutsättningar för människor att utveckla både den "lilla" gemenskapen och identitetsskapande aktiviteter.

Identitetsskapande insatser där stat och kommun spelar en viktig roll är frågor som berör barn och ungdomar samt bostads- och stadsbyggnadsområdet. Ovärderliga resurser i sådana sammanhang är bl.a. en skola som har ett gott anseende och presterar bra resultat, en kultur- och fritidsverksamhet som engagerar barn och ungdomar. Härigenom kan dessa barn och ungdomar skaffa sig ett erkännande av omvärlden med vilket deras stolthet växer och identitet stärks.

4. Internationella erfarenheter

I slutet av 1980-talet påbörjade flera länder i Europa omfattande storstadsprojekt som syftade till att förbättra levnadsförhållandena i enskilda stadsdelar med stora sociala och ekonomiska problem. Projekten genomfördes oftast av de lokala myndigheterna. I Frankrike, Storbritannien och Holland har man däremot utvecklat nationella storstadsprogram, vilka ger särskilda ekonomiska och legala betingelser för konkreta politiska åtgärder lokalt. Att storstadsfrågan har fått ökad aktualitet och betydelse märks inte minst på att frågan har förts upp på EU:s politiska dagordning.

Frankrike²²

Den franska regeringen inrättade en tvärdepartemental arbetsgrupp för social utveckling av storstadsområden år 1988. Arbetsgruppen utvecklades senare till Ministeriet för social integration. (Ministère de l'Intégration et de la lutte contre l'exclusion).

Ett resultat av ministeriets arbete är den nationella planen för urban integration som premiärminister Alain Juppé presenterade i januari år 1996. Planen innehöll bland annat ett förslag om ekonomiska frizoner. Formellt strider frizonsförsöket mot EU:s direktiv om en öppen arbetsmarknad med fri konkurrens, men hösten år 1996 gav EU-kommissionen i Bryssel klartecken till försöksverksamheten.

Den 1 januari 1997 inrättades 44 ekonomiska frizoner. Frizonsförsöket ska pågå till år 2001. Företag med maximalt 50 anställda som redan finns eller etablerar sig i dessa frizoner slipper betala inkomstskatt, bolagsskatt, fastighetsskatt, vinstskatt och sociala avgifter. För att inte otillbörlig konkurrens ska uppstå får företagen i zonerna inte exportera sina varor ut från zonen. Varje frizon ska ha minst 10 000 invånare. De flesta ligger i utsatta storstadsområden.

²² Redovisningen av de storstadspolitiska insatserna i Frankrike, Holland och Storbritannien bygger bl.a. på en PM från Statens byggforskningsinstitut i Norge, Erfaringerne fra "Kvartersløft" eller andre tilsvarende virkemidler i sammenlignelige lande., 28.03.1996 HEV/VK J.nr.I8-708.

Frizonmodellen innehåller dessutom statliga insatser riktade mot ungdomar, bostadssaneringsprogram etc.

De franska statsrevisorerna, som har granskat ministeriets arbete, anser att statens politik som syftar till att stödja och utveckla de utsatta stadsdelarna är oklar. Dels sammanblandas generella och specialinriktade åtgärder, dels har administrationen och organisationen medfört problem när myndigheter samverkar med varandra och med frivilliga organisationer.

De franska erfarenheterna visar hittills att insatserna inte har löst de grundläggande problemen, men väl mildrat och dämpat en fortsatt negativ utveckling.

Storbritannien

Storbritannien har mer än tjugo års erfarenhet av statliga insatser i utsatta storstadsområden. Det senaste initiativet är programmen City Challenge och Single Regeneration Budget.

City Challenge syftar till att skapa synergieffekter via ett partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn samt det lokala civilsamhället. Drygt 60 kommuner deltar i programmet. Som villkor för att delta i programmet har regeringen krävt att kommunerna på ett övertygande sätt måste presentera en handlingsstrategi som visar att de förmår att genomföra ett effektivt partnerskap.

Single Regeneration Budget, som har en årlig budget på drygt 13 miljarder kronor, har som målsättning att decentralisera och förenkla statens stöd till ekonomisk och industriell utveckling samt utveckla strategier för stadsutveckling. SRB ska även verka för:

- att hjälpa stadsdelar med förnyelse och utveckling via intensiva insatser under 2–5 år,
- att komplettera och främja samverkan med existerande större program som har sjuvänt av regeringen, samt
- att stödja lokala arbetsmarknads-, utbildnings- och socialpolitiska projekt.

Hackney i London är ett av de bostadsområden som ingår i regeringens nationella program, det så kallade City Challenge. Området är ett av de mest nedgångna. Där har man sprängt och rivit stora delar av bostadsbeståndet från 1960-talet. Cirka 5 000 nya lägenheter har färdigställts, vilket har gett arbete åt 3 000 personer. Drygt 800 av dessa var arbetslösa från området. En betydande del av bostäderna överfördes från kommunen till självförvaltande bostads-

föreningar. Det genomfördes också ett egenhemsprojekt där arbetslösa och hemlösa själva byggde sina bostäder.²³

Glasgow

I januari 1996 gjorde Storstadskommittén ett studiebesök i Skottland. Intentionen var att studera hur ett av Europas mest drabbade områden har lyckats uppnå delaktighet, engagemang och medverkan i byggandet av ett bättre samhälle med tonvikt på ytterstadsområdenas problematik och möjligheter. Besöket utgick från Glasgow, som hårdare än många drabbats av konjunkturförändringar med varvs- och industrinedläggningar. En stad som i den värsta krisen på 70-talet etablerade en bred strategi för förnyelse. En strategi där man långsamt och målmedvetet omstrukturerat och rustat för framtiden och som har ändrat bilden av Glasgow från en smutsig, sliten industrislum till en levande kultur- och turiststad. Fortfarande finns betydande sociala problem som måste tacklas, vilket de ansvariga i Glasgow möter med en långsiktig strategi som innehåller många intressanta lärdomar.

Storbritanniens regering gör en satsning på upprustning och förnyelse av de mest utsatta områdena som i huvudsak har koncentrerats till västra och mellersta Skottland, där Glasgow ensamt svarar för majoriteten av de mest utsatta områdena. Många myndigheter och organisationer är inblandade: lokala myndigheter, bostadsföretag, ansvariga för nyföretagande, utbildning, socialt arbete, vägar och transporter m.fl.

Skottska frågor, förutom försvar, utrikes och finans, sköts av ett särskilt departement, Scottish Office med säte i Edinburgh. Scottish Office ger medel till de inblandade i förnyelsesatsningen, men är dessutom självt inblandad på två sätt, i urban programme och urban partnership.

Urban programme var den största ekonomiska satsningen på totalt 85 miljoner pund år 1995, varvid Scottish Office stod för 75 procent och kommunala och regionala organ för 25 procent. Man finansierar ett brett spektrum av projekt för att utveckla den sociala, ekonomiska och fysiska miljön över hela Skottland, sammanlagt 1 150 stycken. Dessa projekt bygger på en hög grad av engagemang från lokala och frivilliga grupper. Urban partnership är en ekonomiskt mycket mindre satsning från Scottish Office, ca 2 miljoner pund tillsammans med en del medel från andra organisationer.

²³ Jan Olsson, i Bidrag genom arbete, antologi från Storstadskommittén, SOU 1996:151.

Scottish Office iscensatte programmet "New life for urban Scotland" år 1988, som omfattade fyra ytterstadsområden. Områden byggda på 50-, 60- och 70-talet. Karaktäristiskt för områdena är att de ligger långt ifrån arbetsplatser, har brist på offentlig och privat service, ingen valfrihet i boendet och en stadigt försämrad boendemiljö. Människor med arbete har flyttat ut och ersatts av arbetslösa. Tomma och övergivna lägenheter, hus och gårdar. Hög arbetslöshet och en nedåtgående spiral med fattigdom och försämringar.

Programmet "New life for urban Scotland" utgår ifrån helhetssyn, långsiktighet, koordinering, samverkan med privat sektor och delaktighet, vilket har visat sig vara framgångsrikt. Många samverkanspunkter har förtydligats som utbildning/arbete, fysisk förnyelse/hälsa och brottsförebyggande verksamhet. En utvärdering av programmet har visat att arbetslösheten sjunkit med ca 20 procent, ca 2 000 nya bostäder har byggts, huvudsakligen av bostadsrättsorganisationer. Likaså visar enkäter att andelen nöjda boende ökat från 54 procent till 71 procent och andelen som ville flytta minskade från 40 procent till 23 procent.

Storstadskommittén besökte vid sitt studiebesök Castlemilk, vilket är det största av de partnershipprogram som startade år 1988 i enlighet med "New life for urban Scotland". Castlemilk byggdes på 1950-talet för familjer som flyttade från slummen i centrum av Glasgow. Castlemilk sågs som en positiv förändring för människorna som flyttade dit. På samma sätt som ett flertal ytterområden upplevde också Castlemilk en nedgång under 70-talet. Från ett maximum av 40 000 invånare har antalet invånare sjunkit till 20 000. År 1988 var omsättningen av boende 60 procent högre än i Glasgow som helhet och ungefär 9 procent av de 9 700 lägenheterna var tomma, vilket var ungefär dubbelt mot Glasgow i sin helhet. Inkomsterna var extremt låga och arbetslösheten mycket hög.

Utifrån en av grundteserna i programmet har man bildat en samverkansgrupp kallad Castlemilk Partnership bestående av bl.a. representanter från The Scottish Office, kommunala och regionala myndigheter, hälso- och sjukvårdssektorn, bostadsbolag och näringsliv. Castlemilk Partnership har som mål att skapa möjligheter för människorna i Castlemilk att i området uppnå sådan standard, livskvalitet och säkerhet att människor väljer att stanna och låta sina barn växa upp där.

En av huvudfrågorna har varit befolkningsminskningen, vilket har varit ett hot mot servicen och en viktig policy är att inte arbeta med

problem enskilt, utan man försöker arbeta med dem samtidigt utifrån fem huvudfrågor: vidareutbildning, arbete och lokal ekonomi, boende och de fysiska omgivningarna, sociala- och områdesfrågor samt image och information.

Arbetet i Castlemilk Partnership har hittills bl.a. resulterat i att över 1 900 arbetstillfällen har skapats sedan år 1989. År 1988 hade Castlemilk 4,6 procent högre arbetslöshet än genomsnitts-Glasgow. År 1996 var siffran 2,8 procent. Antalet registrerade arbetslösa har minskat med 50 procent sedan år 1988. Investeringar hade år 1996 gjorts eller beslutats för motsvarande £ 130 M. 2 400 lägenheter har helt renoverats, 2 000 lägenheter har överförs i lokalt ägande. Scottish Homes, bostadskooperativ och hyresrättsföreningar planerar att bygga 400 lägenheter. 600 lägenheter är till salu på den öppna marknaden. Ca 1 800 lägenheter har rivits. 260 tidigare hyresfastigheter har sålts till de boende. Målet för programmet är 50 procent bostäder i allmännyttan, 30 procent i andra former av "social rental", 20 procent privat.

University of Bristol har utvärderat programmet och i sin utvärdering säger man sammanfattningsvis att Castlemilk Partnership betonar värdet av ständigt pågående storskaliga kapitalinvesteringar för att komplettera den fysiska utvecklingen och oavbrutna småskaliga investeringar för att stödja nödvändig samhällsservice som kommer att gynna omdaningsprocessen.

Holland

Problemen i de utsatta stadsdelarna i Holland uppmärksammades av den holländska regeringen år 1989. Man konstaterade att förändringar av boende- och utemiljön inte löste områdenas sociala problem. I stället iaktogs en alltmer tilltagande boendesegregation. Mot bakgrund av detta lanserade regeringen ett permanent program för social förnyelse. Programmet inriktades mot följande tre områden:

- Arbete, utbildning och inkomst.
- Förbättringar av boende- och levnadsvillkoren.
- Insatser som främjar de sociokulturella förhållandena.

I slutet av år 1994 introducerades ett nytt storstadspolitiskt program av regeringen. Programmet omfattar Hollands fyra största städer, Amsterdam, Rotterdam, Haag och Utrecht samt 15 mellanstora städer. Insatserna riktas till de stadsdelar som har hög arbetslöshet, hög andel invandrare och nedslitna boendemiljöer.

De städer som omfattas av programmet ingår ett kontrakt med regeringen där målen är mycket konkret formulerade: arbetslösheten ska sänkas med x procent över y år, kriminaliteten ska sänkas med x procent per år osv. Graden av måluppfyllelse kan således enkelt följas. Regeringen har i sin budget för programmet avsatt 1 miljard gulden per år fram till år 2000.

Bijlmermeer utanför Amsterdam, är en av de stadsdelar som får bistånd av den holländska regeringen. Staffan Ivarsson, revisionsdirektör på Riksrevisionsverket, har på Storstadskommitténs uppdrag studerat förändringsarbetet i denna stadsdel. I följande avsnitt ges en kort sammanfattning av hans rapport. Rapporten återfinns i sin helhet i bilaga.

Bijlmermeer ligger steget före

Utanför Holland är Bijlmermeer, eller Stadsdeel Zuidoost, mest känd för den tragiska flygolyckan år 1992 då en Boeing 747 störtade mitt i ett gigantiskt bostadshus.

Stadsdelen har successivt under 1980-talet utvecklats från ett välskött arbetar- eller medelklassområde till ett område som i huvudsak befolkas av personer med mycket låga, oftast inga, inkomster. Det rör sig till stora delar om invandrare, såväl legala som illegala. Ända upp till 70 olika nationaliteter finns i området, där det bor ca 90 000 personer.

Stadsdelen är byggd med de bästa ambitioner och intentioner. Stadsdelen är konstruerad på ett mycket modernt sätt, dvs. människorna promenerar och rör sig på marknivån, där det finns cykelbanor, gräsmattor och planteringar. Högt ovanför marken finns det stora betongdäck som slingrar sig runt i området. Dessa fungerar som vägar för bilar, bussar och tåg. Olika typer av lokala centrumbildningar med affärer, garage och oanvända gemensamhetslokaler är belägna nära dessa asfaltsslingor. Planeringen har dock medfört en rad nackdelar som har medverkat till att förvärpa förhållandena i området. Holländarna insåg redan tidigt detta. Planeringsarbetet gällande renoveringen av området har pågått i ca 10 år, men arbetet har inte tagit fart förrän i början av 1990-talet. Man insåg att det inte gick att riva allt, även om det fanns de som förespråkade detta. Enda anledningen till att man inte rev allt var kostnaden.

Utmaningen har varit att försöka återerövra detta område, dvs. se till att den moderna demokratin och välfärdsstaten "får fäste" i området igen. För att klara detta har man lanserat en strategi. Den kan sammanfattas i ett antal punkter:

- För det första bestämde man sig för att det behövdes *stora förändringar* och att dessa skulle behöva genomföras under en längre period, dels p.g.a. kostnaderna, dels p.g.a. att demonstrerat *uthållighet* var viktigt för att skapa trovärdighet bland allmänheten. Ett tio-årsprogram skapades.
- För det andra bestämde man att dela upp arbetet i tre delar. Det gällde *fysisk planering, socioekonomiska förändringar samt administrativa omorganisationer*.
- För det tredje bestämde man sig för *att ge tioårsprojektet högsta status*, det gällde trots allt Hollands största bostadsområde med mer än 10 procent av de boende i Amsterdam och söka finansiera det med medel från kommunen, staten samt EU. Nästan 4 miljarder kronor är avsatta för den totala offentligt initierade förnyelsen av området.

Vi ska kort beskriva vad som åsyftas med fysisk planering, socioekonomiska förändringar samt administrativa omorganisationer.

Fysisk planering

Den första delen i programmet för renovering och förnyelse av stadsdelen inleddes med ett beslut att riva 25 procent av husen i området, samtidigt som man började planera nya delar i området. Systemet med vägar hängande i luften skall på sikt ändras så att trafiken ligger i ett plan. Målet är att få ned vägarna på marken eller till och med under marken. Man har också påbörjat en rivning av ca 30 garage. Storskaligheten ska också åtgärdas bl.a. genom att delar av de stora huskropparna, 11 våningar höga och ofta flera hundra meter långa, rivs. Nya typer av radhus anläggs i stadsdelen där man har ansträngt sig för att bibehålla holländarnas byggnadstraditioner och varit måna om att skapa områden som uppfattas som trevliga och attraktiva. I några fall har man gjort mer djärva ingrepp och i "gamla" områden planterat in några mycket arkitektoniskt avancerade hus för boende med god ekonomi. Ambitionen med de fysiska insatserna är att uppnå en socialekonomisk balans.

Socioekonomiska faktorer

Den andra delen av förnyelseprogrammet består av olika typer av socioekonomiska inslag eller innovationer. Myndigheterna arbetar mycket med att engagera de boende i områdets angelägenheter. I flera delar av området har man infört ett system där boende som

emottar socialbidrag erbjuds arbeta som områdesvakter eller husvärdar. Detta har visat sig lyckosamt. Trivseln och tryggheten har ökat. Bostadsbolagen och myndigheterna ger också möjlighet för de boende att i ordnade former köpa och sälja second hand-varor. Vissa delar av de stora garagen ställs till förfogande för dessa ändamål. Dessutom anställdes vissa boende, med socialbidrag, för att administrera dessa marknader. Detta var ett led i arbetet med att skapa ingångar för de boende att återkomma till den formella ekonomin.

Administrativa förändringar

Administrativa förändringar som genomförts i stadsdelen har handlat om att omorganisera ägande och ansvar för olika delar av området.

Invånarnas deltagande är avgörande!

Insatser i utsatta stadsdelar kommer sällan åt de grundläggande orsakerna till problemen, men bidrar högst väsentligt till att förbättra levnadsförhållandena för befolkningen. Trots att fattigdomen består, eller till och med fördjupas, upplever befolkningen i de stadsdelar som har varit föremål för insatser, att förhållandena har blivit betydligt bättre. En ovillkorlig förutsättning för framgång är att invånarna involveras i utvecklingsarbetet och ges stöd. Dessa slutsatser drar Anna Power, London School of Economics, efter att ha studerat förändringsarbetet i 20 utsatta stadsdelar i fem olika europeiska länder.²⁴ Power pekar på ytterligare tio insatser som är nödvändiga för att förändringsarbetet ska bli framgångsrikt:

1. Fysisk upprustning av området.
2. Främja en allsidig hushållssammansättning. Minska andelen bidragsberoende och störande hushåll.
3. Öka den lokala stabiliteten och minska omflyttningen eller öka engagemanget hos de boende genom att öka områdets attraktivitet.
4. Involvera polisen och lokalsamhället i lokala trygghets- och brottsförebyggande program.
5. Utveckla stödinsatser för integration av minoritetsgrupper.
6. Skapa ett speciellt anslag för att utveckla lokalt baserade servicestrukturer.

²⁴ Power, A., Area-based Poverty and Resident Empowerment, Urban studies, vol 33 No.9, 1996.

7. Maximera förbindelserna mellan området och den övriga staden, både fysiskt och socialt.
8. Uppmuntra alla sorter av aktiviteter, såsom affärer, kyrkan, frivillighetsorganisationer för att skapa en social buffert till det övriga samhället.
9. Engagera skolan, vuxen- och yrkesutbildningen i att aktivera barn och ungdomar för att skapa en nytt positivt rykte.
10. Använd alla möjliga kanaler för förändring och stöd.

Mot ett program för städer inom europeiska unionen

EU-kommissionen kommer att kalla till ett så kallat Urban Forum i november år 1998 för att lägga fast sina slutsatser för hur gemenskapen kan förbättra den urbana utvecklingen och effektivisera nuvarande insatser i stadsområden. Av den anledningen har kommissionen utarbetat ett diskussionsunderlag med titeln Mot ett program för städer inom europeiska unionen.²⁵

Kommissionen hävdar att urban utveckling ruvar på två betydelsefulla utmaningar. Den första utmaningen handlar om att skapa möjligheter för EU att bli ett betydelsefullt organ för dess medborgare genom att föra in konkreta fördelar i vardagslivet.

Den andra utmaningen handlar om att uppmärksamma städernas avgörande roll i arbetet med att stärka den europeiska samhällsmodellen som grundas på lika möjligheter oberoende av kön och etnicitet.

I meddelandet pekar kommissionen på att den nuvarande utvecklingen av nya ekonomiska möjligheter i många städer ökar de sociala och ekonomiska skillnaderna. Kommissionen menar att ökad segregation inte endast är ett socialt problem i fråga om sysselsättning, utbildning och låg bostadskvalitet, utan att ett socialt avvikande beteende, som är resultatet av segregationen, skadar stadens allmänna ekonomiska dragningskraft.

Kommissionen hävdar att det finns en tendens till försvagning av identitetskänslan i städerna, som ofta visar sig genom den låga deltagandenivån i den lokala demokratiska processen. Förutom identitetsproblemet minskar det låga valdeltagandet i eftersatta stadsområden trycket på kommunförvaltningen att säkerställa tillgången på service i sådana områden. Många lokala myndigheter möter också svårigheter att förena sitt ansvar för att lösa urbana problem med sin brist på institutionella och finansiella resurser. Detta hotar ytterst att

²⁵ Mot ett program för städerna inom europeiska unionen, meddelande från EU:s kommission, KOM (97) 197.

urholka stadens roll som en plats för det goda livet och i förlängningen också den europeiska modellen.

Kommissionen anser att utgångspunkten för en framtida urban utveckling måste vara att erkänna städernas roll som motor för regional, nationell och europeisk ekonomisk utveckling. Samtidigt måste också hänsyn tas till att stadsområdena, särskilt krisdrabbade distrikt i medelstora och större städer, har burit en stor del av de sociala kostnaderna för tidigare förändringar i fråga om industriell anpassning och förfall, bristfälliga bostäder, långtidsarbetslöshet, brottslighet och social utslagning. Den dubbla utmaningen som möter europeisk urban politik är därför att behålla städerna i förgrunden för en globaliserad och konkurrenskraftig ekonomi samtidigt som man inriktar sig på socialt eftersatta stadsdelar.

Kommissionen framhåller därför följande fyra politikområden som har särskild betydelse för europeiska städers tillväxt och utveckling:

- En politik som främjar ekonomisk konkurrens och sysselsättning.
- En politik till förmån för ekonomisk och social sammanhållning.
- En politik som hjälper till att ansluta städerna till det transeuropeiska nätet.
- En politik som främjar en hållbar utveckling och livskvalitet i städerna.

Ett led i denna utveckling togs när EU introducerade gemenskapsinitiativet URBAN 1994, som syftar till att etablera grannbaserade partnerskap i eftersatta stadsdelar för att angripa utvecklingsproblem genom integrerade program. Detta bör bland annat ske genom att stödja sociala och ekonomiska åtgärdsprogram, förnyelse av infrastruktur och service samt miljömässiga förbättringar (se URBAN-Malmö).

INTEGRA är ett annat initiativ inom Europeiska socialfonden, som syftar till att finansiera åtgärder i socialt eftersatta stadsdelar genom att förena ett lokalt tillvägagångssätt för förnyelse av området med sysselsättningsåtgärder.

Sammanfattande kommentar

Många av de erfarenheter vi har funnit av förändrings- och förnyelsearbete i utsatta stadsdelar i Sverige finner vi också i flera europeiska länder. Problemens dignitet är dock avsevärt större i dessa länder än i Sverige. Insatserna påverkar inte segregationen nämnvärt,

men de upplevs positivt av invånarna i de utsatta stadsdelarna och medverkar till vissa förbättringar av deras levnadsvillkor.

En tydligt trend i Europa är att allt fler länder överger de tillfälliga, projektinriktade arbetsmetoderna till förmån för långsiktiga, kontinuerliga och tvärsektoriella program för storstadsutveckling. Flera av dessa program tillämpar partnerskapsmodeller för att övervinna hinder för en lokal ekonomisk utveckling genom att få externa och interna aktörer att samarbeta.

Detta är en policyinriktning som har nära släktskap med EU:s planerade politik för urban utveckling, som slutgiltigt ska presenteras vid konferensen Urban Forum i november 1998.

Arbetsmarknadsinsatser och fysisk upprustning tillsammans med ett aktivt boendedeltagande intar en central plats inom programmen.

Av särskilt intresse är de upphandlingsregler som tillämpas i Storbritannien vid bostadsupprustning, som föreskriver att en viss andel av arbetskraften ska utgöras av bostadsområdets arbetslösa invånare. Härigenom åstadkoms en sysselsättningsökning samtidigt som de arbetslösa får arbetslivserfarenhet och kompetensutveckling.

De internationella erfarenheterna pekar också på vikten av att åstadkomma en allsidig hushållssammansättning, minska andelen bidragsberoende och störande hushåll samt involvera polisen och utbildningsväsendet i åtgärdsprogrammen i de utsatta stadsdelarna.

5. Arbetsmarknads- och utbildningspolitik

I detta kapitel ska vi belysa vilka insatser som görs inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet, både på nationell och lokal nivå. Vi ska särskilt analysera vilka möjligheter dessa insatser har för att åstadkomma en positiv förändring av invånarnas levnadsvillkor i de utsatta stadsdelarna.

Arbetslinjen i storstäderna

Den svenska arbetsmarknads- och arbetslivspolitikerna är integrerade delar av den ekonomiska politiken. Arbetsmarknadspolitikens uppgift är i första hand att främja en väl fungerande matchning mellan lediga platser och arbetssökande samt att speciellt stödja personer med särskilda svårigheter att skaffa och behålla ett arbete. På så sätt undviks inflationsdrivande flaskhalsar å ena sidan och långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden å andra sidan. Därmed blir det möjligt att kombinera en ökad tillväxt och sysselsättning med låg inflation och minskad arbetslöshet.

Regeringen understryker i 1997 års höstbudget att de arbetsmarknadspolitiska medlen måste användas mer strategiskt för att prioritera bekämpningen av långtidsarbetslösheten. De arbetsmarknadspolitiska resurserna måste i första hand riktas till personer med en svag ställning på arbetsmarknaden såsom ungdomar, arbetshandikappade och invandrare som i större utsträckning än andra arbetssökande riskerar att bli långtidsarbetslösa. Särskilda satsningar görs på utbildning inom IT-området och mot ungdomsarbetslöshet. Regeringens ambition är att ha en stark inriktning mot aktivitet framför passivitet. Arbets- och kompetenslinjen ska vara grundläggande.

I många västerländska länder har arbetsmarknadspolitikerna av tradition varit en del av socialpolitiken. Arbetsmarknadspolitikerna har därför huvudsakligen handlat om att garantera de arbetslösa en försörjning via någon form av kontantstödssystem. Denna politik går ofta under benämningen kontantlinjen. Under 1990-talet har kontantlinjens dominans inom EU-länderna successivt minskat till förmån för arbetslinjen. Vi återkommer till detta längre fram.

I Sverige har ett kontantstöd i huvudsak setts som en kortsiktig lösning under en omställningsperiod, i avvaktan på att få delta i aktiva åtgärder. Denna inriktning, som kallas för arbetslinjen har blivit kännetecknande för den svenska arbetsmarknadspolitiken.

Det svenska synsättet innebär att arbetsmarknadspolitiken har fått en nära koppling till bland annat regional-, närings- och utbildningspolitiken. Staten har huvudansvaret, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Nittioalets stora ökning av arbetslösheten har medfört att arbetsmarknadspolitiken blivit ytterst ansträngd. Arbetsmarknadsverket (AMV) har aldrig varit dimensionerat för att ta hand om effekterna av massarbetslöshet och samtidigt ställs det dessutom sparkrav på organisationen. Kvaliteten i åtgärderna har fått komma i andra hand till förmån för mer uttalade kvantitetskrav.

Kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken har fått en ökad betydelse. Särskild stor betydelse har kommunerna haft vad gäller genomförandet av arbetsmarknadspolitiska program för olika grupper, såsom arbetshandikappade i skyddat offentligt arbete (OSA) och program för arbets sökande flyktingar. Från 1 oktober år 1995 har kommunerna också ett samlat ansvar för arbetslösa ungdomar fram till det år de fyller 20.

Kommunerna har också fått möjlighet att påverka arbetsmarknadsutvecklingen genom länsarbetsnämndernas arbetsförmedlingsnämnder. En sådan nämnd utgör ett organ för samarbete i lokala arbetsmarknadsfrågor i syfte att utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån lokala förutsättningar och behov. Nämnderna ska även samverka med försäkringskassan. Härigenom ska dels en bättre kvalitet i åtgärderna åstadkommas, dels en förbättrad resursanvändning.

Nämnderna har också möjlighet att initiera lokala arbetscentra där kommersiell verksamhet för tillfälliga arbeten varvas med olika arbetsmarknadspolitiska program. Ordföranden samt en majoritet av ledamöterna i nämnden ska utses av kommunen. I nämnden ska även finnas representanter från det lokala näringslivet och arbetstagarorganisationer.

Ett antal arbetsförmedlingsnämnder ingår i en försöksverksamhet som skulle pågå till den 31 december 1997, men verksamheten har fått ett års förlängning. Riksrevisionsverket har nyligen presenterat en utvärdering av försöksverksamheten som visar på en högre effektivitet i försöket än i de ordinarie arbetsmarknadsåtgärderna. I försöket har insatserna i högre utsträckning lett till arbete. Åtgärderna har också varit billigare jämfört med ordinarie åtgärder. En förklaring

till det bättre resultatet är sannolikt att åtgärderna i högre grad innehållit moment av arbete och även insatser som underlättar en mer direkt övergång till arbete. Det som framför allt skilde åtgärderna inom försöksverksamheten från de traditionella åtgärderna var kombinationen av åtgärder samt tiden som individerna deltar, eller planeras delta, i olika insatser. Försöksverksamheten ger möjlighet att anvisa åtgärd med längre varaktighet än vad som i regel är möjligt inom ramen för reguljära åtgärder, enligt RRV. Det bör påpekas att RRV:s utvärdering är gjort på ett tidigt stadium, vilket gör det svårt att säga något bestämt om försöksverksamheten.

RRV visar vidare att den friare resursanvändningen som arbetsförmedlingsnämnderna fått tillämpa har inneburit att verksamheten har kunnat anpassas efter individuella behov och lokala förutsättningar. Utvärderingen visar vidare att hindren för effektiva åtgärder inte ligger i enskilda regler, utan i den sammantagna komplexiteten i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Exempel på lokal samverkan

Sedan några år pågår ett antal så kallade SOCSAM-projekt, som syftar till en finansiell samverkan mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård och socialförsäkring, men som också har betydelse för arbetsmarknadspolitiken. I bland annat Stenungsunds kommun och Göteborgs stad finns det sådana. I den första lägesrapporten över Stenungsunds projekt från Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket framgår att projektet bygger på en ny politisk beslutsordning. Genom ett beställarförbund och ett samarbetsråd samt en styrelse som består av de tre huvudmännen har försöksverksamheten drivits. I rapporten skriver man vidare:

”.. ett omfattande och djupgående utvecklingsarbete har åstadkommit inom ramen för försöksverksamheten. Betydande insatser har vidtagits för upptäckt och kartläggning av brister i samverkan och andra problem som berör effektiviteten i offentliga tjänster. Försöket kan i sig redovisa sannolika effekter hos utvalda målgrupper. Arbetsmarknadsverket och dess lokala representanter förefaller vara en strategisk aktör i samverkan, särskilt i rehabiliteringsarbetet. Det föreligger dock svårigheter med att särskilja specifika försökseffekter från generella utvecklingstendenser”.

SOCSAM-projektet i Göteborg är förlagt till Hisingen. Projektets målgrupper är personer i riskzonen för långa sjukskrivningar eller förtidspensionering. Syftet är att minska kostnaderna för sjukskrivning, arbetslöshet och socialbidrag, förkorta behandlingsprocesserna och ta bort flaskhalsar. Ytterligare syften är att minska långtidsarbetslösheten för att svaga grupper ska kunna komma in på arbets-

marknaden eller i övrigt få meningsfulla arbetsuppgifter. I och med att projektet samarbetar med Länsarbetsnämnden i Göteborg är det möjligt att tillvarata hela den arbetsmarknadspolitiska arsenalen i projektet.

Eftersom denna verksamhet inte har pågått under någon längre tid är det naturligtvis svårt att få fram några slutsatser.

Volym framför kvalitet

Regeringen betonar i vårpropositionen 1996/97:150 att lokala lösningar baserade på nationella mål ska prioriteras framför centralstyrning. Dessvärre har det så kallade volymkravet kommit att motverka detta. Kravet som ställts på Arbetsmarknadsstyrelsen att uppnå vissa volymer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har begränsat möjligheterna i valet av åtgärder och därmed möjligheterna till lokala lösningar. Kvaliteten i åtgärderna har fått komma i andra hand till förmån för mer uttalade kvantitetskrav. Riksrevisionsverket (RRV) uppmärksammar denna motsättning i sin utvärdering av försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnder. Arbetsförmedlingsnämnderna ansåg att de höga volymkraven leder till billiga, men ineffektiva insatser som enbart leder till rundgång, men sällan till reguljära jobb.

Volymkravet uppmärksammades också vid de seminarium som Storstadskommittén genomförde med lokala representanter från de kommuner och statliga myndigheter som deltar i försöksverksamheten kring arbetsförmedlingsnämnder. Man underströk ofta behovet av en förändring av verksamhetsinriktningen, som tar sin utgångspunkt i de lokala aktörernas önskemål. Det bör till exempel vara möjligt att från lokalt håll få satsa på en bra arbetsmarknadsutbildning som man vet leder till arbete, även om den är dyr.

Vem och hur många är i arbetsmarknadsåtgärd?

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är till för alla människor som är arbetslösa. Detta gäller oavsett om man är ansluten till arbetslöshetsförsäkringssystemet, kontanta arbetsmarknadsstödet eller oförsäkrad och får socialbidrag som försörjningsersättning.

I genomsnitt deltog 191 000 arbetslösa i månaden i någon form av arbetsmarknadsåtgärd under år 1997. Motsvarande antal i de berörda storstadskommunerna i oktober 1997 var 32 954.

De utomnordiska medborgarna är en prioriterad grupp inom arbetsmarknadspolitiken. Detta innebär bl.a. att andelen utomnordiska

medborgare i arbetsmarknadsåtgärder ska vara fler än andelen arbetslösa inom gruppen. Under perioden 1995–97 har andelen i arbetsmarknadsåtgärder varierat mellan 12–14 procent medan andelen arbetslösa uppgått till 10–11 procent.²⁶ Arbetsmarknadsutbildning är den åtgärd som har den högsta andel utomnordiska medborgare, där de utgjorde närmare 25 procent av deltagarna. Drygt 20 procent av de som deltog i arbetslivsutveckling (ALU) var utomnordiska medborgare. Deras andel av arbetsplatsintroduktion (API) var knappt 20 procent. Även när det gäller rekryteringsstöd nådde andelen utomnordiska medborgare en relativt hög nivå.

Storstadskommittén har försökt att få de berörda storstadskommunerna att redovisa deras andel arbetslösa som endast har socialbidrag som försörjningskälla samt hur många av dessa som är i någon form av åtgärd. Detta har tyvärr visat sig omöjligt av en rad skäl. Länsarbetsnämnderna (LAN) i storstadsregionerna har däremot vissa uppgifter som kan ligga till grund för en rimlig uppskattning. Arbetsförmedlingen registrerar de arbetslösa i tre kategorier: arbetslösa med a-kassa, arbetslösa med KAS, arbetslösa utan försäkring eller utförsäkrade. Den sistnämnda kategorin består huvudsakligen av personer som försörjer sig genom socialbidrag.

Av nedanstående tabell framgår att andelen arbetslösa oavsett kategori som är i åtgärd, är i genomsnitt 20 procent. Det framgår också att andelen åtgärder är proportionellt fördelade efter varje kategori, dvs. gruppen arbetslöshetsförsäkrade utgör drygt 60 procent av de samtliga inskrivna och tar också 60 procent av åtgärderna i anspråk.

Tabell 1: Andel av samtliga inskrivna hos arbetsförmedlingen, respektive i åtgärd. Oktober 1997. Procent.

	Arbetslösa med a-kassa			Arbetslösa med KAS			Arbetslösa som är oförsäkrade		
	Inskrivna hos AF	andel i åtgärd	andel av samtliga i åtgärd	Inskrivna hos AF	andel i åtgärd	andel av samtliga i åtgärd	Inskrivna hos AF	andel i åtgärder	andel av samtliga i åtgärd
Huddinge	60,6	20,0	59,9	10,7	20,0	12,0	27,8	20,0	27,9
Botkyrka	56,5	20,0	59,4	11,9	20,0	11,5	30,7	20,0	28,7
Haninge	59,0	20,0	66,9	10,5	20,0	8,3	27,8	20,0	24,6
Södertälje	63,4	20,0	59,8	10,0	20,0	10,6	24,5	20,0	29,6
Stockholm	56,1	19,0	60,3	10,6	17,0	10,9	30,6	16,6	28,6
Malmö	63,5	26,0	66,5	6,9	31,0	8,4	29,7	21,0	25,1
Göteborg	58,2	20,6	61,8	10,7	19,4	10,8	28,6	18,0	27,2

Källa: AMS

²⁶ Prop. 1997/98:1 utgiftsområde 14, s. 25.

En rik flora av arbetsmarknadsåtgärder

Det finns en rik flora av arbetsmarknadsåtgärder som har skapats under 1990-talet. Med tanke på att omkring 200 000 människor deltog i genomsnitt varje månad i någon form av åtgärd under år 1997, så är det förståeligt att verksamheten kostar. Drygt 25,6 miljarder kronor blev kostnaden för år 1997.

Vi ska i detta sammanhang beskriva några av dessa åtgärder som är vanliga i storstäderna och i dess utsatta stadsdelar. Gemensamt för flertalet åtgärder är att de i regel inte ges längre än i 6 månader.

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är främst en omställningsutbildning för arbetslösa som behöver förnya sina kunskaper för att kunna fortsätta arbeta inom sina yrkesområden eller dem som behöver en ny yrkesutbildning för att kunna byta yrkesinriktning. Utbildningen ska ha en klar yrkesinriktning. Under slutet av åttiotalet hade 74 procent arbete sex månader efter avslutad utbildning. Motsvarande andel under budgetåret 1995/96 var 37 procent. Andel i arbete 90 dagar efter åtgärd var 20 procent 1997.

Arbetslivsutveckling

Arbetslivsutveckling (ALU), som inrättades år 1993, är den i särklass vanligaste åtgärden. Dess syfte är ge de arbetslösa möjlighet att bibehålla sin kompetens och sina kontakter med arbetslivet. Åtgärden används inom alla sektorer, men en viss restriktivitet ska gälla gentemot det privata näringslivet för att undvika undanträngningseffekter. ALU har hittills varit begränsat till 6 månader med möjlighet till förlängning, men i och med årsskiftet 1997/98 ska tidsbegränsningen upphöra. Det var ytterst få, 11 procent, som 90 dagar efter denna åtgärd hade ett arbete.

En utvärdering som NUTEK genomförde visar att ALU har mycket goda psykosociala effekter på deltagarna.²⁷ Hela 70 procent av deltagarna mådde bättre under ALU jämfört med när de var öppet arbetslösa. Utvärderingen visade dessvärre att ALU medför att arbetssökandet bland deltagarna minskade betydligt. Hälften av deltagarna sökte inte arbete överhuvud taget. Även undanträngningseffekten av ALU var relativt stor, enligt utvärderingen. Det var fram-

²⁷ Utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska åtgärden Arbetslivserfarenhet, ALU, rapport från NUTEK, 1996.

för allt inom den offentliga sektorn som man missbrukade möjligheten att tillsätta ALU för att minska arbetsbelastningen för ordinarie personal.

Arbetsplatsintroduktion

Arbetsplatsintroduktion (API) syftar i likhet med ALU att ge de arbetslösa kontakter med arbetslivet och öka deras kompetens. API infördes år 1995 och ersatte tidigare praktikformer såsom invandrarpraktik, akademikerpraktik, m.fl. Trots sina likheter med ALU så var det nästan tre gånger fler som hade ett arbete 90 dagar efter åtgärden år 1997, dvs. 28 procent.

Individuellt anställningsstöd

Individuellt anställningsstöd, som från och med den 1 januari 1998 ersätter beredskapsarbete, utbildningsvikariat och rekryteringsstöd, är en särskild satsning för att underlätta för långtidsarbetslösa att komma in på arbetsmarknaden. Stödet lämnas för tillsvidareanställning, provanställning och andra tidsbegränsade anställningar. Av dem som erhållit ett arbete med rekryteringsstöd hade drygt 67 procent ett arbete 90 dagar efter åtgärden år 1997.

Datortek

Datortek infördes år 1995 och vänder sig till arbetslösa ungdomar och syftar till att erbjuda kunskaper i informations- och datahantering. Deltagarna medverkar parallellt i olika yrkesväglednings- och jobbsökaraktiviteter. Det när något fler som efter avslutat datortekprogram som 90 dagar senare hade ett arbete i jämförelse med de som deltog i ALU, 15 procent. Oftast börjar ungdomarna studera istället.

Kommunal utvecklingsgaranti

Kommunerna ska år 1998 ha möjlighet att erbjuda arbetssökande ungdomar mellan 20–24 år en så kallad utvecklingsgaranti. Har den arbetsökande inte inom 100 dagar skaffat sig en meningsfull sysselsättning övergår ansvaret för aktivering till kommunen. Aktiviteterna ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Aktiviteten ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Utveck-

lingsinsatserna bör normalt inte omfatta mer än tolv månader. Därefter ska individen pröva sina möjligheter att själv skaffa sig ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden i tre månader med den ersättning hon eller han hade före den kommunalt anordnade utvecklingsinsatsen. Ungdomarnas ersättningar vid deltagande i insatserna kommer att variera beroende på om de är arbetslöshetsförsäkrade eller socialbidragsberättigade. Ungdomar som varken är försäkrade eller socialbidragsberättigade får endast ett skattefritt bidrag om 1 997 kronor per månad, vilket motsvarar ett beskattat utbildningsbidrag.

För socialbidragsberättigade lämnas i stället en ersättning som motsvarar vad som skulle lämnas i socialbidrag. Ungdomar som har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa får utbildningsbidrag som motsvarar arbetslöshetsersättningen. Utvecklingsgarantin kvalificerar inte för ersättning från arbetslöshetskassa, men tiden i åtgärd ska räknas som överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningen är inte heller sjukpenning- eller pensionsgrundande. De som är försäkrade ska inte räkna in sin ersättning i ersättningsperioden. De socialbidragsberättigade som vägrar att delta i lämplig åtgärd kommer att förlora rätten till socialbidrag.²⁸

Otraditionella arbetsmarknadsinsatser

AMS har ett anslag för otraditionella arbetsmarknadsinsatser som inte ryms inom ramen för ordinarie regelverk. Anslaget uppgick till 550 miljoner kronor år 1997. Vid användningen av detta anslag ska speciellt invandrares och ungdomars behov uppmärksammas. Anslaget har under år 1997 också använts till insatser i försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnder, nyföretagarprojekt för ungdomar, kvinnor och invandrare samt nationell medfinansiering av Mål 3-projekt.

Starta-eget bidrag

Antalet arbetslösa som fått starta-eget bidrag har tiodubblats under 1990-talet i jämförelse med antalet som fick det i slutet av 1980-talet. Starta-eget bidraget kan ges i 6 månader. Utomnordiska medborgare utgör en relativ liten del av de som får detta bidrag. Under budgetåret 1995/96 uppgick andelen till drygt 5 procent, vilket klart understiger deras andel av de arbetssökande. Riksdagens revisorer

²⁸ Prop. 1997/98:1 utgiftsområde 14.

som har granskat starta-eget bidraget menar att anledningen till att de utomnordiska medborgarna är underrepresenterade kan vara att bidragets utformning ofta passar denna grupp sämre. För att öka invandrarnas möjlighet till nyföretagande införs i och med årsskiftet 1997/98 en möjlighet att förlänga starta-eget bidraget till 12 månader för denna grupp. Denna möjlighet för förlängning finns även för kvinnor. Regeringen avser också att uppdra åt AMS att i ökad utsträckning erbjuda invandrare individuell handledning och utbildning i nyföretagande. Erfarenheterna hittills är att de företag med personer som fått starta-eget bidrag har haft en något lägre överlevnadsgrad jämfört med andra nystartade företag. En annan erfarenhet är att många invandrare har för låg ersättning från a-kassan, vilket försvårar deras möjligheter att leva på starta-eget-bidraget. Vissa kommuner ger dock möjligheter för dessa människor att komplettera starta-eget-bidraget med socialbidrag.

AMI – ytterligare en resurs

En annan aktör som har stor betydelse för arbetssökande som står långt ifrån arbetslivet är Arbetsmarknadsinstitutet (AMI). AMI erbjuder yrkesinriktad rehabilitering och fördjupad vägledning för i första hand arbetshandikappade, men tar även hand om arbetssökanden som upplever osäkerhet i yrkesvalet, som har begränsad arbetsförmåga eller har särskilda svårigheter på arbetsmarknaden. Verksamheten vid AMI innefattar insatser som arbetsvägledning, information, utredning och funktionsbedömning, arbetsprövning, arbetsplatsintroduktion, arbetsplatsanpassningar i olika former och anställningsförberedande aktiviteter.

Lokala arbetsmarknadsåtgärder i kommunal regi

Storstadskommunerna, har vid sidan om de ordinarie arbetsmarknadspolitiska verksamheterna, inlett försöksverksamheter för att skapa lokal sysselsättning. Man ger personer som riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet sysselsättning inom olika projektverksamheter. Syftet med dessa aktiviteter är att minska risken för arbetslösa att komma vid sidan av det sociala liv och den gemenskap som ett arbete normalt innebär.

I de sju storstadskommunerna har det skett en stark ökning av de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna. Ökningen är hela 35 procent från april år 1996 till april år 1997. Antalet var cirka 9 500 i april år

1996 och 12 811 i april år 1997. I våra sju s.k. jämförelsekommuner, har ökningen enbart varit 7 procent under motsvarande period.

Generellt i hela landet har kommunernas insatser mot den öppna arbetslösheten ökat med 15 procent mellan perioden april år 1996 till april år 1997.³¹ Storstadskommunernas andel av åtgärderna (exklusive arbetsmarknadsutbildning) uppgick till 47 procent i april år 1997. En utförlig beskrivning av storstadskommunernas arbetsmarknadsinsatser ges i bilagan.

Mål 3 och Employment i Sverige och i utsatta stadsdelar³²

EU:s strukturpolitiska insatser kanaliseras huvudsakligen via stöd till sex s.k. mål. Ett av dessa målområden är det så kallade mål 3, som syftar till att minska arbetslösheten genom kompetensutveckling och ökade kunskaper hos följande grupper: långtidsarbetslösa, ungdomar mellan 17 och 24 år, arbetshandikappade och invandrare i Stockholm, Göteborg och Malmö. Ansvaret för mål 3 i Sverige ligger på Arbetsmarknadsverket (AMV) och den praktiska hanteringen av de enskilda projekten är decentraliserat till länsarbetsnämnderna.³³

Gemenskapsinitiativet Employment syftar till att genom utvecklingsprojekt öka jämställdheten på arbetsmarknaden samt förbättra möjligheterna till arbete för arbetshandikappade, utsatta grupper och ungdomar. Programmet är transnationellt, vilket innebär att projekten genomförs i partnerskap mellan liknande projekt i minst tre andra medlemsstater.

Employment är uppdelat i fyra underprogram:

- Horizon, som syftar till att öka möjligheterna till sysselsättning för handikappade.
- Youthstart, för att underlätta inträdet i arbetslivet för ungdomar under 20 år utan yrkesutbildning eller med bristande grundkunskaper.
- Now, som syftar till att genom utbildning öka jämställdheten på arbetsmarknaden och öka kvinnors möjligheter till sysselsättning.
- Intergra, som syftar till att underlätta för utsatta grupper, främst flyktingar och invandrare, att få sysselsättning.

³¹ Kommunernas ekonomiska läge, oktober 1997, Svenska kommunförbundet.

³² Redogörelsen över Mål 3 och Employment baseras på ett arbetsmaterial som Joakim Ollén har gjort på Storstadskommitténs uppdrag.

³³ För Mål 3 projekt i Sverige fram till programperiodens utgång år 1999 är avsatt 347 MECU från EU:s Socialfond. Till detta kommer den nationella medfinansieringen från svensk sida, vilket totalt sett ger ett utrymme för insatser upp till en ram av 771 MECU för perioden 1995–1999.

Svensson Professional Management, som på uppdrag av svenska övervakningskommittén för mål 3 och Employment har utvärderat mål 3 och Employment, anser bland annat att den övergripande inriktningen på mål 3 har varit relevant eftersom långtidsarbetslösa, ungdomar, handikappade och invandrare har stora problem på den svenska arbetsmarknaden.

Beträffande Employment konstateras bl.a. att projekturvalet varit relativt jämt fördelat mellan storstad, mindre orter och glesbygd och att cirka 20 procent av projekten genomförs i mål 6-områden.

AMS uppföljning av mål 3 visar bland annat att från juli år 1995 till december år 1997 har sammanlagt 1 032 projekt registrerats. Av dessa hade 888 haft sammanlagt 82 144 deltagare. Mer än hälften av samtliga deltagare återfinns i de projekt som i första hand är inriktade mot långtidsarbetslösa. Ungdomsprojekten engagerar cirka 40 procent av samtliga deltagare medan de båda andra målgrupperna, arbetshandikappade och invandrare står för en liten del av antalet deltagare. Gruppen arbetshandikappade utgör 5 procent av samtliga och invandrargruppen utgör endast 3 procent. Dessa siffrorna måste tas med en betydande reservation eftersom projektdeltagarna bara kan klassificeras efter en enda målgrupp. Exempelvis är 14 procent av alla deltagare utländska medborgare enligt AMS register.

En tredjedel av deltagarna deltar i kompetensutvecklande projekt.

Datorteksanknutna projekt samlar nära hälften av alla deltagare och vägledningsprojekt cirka 14 procent. Projekt inriktade på start av nya företag samlar bara 6 procent av samtliga. Det sker dock en ökning av antalet starta-egget-projekt. Vidare kan konstateras att projekt inriktade mot målgruppen invandrare har haft en kraftig ökning under våren 1997.

AMS senaste uppföljning, ISEK 1997:1 visar att var femte deltagare av de 55 729 personer som avslutat sina projekt före 1 augusti 1997 har fått ett arbete.

En högst angelägen fråga i sammanhanget är hur många av de 1 032 Mål 3-projekten som har någon koppling till de frågeställningar som Storstadskommittén behandlar. Med reservation för brister i materialet kan vi dock utläsa att 312 projekt genomförs i de tre storstadsregionerna. Av dessa är 107 förlagda till Stockholms län, 121 till Göteborgsregionen och 87 projekt till Skåne. Av någon anledning är Storstockholm något underrepresenterat, liksom att storstadsregionerna totalt sett har färre projekt än vad som motsvarar deras storlek.

Det är svårt att finna ett större antal projekt med en mera utpräglad koppling till den problembild som finns i utsatta stadsdelar har.

Återigen med reservation för brist på exakthet har vi funnit att 22 projekt i Storstockholm, 15 projekt i Göteborgsregionen och 8 projekt i Malmöregionen förefaller ha en rimlig anknytning till storstadsproblematik. Vad kännetecknar då dessa projekt? I ett flertal fall är inriktningen kompetenshöjande åtgärder. Också starta eget-projekt förekommer i denna kategori. Både offentliga och privata aktörer är engagerade i dessa projekt.³⁴

Stöd till nyföretagande

Staten arbetar aktivt med att underlätta möjligheterna för företagare att skaffa riskskapitalförsörjning. Det sker bland annat via länsstyrelserna, NUTEK och ALMI.

1 juli 1994 bildade staten i samverkan med vissa näringslivsorganisationer ett centralt aktiebolag ALMI Företagspartner AB. ALMI ersatte de dåvarande Utvecklingsfonderna. ALMI Företagspartner har till uppgift att dels allmänt verka för företagsutveckling, dels äga aktier i de regionala bolagen samt samordna och ansvara för medeltilldelning till bolagen.

Verksamheten med rådgivning och finansiering organiseras i form av 22 regionala aktiebolag. Moderbolaget äger huvuddelen av aktierna i de regionala bolagen och utser majoriteten av bolagens styrelser. Övriga ägare i de regionala bolagen utgörs av landsting och de kommuner som står utanför landstingen. Styrelserna är sammansatta av regionalt förankrade företagare och politiker med erfarenhet av näringslivsfrågor.

Resurskrävande insatser, som företagsutveckling, finansiering och finansieringsrådgivning, skall enligt regeringen, inriktas på företag med lönsamhets- och tillväxtpotential. Nödvändiga prioriteringar med hänsyn till den regionala näringsstrukturen får göras av varje regionalt organ.”³⁵

Flertalet regionala bolag utför dessutom uppdrag för exempelvis olika länsmyndigheter och kommuner. En begränsad del av intäkterna kommer från konsultuppdrag till företag och deltagaravgifter från utbildningsverksamhet.

³⁴ Exempel på kompetenshöjande projekt är bl.a. kvinnoprojektet Astrid i Botkyrka, "Utbildning till säljare" i Botkyrka, "Arbetscentret Kompassen" i Huddinge och "Kooperativt resurscentrum" i Huddinge. "Kompetenshöjning för invandrare" i Göteborg som anordnas av TCO och ett flertal invandrarprojekt anordnade av bland annat Länsarbetsnämnden och Västsvenska Handelskammaren. I Malmö finns "Mångkulturellt entreprenörskap", anordnat av Folkuniversitetet och "CC-trading" inriktat på försäljning på östeuropeiska marknader. I Stockholmsregionen återfinns "Starta eget för invandrare" och "Marknadsplats Europa".

³⁵ Proposition 1993/94:40 Småföretagsutveckling, sid 15.

Regionalt bör ALMI vidare prioritera nyföretagande och strategiska rådgivningsinsatser som främjar internationalisering och kontaktskapande. Även annan verksamhet av strategisk betydelse bör genomföras, exempelvis tekniknivåhöjande verksamhet och delvis en ny form av tjänster, finansrådgivning och finansmäkleri.³⁶

Målgruppen är företag med mindre än 200 anställda och då främst företag med mindre än 50 anställda.

ALMI:s nyutlåning sker antingen via nyföretagarlån eller företagarlån till kvinnor. Nyföretagarlån ges till nystartade företag där ALMI står för maximalt 30 procent av kapitalbehovet. Företagarens insats är 10 procent. Övrig finansiering utgörs som regel av banklån. Nyföretagarlån ges från 50 000 kronor till högst 1 miljon kronor. De första åren är ränte- och amorteringsfria. Lån till kvinnliga företagare ges till företag som ägs av en eller flera kvinnor. ALMI står för upp till hälften av lånebehovet, dock högst 150 000 kr. Resten täcks genom eget kapital eller banklån. Detta lån är också ränte- och amorteringsfritt de första åren.

Kooperativ i utsatta stadsdelar

Storstadskommittén anser att den kooperativa verksamhetsformen är lämplig för gemensam verksamhet, men att använda den kooperativa företagsformen vid produktionsverksamhet är dock förknippat med en hel del svårigheter. Därför kan det finnas anledning att förlägga sådan verksamhet i andra företagsformer, t.ex. i enskild firma eller aktiebolag. Vilka möjligheter har då kooperativ att utvecklas i de utsatta stadsdelarna? För att kunna besvara denna fråga gav Storstadskommittén Kooperativa Institutet (KOOPI) i uppdrag att kartlägga förekomsten av kooperativ verksamhet i de utsatta områdena och föreslå hur nya kooperativ kan starta. Detta uppdrag kom sedermera att presenteras i underlagsrapporten Kooperativa möjligheter i storstadsområden (SOU 1996:54)

KOOPI konstaterade i rapporten att brukarkooperativ – mestadels föräldrakooperativa daghem – är betydligt vanligare i medelklassområden än i de utsatta bostadsområdena, medan personalkooperativ i större utsträckning förekommer även i de senare.

Sju kooperativ beskrivs grundligt i rapporten med historik, verksamhet, villkor och framtidsutsikter. Ett tjugotal projekt som kan leda till att nya kooperativ bildas eller att befintliga kooperativs verk-

³⁶ Som ovan, sid 28

samheter utvecklas, beskrivs i rapporten. Mestadels är det arbetsmarknadsprojekt med statliga bidrag, men med mycket varierande intressenter, initiativtagare och målsättningar. Flera syftar till att ge deltagarna kompetens att genomföra sina idéer i en form som de finner lämplig, men bygger på arbetsformer med demokratiskt beslutsfattande som kan utvecklas till kooperativ.

Ett av dessa projekt går ut på att ungdomar med en socialt trasslig bakgrund ska bygga sina egna bostäder och samtidigt kunna få utbildning till byggnadsarbetare. Härigenom kan också en grund för en tryggare tillvaro och en ljusare framtid läggas. Ungdomarna ska föreslås att tillsammans bilda ett kooperativ för att organisera byggarbetet och teckna avtal med byggherren.

Bland de generella erfarenheter som rapporten framhåller är att bostadsföretagen i de utsatta bostadsområdena har en helt avgörande betydelse för att den kooperativa verksamheten blir framgångsrik. Fastighetsbolagens stöd grundas på insikten att kooperativets verksamhet kan ge både sociala och ekonomiska vinster för bostadsområdet, såsom minskad omflyttning, bättre social kontroll och minskad skadegörelse. Ett mycket framgångsrikt exempel på detta är det tidigare beskrivna bostadsområdet Eriksbo i Göteborg. Det största hindret idag för en vidareutveckling av Kooperationen är enligt KOOPI de bristande kunskaperna och kännedomen om den kooperativa företagsformen. Detta hinder elimineras bäst genom utbildning och information av både blivande kooperatörer och alla olika samhällsaktörer som kommer i kontakt med dessa. Det handlar också om att sprida kooperativa exempel och modeller som förebilder och möjliga lösningar.

Erfarenheterna visar att följande punkter är viktiga för att åstadkomma en god jordmån för kooperativ utveckling:

- Nya affärs- och verksamhetsidéer.
- Nya former för samverkan mellan offentlig verksamhet, kooperativ och föreningar.
- Nya former för finansiering som till exempel nätverksbanker och Stiftelsen för nykooperativt företagande.

Arbetslinjen i Europa

Som vi tidigare nämnde så är kontant-linjen på reträtt i Europa. Detta märks särskilt påtagligt när det gäller de förändringar av villkoren för socialbidrag som flera länder har infört. Flera länder har under de senaste åren infört krav på arbete för socialbidragstagare.

Danmark införde krav på motprestation för socialbidragstagare år 1995. Personer under 25 år beviljas det sedvanliga socialbidraget i högst tre månader. Därefter måste personen anta ett erbjudande om arbete eller utbildning. Hittills visar erfarenheterna att drygt hälften av personerna under 25 år som deltagit i åtgärder eller utbildning är i reguljärt arbete eller utbildning. Ungdomar som varit i åtgärd inom den privata sektorn har generellt haft bättre utsikter att skaffa sig ett reguljärt arbete.³⁷

Holland har infört motprestationskrav för ungdomar som har uppburit socialbidrag mer än 6 månader. Ungdomarna arbetar 32 timmar i veckan och får en ersättning som motsvarar 80 procent av minimilönen för ungdomar. Den som tackar nej till erbjudandet förlorar rätten till socialbidrag under 13 veckor. Mellan 40 och 45 procent av ungdomarna skaffar sig ett reguljärt arbete eller påbörjar en utbildning efter åtgärden. Emellertid har det visat sig att drygt 25 procent av deltagarna avviker från åtgärderna och förlorar därmed rätten till ersättning. Inget tyder på att dessa ungdomar ersätter åtgärden med ett arbete inom den reguljära arbetsmarknaden, snarare tenderar de att marginaliseras än mer.

Även i Frankrike har införts krav på motprestation för socialbidragstagare. Ungdomar arbetar 20 timmar i veckan för en ersättning som motsvarar 50 procent av landets minimilön. Arbetsåtgärderna får endast ske inom den offentliga sektorn och i frivillighetsorganisationer. Man är också angelägen om att åtgärderna ska upplevas som meningsfulla och inte ska åstadkomma undanträngningseffekter. Utvärderingar visar att deltagarna ofta upplever åtgärderna som meningsfulla, men nästan ingenting tyder på att deras utsikter att skaffa ett reguljärt arbete förbättras via åtgärderna.

Initiativet *Emploi de ville*, eller stadsjobb, iscensattes år 1996. Satsningen ingår i det nationella programmet för storstadsutveckling. Målgruppen är arbetslösa ungdomar med socialbidrag i städerna. Målet är att 100 000 ungdomar ska delta i meningsfulla arbeten i utsatta stadsdelar. Åtgärderna ska vara långvariga, med kontrakt på upp till fem år. Staten bidrar med drygt halva lönen under de första fem åren. Som ett ytterligare incitament till att anställa dessa ungdomar slipper företagen betala arbetsgivaravgifter under denna tid.

³⁷ Lödelmel, Ivar, *Pisken i arbetslinja*, Forskningsstiftelsen Fafo, Fafo-rapport 226, 1997. Se även *På väg till jobbet från Socialstyrelsen 1997-06-15*.

En utbildningspolitik för alla?

Utbildningsväsendet har genomgått stora förändringar under de senaste åren och det gäller grundskolan och gymnasieskolan såväl som högskolan. Vi ska i detta avsnitt kort redogöra för dessa förändringar. Vi börjar med den senaste utbildningspolitiska satsningen – kunskapslyftet.

Kunskapslyftet och livslångt lärande

Kunskapslyftet inleddes den 1 juli 1997 och ska pågå i fem år. Regeringen har budgeterat 15 miljarder kronor för denna satsning fram till millennieskiftet. Målsättningen med kunskapslyftet är fyrfaldig: förnyelse av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, rättvisare fördelning och ökad tillväxt.

Målgruppen är i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar 3-årig gymnasiekompetens. Härigenom kan en avlastning från arbetsmarknadspolitiken ske samtidigt som nya möjligheter öppnas till samverkan och samutnyttjande av resurser hos arbetsförmedlingen och kommunen. Kunskapslyftet är också öppet för att anställda med kortare utbildning kan delta i satsningen. Utbildningsinsatserna bedöms också förbättra möjligheterna att skaffa sig ett arbete eller byta arbete, samt bidra till en kompetensförbättring av arbetskraften. Kunskapslyftet ska också bidra till att utveckla och förnya vuxenutbildningen både till innehåll, pedagogik och tillgänglighet. Det är möjligt att kombinera studier i kärnämnen med yrkesinriktade studier. Det är även möjligt att läsa in ämnen på grundskolenivå i kombination med ämnen på gymnasial nivå. Vid deltagandet i Kunskapslyftet finns ett särskilt utbildningsbidrag som grundas på ersättning från a-kassan. Detta bidrag kan erhållas under ett läsår, därefter får den studerande söka andra studiestöd t.ex. SVUX, SVUXA eller studiemedel. Genom att öka tillgången på kvalificerad arbetskraft förväntas dessutom den ekonomiska tillväxten öka.

Landets samtliga kommuner deltar i kunskapslyftet och drygt 100 000 utbildningsplatser är fördelade och totalfinansierade av regeringen. Fördelningen av det statliga stödet har dels skett proportionellt mot respektive kommuns andel av arbetslösa som saknar treårig gymnasieutbildning, dels har hänsyn tagits till kvaliteten på den planerade verksamheten som kommunerna har presenterat i sina ansökningar.

Den nya gymnasieskolan

Den frivilliga gymnasieskolan är idag i praktiken obligatorisk för alla elever som slutar grundskolan. Gymnasieskolan har sexton nationella program som både är studieförberedande och yrkesförberedande. Alla program är treåriga. Inom de yrkesinriktade programmen är det tre kurser som är gemensamma för alla fjorton programmen, nämligen företagsekonomi, data och arbetsmiljö. Till detta kommer kärnämnen som alla måste läsa oavsett programval. Kärnämnen är svenska, engelska, samhällskunskap, religionskunskap, naturkunskap, matematik, estetisk verksamhet, hälsa och idrott.

Vid sidan av nationella program finns specialutformade program samt individuella program. Det individuella programmet kan ha olika längd och innehåll beroende på elevens behov. Här ges en kombination av yrkesutbildning på ett företag och studier i kärnämnen. Praktik inom gymnasieskolan sker via systemet med arbetsplatsförlagd utbildning (APU), som omfattar 15 veckor.

Utveckling av en modern lärlingsutbildning

Regeringen har uppmärksammat behovet av ett större inslag av praktik inom gymnasieskolan. Man har beslutat genomföra ett pilotprojekt där gymnasieskolan kompletteras med en ny modern lärlingsutbildning. Avsikten är att två år skall vara gemensam utbildning för alla på programmet och därefter skall möjlighet ges att välja antingen den traditionella vägen eller en arbetsplatsförlagd lärlingsutbildning varvad med studier i ett till två år.

Lokala försök med lärlingsutbildning

I försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnder har två kommuner infört arbetsplatsförlagd lärlingsutbildning med varierande omfattning:

- I Skövde har man en tvåårig lärlingsutbildning. Det första året bekostas av arbetsförmedlingsnämnden och deltagarnas ersättning motsvarar KAS-nivå. Det andra året bekostas av arbetsgivaren. Kommunen administrerar utbetalningen av ersättningarna och försäkringar till deltagarna i det kommunala ungdomsprojektet. Det är yrken där framför allt gymnasieutbildning saknas, som är aktuella. Praktikplatserna i ungdomsprogrammet används som rekryteringsbas för arbetsgivare och deltagare i projektet. Denna lärlingsutbildning möjliggör en längre sammanhållen introduktionspe-

riod. I avtalen med arbetsgivarna stipuleras att målet för lärlingsutbildningen är en fast anställning.

- I Södertälje är lärlingsprogrammet ettårigt och är att betrakta som en arbetsmarknadsutbildning (20 procent) och praktik (80 procent). Lön utgår till deltagarna med 6 000 kronor per månad för den som är mellan 18 och 20 år. 6 500 kronor per månad får de som är mellan 20 och 24 år. Ersättningsnivån är högre än KAS-nivån, vilket har varit ett krav från de företag som engagerats. Den högre ersättningen, i form av ett förstärkt utbildningsbidrag, medfinansieras genom kommunens resurser för det kommunala ungdomsprogrammet. Företaget åtar sig att svara för utbildning, lärare, handledare och utbildningsmaterial. Försäkringen för deltagarna har lösts genom att man använder utbildningsbidrag som försörjning.
- Ett ytterligare exempel är det lärlingsprojekt som sker i samverkan mellan Länsarbetsnämnden, Länsstyrelsen, näringslivet i Stor-Göteborg, Västsvenska Handelskammaren och Göteborgs kommun. Projektet omfattar 400 arbetslösa ungdomar i åldern 20–30 år. Samtliga har avslutad gymnasieutbildning, men har inte kunnat etablera sig på arbetsmarknaden. Lärlingsprojektet ingår som en del i det av regering och riksdag beslutade landshövdingeuppdraget, som syftar till samverkan för att skapa tillväxt. Projektet påbörjades den 1 oktober 1997, med 200 ungdomar. Av dessa har under de tre första månaderna 32 st erbjudits fast anställning av det företag de arbetat som lärling på.

Kvalificerade yrkesutbildningar

Följande kvalificerade yrkesinriktade utbildningar är exempel på vad som ges idag. Dessa kräver heltidsstudier:

- Yrkestekniska högskoleutbildningar (YTH-utbildningar) drivs som försöksverksamhet vid vissa högskolor. Initiativet till dessa utbildningar har kommit från de fackliga organisationerna. Särskilda studieförmåner utgår och riktas till yrkesverksamma som har två-årig yrkesutbildning på gymnasienivå. Utbildningen leder till en yrkesteknisk högskoleexamen antingen inom industriell teknik eller byggnadsteknik.
- Kvalificerad yrkesutbildning. Denna utbildning är en försöksverksamhet som startade år 1996 och anordnas i nära samverkan med det lokala arbetslivet och olika utbildningsaktörer dvs. gymnasieskolan, KOMVUX, högskolan och företag. Arbetsmarknadens par-

ter har stort inflytande över utbildningens inriktning och geografiska förläggning och därför prioriteras yrkesområden där det finns efterfrågan på arbetskraft. En tredjedel av utbildningen är arbetsplatsförlagd och finansieras därför av företagen. Utbildningen vänder sig både till elever som just avslutat gymnasieskolan och till redan yrkesverksamma som vill utveckla sin kompetens inom ett bestämt område. Utbildningen är studiemedelsberättigad. Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning beslutar om statsbidrag eller särskilda medel efter ansökan från utbildningsanordnare. För tillträde till denna utbildning krävs att sökanden har fullföljt ett nationellt program i gymnasieskolan eller har motsvarande svensk eller utländsk utbildning eller har förvärvat motsvarande kunskaper genom annan verksamhet.

Insatser för högre utbildning

Basåret – ett steg in i högskolevärlden

Hösten 1992 inrättades det så kallade basåret vid 26 universitet och högskolor. Syftet med basåret var att ge de studerande med allmän behörighet de särskilda förkunskaper som krävs för en naturvetenskaplig/teknisk utbildning inom högskolan och därmed öka rekryteringsbasen för sådana studier. Bakgrunden var en förväntad brist på naturvetenskapligt och tekniskt utbildade människor i samhället.

Att bli antagen till en studieplats på ett basår innebar att man var garanterad en plats på en efterföljande utbildning under förutsättning att man slutförde basåret.

För att öka den regionala spridningen beslutade regering och riksdag att basårsstudier från och med hösten 1995 skall ges även av Komvux och av Statens skola för vuxna (SSV), i kommuner utan närhet till en högskola. Här ansvarar Komvux för antagningsregler och innehåll i utbildningen. Fördelarna med att anordna basårsutbildningen inom Komvux är bl.a. att utbildningen på så sätt kan spridas geografiskt. Bland annat bör basåret i högre grad anpassas till de studerandes skiftande förutsättningar och tidigare utbildningar.

Det finns ett antal viktiga skillnader mellan basåret inom Komvux och inom universitetet/högskolan enligt Skolverket och Högskoleverket:³⁸

³⁸ Skolverkets och Högskoleverkets rapport "Och dessutom känner jag mig smartare nu än innan", nr 7 1996)

– Den som fullföljt basåret inom Komvux får ett stipendium på 10 000 kr medan den som gått högskolans basår garanteras en plats på högskolan.

– Basårsplatserna inom Komvux och omkring hälften av högskolornas basårsplatser har finansierats inom ramen för den särskilda satsningen mot arbetslöshet. Detta har medfört att basårsplatserna inom Komvux vanligtvis har reserverats för arbetslösa. Detta gäller inte inom högskolan.

– Universiteten och högskolorna kräver vanligtvis allmän högskolebehörighet och matematik för tillträde till basåret. För basår inom Komvux krävs inte alltid allmän högskolebehörighet och nivån på matematikförkunskaper varierar kraftigt.

Under basåret kan den studerande beviljas studiemedel. Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) lämnas alltså inte. I stället görs en avskrivning med hälften av det lån som avser basåret sedan högskoleutbildningen slutförts. Detta överensstämmer i stort med vad som gäller för vuxenstuderande som uppburit studiemedel för gymnasiala studier och som bedrivit en tids studier i högskolan.

Under år 1995 inrättades den så kallade aspirantutbildningen. Denna utbildning är mer att likna vid ett förberedande år för ett yrkesverksamt liv för redan högskoleutbildade. Ett antal universitet och högskolor har på försök fått anordna denna aspirantutbildning som i första hand skulle vända sig till arbetslösa invandrare med akademisk utbildning. Syftet med utbildningen är att underlätta deras inträde på arbetsmarknaden samtidigt som deras kompetens ska tillvaratas. En viktig komponent i den föreslagna utbildningen är inslag av praktik i näringslivet eller i offentlig sektor. Detta förutsätter att respektive universitet och högskola har ett gott samarbete med de företag som erbjuder praktikplatser. För närvarande pågår en utvärdering av denna utbildningsinsats.

Folkhögskolan och studieförbunden

Folkhögskolan och studieförbunden är två viktiga utbildningsaktörer i de utsatta stadsdelarna. Genom statens allmänna stöd till folkbildningen ingår det så kallade "arbetslöshetsanslaget" (ALA). Folkhögskolorna och studieförbunden vänder sig därför med vissa utbildningar till deltagare med mycket skiftande bakgrund, men där de flesta är arbetslösa. De prioriterade grupperna är invandrare, kvinnor, lågutbildade och handikappade.

En utvärdering har gjorts över hur studieförbund och folkhögskolor hanterar uppgiften att anordna utbildning för arbetslösa samt vad

insatserna ifråga betytt för dem som deltagit samt för organisationerna själva. I utvärderingen framkom att innehållet i utbildningarna har dominerats av basämnena, eftersatta grupper har prioriterats, arbetsformerna har haft en i högsta grad flexibel karaktär, deltagarnas kunskaper och formella kompetens har ökat liksom deras förmåga att påverka sin livssituation. Få av de som deltagit har visserligen fått ett arbete som ett resultat av sin utbildning, men många som var arbetslösa vid utbildningens start har däremot gått vidare till andra studier.³⁹

Folkbildningens insatser kan sägas ha påverkat de arbetslösa att överhuvud taget våga gå vidare till andra eller högre studier. Den har också bidragit till att deltagarna har blivit klara på vilken slags utbildning som är intressant och tänkbar att gå vidare till.

ALA-stödet har främst gått till att starta nya verksamheter och att hitta och få pröva nya arbetssätt som passar för den situation som de arbetslösa befinner sig i. Det har rört sig om projektinriktade studier, utveckling av individuellt anpassade studieplaner, studiebesök för vidgade vyer och för att hitta yrkesområden för framtida arbete. Det har rört sig om veckobaserad undervisning, distansundervisning, heltidsstudier, användning av material från vanliga skolan samt studier i basämnena som varvats med friskvård och estetiska ämnen.

Folkbildningen fyller en viktig funktion för de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Något entydigt svar på vad som är att betrakta som folkbildningens speciella arbetssätt finns nu inte, snarare är det väl mångfalden som råder. En stor betydelse har dock deltagarstyrningen, dvs. att de som deltar tillsammans får möjlighet att påverka studierna. I den tidigare återopade utvärderingen framkom att flera av de intervjuade säger sig för första gången i utbildningssammanhang fått känna ansvar och blivit respekterade som vuxna människor med resurser som andra kan lära av.

Sammanfattande kommentar

Regeringen har gjort nödvändiga förändringar av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken för att möta nya villkor och behov. Dessvärre har dessa förändringar inte varit tillräckliga. En tydlig indikation på den förda arbetsmarknadspolitikens otillräcklighet är storstadskommunernas engagemang för att försöka upprätthålla målsättningen med arbetslinjen. Flertalet av dessa insatser sker i deras utsatta stadsdelar.

³⁹ Lindgren L, Petersen A-L, Ring L; "Excellens i flexibilitet", Utvärdering av folkbildningens insatser för arbetslösa, Folkbildningsrådet, 1997.

Det är emellertid förknippat med stora svårigheter att iakttä synbara resultat av dessa insatser. I kapitlet Arbete och utbildning i del 1 visar vi att arbetsmarknadssituationen i storstädernas utsatta stadsdelar uppvisade likheter med förhållandena i vissa norrländska glesbygdskommuner. Men på en väsentligt punkt skiljer de sig från varandra. I glesbygden är de arbetslösa geografiskt långt ifrån arbetstillfällena. I storstadsregionerna är arbetsmarknadssituationen avsevärt mer gynnsam och arbetstillfällena fler. Trots den geografiska närheten står ändå många av de arbetslösa i de utsatta stadsdelarna långt ifrån arbetsmarknaden då de ofta saknar "rätt" utbildning och kompetens. Majoriteten av dessa arbetslösa utgörs av ungdomar, utlandsfödda och/eller lågutbildade personer samt ensamstående kvinnor med barn. Inom gruppen utlandsfödda personer finns också en stor grupp flyktingar som har kommit till Sverige under den senaste 5–10 årsperioden.

Enligt vår mening kommer dessa människor inte att bli mer efterfrågade på arbetsmarknaden genom en kraftig sysselsättningsökning eller mer anställningsbara genom de arbetsmarknadsåtgärder som hittills prövats. Vi stödjer denna uppfattning på erfarenheterna dels från 1980-talet då socialbidragsberoendet var högt och sysselsättningen låg i de utsatta stadsdelarna trots en intensiv högkonjunktur, dels från föregående kapitel som entydigt visar att stat och kommun erbjuder stora grupper i dessa stadsdelar åtgärder av olika slag, utan att för den skull påtagligt påverka situationen. Åtgärderna är inte tillräckligt flexibla och anpassade till de individuella behoven och avspeglar inte heller arbetsmarknadens föränderliga behov. Det politiska handlingsutrymmet för att skapa ökad sysselsättning är begränsat. Möjligheterna att förändra arbetsmarknads- och utbildningsinsatserna för arbetslösa och därmed i förlängningen också förändra arbetskraftutbudet, är däremot större.

Vi anser därför det vara nödvändigt att arbetsmarknads- och utbildningsinsatserna i de utsatta stadsdelarna i högre grad än i dag utgår från ett lokalt, sektorsövergripande perspektiv där de lokala möjligheterna och behoven sätts i fokus. Insatserna bör också bygga på aktiviteter som stimulerar nyföretagande utifrån stadsdelarnas sociala och kulturella förutsättningar som människorna i dessa områden har. Detta förutsätter att kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa, som redan i dag är engagerade i att hitta okonventionella lösningar, tilldelas större svängrum för att finna organisatoriska och finansiella samverkanslösningar. En rad formella, men även informella, hinder försvårar sådana lösningar i dag. Vi har pekat på några av dessa, bl.a. arbetsförmedlingens volymkrav och

fördelningen av pengar till otraditionella arbetsmarknadsåtgärder, som minskar möjligheterna att satsa på kvalificerade åtgärder för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Även inom utbildningssatsningarna tillämpas fördelningsmodeller som skapar ogynnsamma villkor för myndigheterna i de utsatta stadsdelarna att arbeta effektivt. I vårt delbetänkande Att röja hinder (1995:142) framhöll vi framför allt de skiftande förvaltningsskulturerna inom myndigheterna och deras svårigheter att samverka finansiellt.

Ett hinder för utveckling av nyföretagande i de utsatta stadsdelarna är delvis förknippad med svårigheterna att skaffa riskkapitalförsörjning. ALMI har här goda möjligheter att i viss utsträckning påverka denna brist. Deras verksamhet kan nämligen i betydande grad påverkas regionalt. Därmed kan särskilda satsningar gentemot de utsatta stadsdelarna utvecklas, som t.ex. omfattar information, rådgivning och samverkan med myndigheter och näringsliv. Detta kan skapa möten som ger förståelse och insikter i dessa stadsdelars speciella förutsättningar och möjligheter.

Mål 3 och Employment

Projekten som finansieras via Europeiska socialfondens mål 3 och gemenskapsinitiativet Employment har en positiv arbetsmarknadspolitisk effekt. Men har de initierade projekten inneburit något stöd för arbetet i de utsatta stadsdelarna i storstadsområdena? Tyvärr inte i den omfattning som kunde varit naturlig med tanke på målsättningen med programmen. Inriktningen på mål 3, med fyra prioriterade målgrupper, överensstämmer väl med den problembild som framtonar i storstadsområdena. Problemen i dessa områden har en mycket stark koppling till såväl långtidsarbetslöshet som arbetslöshet bland unga och invandrare. Också Employment, med dess nationella inriktning och stimulans för nyskapande projekt borde kunna vara ett verksamt redskap för att förbättra förhållandena i storstadsområdenas utsatta stadsdelar. Således finns det skäl som talar för att den framtida tillämpningen av EU:s strukturpolitik borde förändras.

Inte fler arbetsmarknadsåtgärder, utan bättre!

Att ställa krav på motprestation i form av arbete eller utbildning för socialbidragstagare har blivit allt vanligare i flera europeiska länder. Även i Sverige debatteras detta livligt och i del 1 visade vi att det även finns ett folkligt stöd för ett sådant krav. I vårt första delbetän-

kande Att röja hinder (SOU 1995:142) framhöll vi bland annat betydelsen av den moraliska dimensionen i arbetslinjen, dvs. medborgarnas möjlighet att uppleva att de "gör rätt för sig" och är behövda, även när man inte har ett arbete inom den reguljära arbetsmarknaden. I detta sammanhang underströk vi också att enligt socialtjänstlagen ska arbetslösa som är berättigade till socialbidrag vara aktivt arbetssökande eller delta i arbetsmarknadsåtgärder som erbjuds. Undantag från detta krav ska endast göras för personer som på grund av sociala eller hälsomässiga skäl har uppenbara svårigheter att påbörja ett arbete eller sysselsättning.

Vi konstaterade att andelen som är arbetslösa och har socialbidrag som enda försörjningskälla är cirka 40 procent i storstadskommunerna. Denna andel är avsevärt högre i de utsatta stadsdelarna. Drygt 50 procent av de arbetslösa socialbidragstagarna är ungdomar. Uppskattningsvis är drygt 20 procent av dessa aktiva i arbetsmarknadsåtgärder inom arbetsförmedlingen. Under senare år har också storstadskommunerna själva satsat på åtgärder för ett stort antal arbetslösa socialbidragstagare. Resterande andelen av de arbetslösa socialbidragstagarna är antingen aktivt arbetssökande eller står under utredning. Antagligen kommer andelen socialbidragstagare i åtgärder kraftigt att öka om kommunerna inför den så kallade utvecklingsgarantin för ungdomar mellan 20–25 år.

Problemet i de utsatta stadsdelarna är alltså inte bara kvantiteten av åtgärder, utan också kvaliteten i åtgärderna.

Kraven på utbildning ökar och behoven av nya utbildningsalternativ ökar

Vi konstaterade i del 1 att många arbetslösa ungdomar hamnar i en olycklig rundgång mellan perioder av öppen arbetslöshet och deltagande i åtgärder. Rundgången är naturligtvis föranledd av den skriande bristen på arbeten, men vi kan inte utesluta att den även förstärks av de tidigare nämnda bristerna i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den aktuella gruppen av ungdomar har ett stort behov av kompetensutveckling för att kunna leva upp till arbetsmarknadens krav. En del ungdomar är heller inte studiemotiverade och har inte fullföljt sin skolgång, vilket ställer speciella krav på kompetensutvecklande insatser, inte enbart i form av teoretiska studier. Betydelsen av praktiska kunskaper inom olika serviceyrken är stort, vilket också bör lyftas fram och tillgodoses. För ungdomar som bor i de utsatta stadsdelarna är möjligheten till kontakt med arbetsmarknaden särskilt angeläget med hänsyn till att många av dessa har

arbetslösa föräldrar. Härigenom förlorar ungdomarna en viktig länk till ett socialt kontaktnät som allt oftare visar sig vara nödvändigt för att få ett arbete. I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) underströk vi behovet av ett ökat inslag av praktik inom gymnasieskolan. Vi fann också att det fanns starka skäl som talade för att man borde pröva Ungdomspolitiska kommitténs förslag om att låta ungdomarna inom gymnasieskolan välja när de ska börja sin praktikperiod.

I storstadsregionerna blir allt fler varse att en gymnasieutbildning inte räcker särskilt långt för att konkurrera om de lediga arbetstillfällena. Kraven på goda utbildningsmeriter har ökat kraftigt och kommer att öka än mer.

Utbildningsnivån i de utsatta stadsdelarna är generellt högre än riksgenomsnittet, men spännvidden i utbildningsnivån mellan invånarna är stor. I ett tidigare delbetänkande visade vi att den sociala snedrekryteringen till högre studier är mycket framträdande i de utsatta stadsdelarna. Utbildningsresultaten visade sig också vara avsevärt lägre i dessa stadsdelar. Saknas de grundläggande färdigheterna och kunskaperna minskar även möjligheterna till fortsatta studier. Under det senaste året har det också rapporterats om att situationen inom gymnasieskolan i de utsatta stadsdelarna har försämrats kraftigt. Vandalisering och våld har till och med tvingat skolor att stänga. Ska den sociala snedrekryteringen minska och elevernas utbildningsresultat förbättras krävs åtgärder på bred front både inom barn- och ungdomsskolan, men även när det gäller de eftergymnasiala utbildningarna.

Söderutprojektet som Länsstyrelse i Stockholm bedriver tillsammans med sju kommuner i länets södra del, visar att det går att påverka ungdomars intresse för högre studier. Men när deras intresse för fortsatta studier ökar minskar paradoxalt nog deras möjligheter att bli antagna vid regionens universitet och högskolor på grund av platsbrist. Storstadsregionerna har nämligen osedvanligt få utbildningsplatser i förhållande till dess befolkning. Mot detta skulle man kunna invända att ungdomarna skulle kunna söka sig till andra utbildningsorter i landet. Länsstyrelsens erfarenhet är dock att ungdomar från hem där både de ekonomiska resurserna är knappa och studietraditioner saknas, är svårare att motivera att påbörja en universitets- eller högskoleutbildning om de hänvisas till en annan ort. En annan erfarenhet från projektet visar att det finns ett stort behov och intresse bland både näringsliv och ungdomar för fler yrkesinriktade eftergymnasiala utbildningar. Både lärlingsutbild-

ningar och en utbyggnad och permanentning av försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning inom universitet och högskola.

Arbetstidsfrågan

På senare tid har arbetstidsfrågan åter kommit i förgrunden. Detta hänger både samman med situationen på arbetsmarknaden och med allmänna önskemål om mer tid för hem, familj och fritid. Av betydelse i sammanhanget är att fördelningen mellan förvärvsarbete och hemarbete fortfarande är mycket olika för män och kvinnor. Kvinnorna arbetar i större utsträckning deltid och männen utför en betydligt mindre andel av hemarbetet än kvinnorna och ägnar mindre tid till barnen. En avgörande faktor är därför om en generell arbetstidsförkortning skulle påverka denna fördelning och om kvinnorna i så fall i högre utsträckning skulle kunna övergå till att arbeta heltid.

Vi bedömer att arbetstidsfrågan är en angelägen fråga och bör diskuteras på nationell nivå. Det är dock inte en fråga specifikt för storstäderna. Situationen i storstädernas utsatta områden kännetecknas inte av brist på ledig tid, utan snarare det motsatta förhållandet. Kommittén har därför valt att inte närmare fördjupa sig i denna fråga.

6. Folkhälsan – allas ansvar men ingens imperium

I regeringsformen, 1 kap, Statsskicketts grunder, 2§ framgår att:

”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för god levnadsmiljö”.

Ojämlighet i hälsa

Vi har i del 1 beskrivit situationen i storstädernas utsatta områden och riskerna för den enskilda människan, speciellt för de som tvingas stå utanför en arbetsgemenskap. Individerna kan lätt isolera sig och därmed ökar svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden. Detta ökar riskerna för en försämrad hälsa, vilket i sin tur leder till ökade samhällskostnader.

Våra studier och ett stort antal svenska och utländska studier visar att de flesta sjukdomar samvarierar med socioekonomisk bakgrund. Människor med låga inkomster och som har en utsatt social position, ger högre sjuklighet. Detta förhållande kan inte ses som förenligt med ett jämlikhetsmål. Samhället har ett ansvar att motverka ökande klyftor och skapa system som bidrar till likvärdiga möjligheter för alla människor.

I WHO:s 38 hälsopolitiska mål lyfts jämlikhetsmålet fram.¹ Mål 1 handlar om jämlikhet i hälsa. År 2000 skall skillnaden i hälsotillståndet mellan länder och mellan grupper inom länder ha minskat med minst 25 procent. Mål 2 handlar om hälsa och livskvalitet, det vill säga människors möjligheter att utveckla sin egen förmåga att förverkliga sitt liv socialt, ekonomiskt och mentalt. De riktlinjer som riksdagen antagit efter den senaste folkhälsopropositionen (1990/91:175) anger också jämlikhetstanken som central och att

¹ De 38 delmålen är grupperade i fem avdelningar: Bättre hälsa (Hälsa för alla målen 1–12), livsstilar som leder till hälsa (mål 13–17), en hälsosam miljö (mål 18–25), ändamålsenlig vård (mål 26–31) samt utvecklingsstrategier för Hälsa för alla (mål 32–38).

ökad jämlikhet skall vara ett överordnat mål vid prioriteringar i folkhälsoarbetet.

Folkhälsofrågan är också en välfärdsfråga. Begreppet välfärd sammankopplas ofta med enbart materiella förhållanden, men innefattar egentligen flera andra aspekter. Välfärd kan uttryckas i levnadsnivå och livskvalitet. I den svenska välfärdsundersökningen, som utförts av Institutet för Social Forskning användes begreppet levnadsnivå som beskrivning av välfärd. Med levnadsnivå avsågs individens förfogande över resurser. Att individen, under givna förutsättningar, medvetet kan kontrollera och styra sina livsvillkor. Levnadsnivån beskrevs genom uppdelning i nio komponenter²:

- hälsa och tillgång till vård,
- sysselsättning och arbetsförhållanden,
- ekonomiska resurser och konsumentskydd,
- kunskaper och utbildningsmöjligheter,
- familj och social förankring,
- bostad och närservice,
- säkerhet till liv och egendom,
- rekreation och kultur och
- politiska resurser.

I samma undersökning sägs också att välfärd kan handla om de enskilda individernas möjligheter, resurser att förverkliga olika planer eller livsprojekt. Livskvalitet går utöver de resurser som välfärden innefattar och avser individens tillfredsställelse i sin situation.

Ekonomen Amartya Sen anser att välfärd ska formuleras och mätas i termer av "förmågor" snarare än i resurser, dvs. ta fasta på vad som kan åstadkommas med tillgängliga resurser.³ Detta kan få praktiska konsekvenser, så att insatser och resurser kan behöva fördelas ojämnt för att man ska uppnå samma effekt.

Folkhälsoarbetet

Folkhälsa är lika med folkets eller befolkningens hälsotillstånd. Detta arbete känner egentligen inga gränser. Genom att betona befolkningsperspektivet skiljer man folkhälsan från den individuella sjukvården. Folkhälsan bedrivs som regel gentemot hela befolkningen eller befolkningsgrupper och mer sällan gentemot enskilda individer. Det kan till exempel riktas mot grundläggande strukturella förhållanden i vårt samhälle och kunskaperna kring dess hälsoef-

² Folkhälsans villkor, Folkhälsogruppen rapport nr 9

³ Kommunerna, välfärden och demokratin.

fekter och ligger då nära socialmedicinen. Folkhälsoarbetet kan också riktas mot att förändra vår arbetsmiljö, något som ligger miljömedicinen nära eller också kan arbetet riktas mot det lokala samhället, vilket ligger nära allmänmedicinen, primärvården och kommunerna.

Det finns en bred syn på folkhälsobegreppet och det finns en rad olika metoder för att främja folkhälsan. Folkhälsa är alltså ett mycket omfattande kunskapsområde och avsikten med detta avsnitt är att endast beskriva några huvudlinjer samt att belysa olika ansatser.

Internationellt och nationellt

”Hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande och ej endast frånvaro av sjukdom”⁴

WHO:s definition av begreppet hälsa är ett uttryck för en helhets-syn på människan och tjänar som ett riktmärke för folkhälsopolitik och folkhälsoarbete. Definitionen anknyter till den av FN antagna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna. Definitionen innebär en positiv bestämning av hälsa vilket är en avvikelse mot den strikt medicinska traditionen. Den breddar också perspektivet från biologin till de sociala och ekonomiska förhållanden som påverkar hälsoutvecklingen. Om man fokuserar på hälsa i sig och inte bara på hälsa som frånvaro av sjukdom förskjuts tyngdpunkten i åtgärderna i riktning mot insatser för att främja hälsa. Det blir då möjligt att motivera krav på sociala förändringar med argumentet att hälsoläget kan förbättras. Enligt WHO:s hälsobegrepp kan inte hälsan underordnas andra mål.

Hälsan har enligt WHO tre komponenter:

1. En ”fysisk” som handlar om mediciskt omhändertagande.
2. En ”psykisk” där samspelet mellan kroppslig hälsa och själsligt välbefinnande uppmärksammas.
3. En ”social” där förhållanden som inkomstfördelning, boende och arbetslöshet påverkar hälsan.

Folkhälsoarbetet handlar om att koppla ihop dessa tre komponenter så att arbetet kan riktas mot en mängd olika områden.

På EU-nivå har också folkhälsofrågorna lyfts fram. I och med Maastricht-fördraget år 1993 fastställde EU för första gången en folkhälsodeklARATION, som bland annat innebär att EU:s medlemsländer kommer att intensifiera samarbetet inom folkhälsoområdet.

⁴ WHO:s hälsodefinition i ”Hälsa för alla år 2000”.

Särskilda åtgärdsprogram kommer att utarbetas inom prioriterade områden.

Den av regeringen tillsatta arbetsgruppen för att arbeta fram en strategi för Sveriges arbete i EU med frågor som gäller folkhälsa och hälso- och sjukvård har fört fram följande mål för den framtida inriktningen av EU:s arbete inom folkhälsoområdet:

”Att hälsosituationen i länder och befolkningsgrupper bör närma sig den bästa nivån i unionen. Arbetet för att nå målet bör ske successivt och ha fokus på att minska hälsorisker och hälsoskillnader i EU med beaktande av jämlikhet och jämställdhet.”⁵

Arbetsgruppen lyfte fram tre hälsorisker som har stor betydelse för hälsan i unionen. Gruppen ansåg att *”ett samlat svenskt agerande över alla politikområden inom EU bör eftersträvas för att:*

- minska tobakskonsumtionen,*
- minska alkoholens skadeverkningar och*
- minska narkotikabruket.”⁶*

Några nationella mål för folkhälsoarbetet finns inte. Regeringen har därför tillsatt en parlamentarisk kommitté som har till uppgift att utarbeta förslag till nationella mål för hälsoutvecklingen. Målen ska vara vägledande för samhällets insatser för att främja folkhälsan, förebygga ohälsa, minska hälsorisker samt förhindra förtida och undvikbara funktionsnedsättningar, sjuklighet och död. Arbetet ska bedrivas med utgångspunkt från det övergripande målet en god hälsa för alla med särskild betoning på att minska skillnader i hälsa mellan grupper i befolkningen. Kommittén ska också beakta vetenskapligt baserad kunskap om folkhälsoprogram och hälsoutveckling. Utredningen ska vara klar sista december 1999.

Från statsmaktens sida har allt sedan hälso- och sjukvårdslagens tillkomst landstingens strategiska betydelse på folkhälsoområdet understrukits. Detta samtidigt som nödvändigheten av insatser från andra samhällssektorer och framför allt av tvärsektoriell samverkan på lokal, regional och nationell nivå kommit att betonas alltmer kraftfullt.

Socialstyrelsens utvärdering av landstingens hälsoansvar visade att flera landsting saknar referenser eller annan koppling till WHO:s strategi i landstingsplaner och liknande dokument.⁷ Innebörden i

⁵ Ds 1997:4 Strategi för Sveriges EG-arbete i frågor som gäller folkhälsa och hälso- och sjukvård, Socialdepartementet.

⁶ Strategi för Sveriges EG-arbete i frågor som gäller folkhälsa och hälso- och sjukvård, Ds 1997:4, Socialdepartementet.

⁷ ”Landstingens folkhälsoansvar”, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:6

jämlikhetsbegreppet diskuteras i ringa grad i landstingen. En geografisk dimension sätts i förgrunden. Områden med stora vårdbehov tilldelas större resurser per invånare räknat. Den faktor som har störst betydelse för skillnader i vårdbehov mellan geografiska områden är åldersfördelningen, vilket också regelmässigt ingår i beräkningarna. Dessutom förekommer sociala indikatorer som yrkestillhörighet, boendeform, familjeförhållanden m.m. I de utsatta områdena lever och bor främst unga arbetslösa människor, invandrare och ensamstående kvinnor med barn, varvid dessa kan bli förbisedda om fördelningen främst görs efter olika åldersindelningar. Det är tveksamt om den idag tillämpade geografiska behovsanpassningen av resurser är en tillräcklig åtgärd, för att minska skillnader i sjuklighet mellan sociala grupper. Mycket tyder på att så inte är fallet med tanke på att ojämlikheten i hälsa ökar, vilket vi har visat i del 1.

I samma utvärdering framkom också att landstingen saknar strategier för att utjämna dessa skillnader i hälsa mellan olika sociala grupper och följaktligen genomförs heller inte några konkreta förebyggande insatser med detta mål.⁸

Landstingsförbundet har tillsatt en särskild arbetsgrupp ”Kraftsamling kring folkhälsan”, genom vilken Landstingsförbundet avser att ge ökad tyngd åt folkhälsoarbetet.

Svenska kommunförbundet bedriver ett särskilt programarbete inom folkhälsoområdet och ansvarar för ett nationellt nätverk för folkhälsofrågor. Nätverkets uppgift är bland annat att öka förståelsen för det lokala folkhälsoarbetet och dess betydelse, sprida information, utbyta erfarenheter och ge hjälp och råd, arrangera seminarier, verka för att folkhälsofrågorna lokalt förs in i alla samhällssektorer så att alla viktiga beslut fattas först efter noggrann prövning av hur folkhälsan påverkas.

Dessutom finns nätverk för mellanstora städer, större städer och storstäder med förorter, som har liknande uppgifter.

Landstingens samhällsmedicinska enheter och kommunernas folkhälsoorganisation samt många ideella organisationers arbete spelar en stor roll, som inspiratörer för det förebyggande folkhälsoarbetet, liksom samverkan dem emellan. I Civildepartementets slutrapport från de så kallade PLUS-projekten (Ds 1995:54) framhålls betydelsen av samverkan mellan olika aktörer vilket innebär att aktörerna behåller sina specifika kompetenser genom att träffas och samverka kring folkhälsoarbetet och vissa gemensamma frågor. Ett exempel på fungerande samverkan mellan olika professioner och mellan olika huvudmän är ungdomsmottagningarna. Vissa drivs med

⁸ ”Landstingens folkhälsoansvar”, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:6

både kommun och landsting som huvudmän och där finns både medicinsk och psykosocial kompetens samlad.

Andra exempel på fungerande samverkan är den försöksverksamhet med finansiell samordning kring rehabilitering som pågått mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvården sedan år 1993 inom fem försöksområden (enligt proposition 1991/92:105) som går under beteckningen FINSAM. Även om inte rehabiliteringsinsatser går direkt in under begreppet folkhälsa, så påverkar dessa insatser ohälsotalet, som är ett bra kvantitativt mått på hälsoläget för de som är försäkrade. I den utvärdering som Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket har gjort av försöksverksamheten kan konstateras att positiva effekter för individer i yrkesverksam ålder har uppnåtts och att ohälsotalet har minskat med 2,5 procent mellan år 1992 och år 1995. (Under samma period ökade ohälsotalet i riket med 2,1 procent.) Dessutom har en ekonomisk besparing i socialförsäkringen gjorts på 154 miljoner kronor under samma period.

Det förebyggande arbetet idag

Folkhälsoarbetet har kommit att alltmer inriktas på hälsofrämjande insatser och på att skapa stödjande miljöer. Kommunerna har blivit en alltmer betydande hälsopolitisk aktör för hälsofrämjande insatser. Den verksamhet som bedrivs i kommunerna har inte alltid beteckningen folkhälsoarbete, även om arbetet utgör välfärdspolitikens kärnområden.

Hälsa kan inte skiljas från frågor som rör den inre och yttre miljön, arbete, fritid, boende, kultur och den sociala dimensionen. På flera håll bildas lokala folkhälsoråd med tydlig kommunområdes eller stadsdelsnämnds bas.

Åtgärder för att förbättra folkhälsan följer idag två huvudlinjer:

- miljöförbättringar och
- bättre levnadsvanor.

Miljöförbättringar kan gälla alla slags miljöer. Det kan röra sig om miljöförbättringar såsom trafiksäkerhetsåtgärder, rent dricksvatten, bra bostadsstandard, fritids- och kultursatsningar, insatser inom barnomsorg, skola, vård och omsorg. Insatser för bättre levnadsvanor riktas till olika befolkningsgrupper, enskilda individer och institutioner för att förmedla kunskaper och öka medvetenheten om samband mellan levnadsvanor och hälsa. Exempel på olika åtgärder och metoder är generella hälsopolitiska och policyskapande åtgärder, föreskrivande åtgärder (lagstiftning, olika regleringar), förmedlande metoder (hälsoupplysningar) och mobiliserande åtgärder som byg-

ger på aktivt engagemang och medverkan från dem som berörs av verksamheten.

Sjukvårdshuvudmännen har enligt förarbetena till 1 § hälso- och sjukvårdslagen en skyldighet att vidta förebyggande åtgärder riktade till såväl människor som miljö. De miljöinriktade åtgärderna som framgår av lagens förarbeten innefattar insatser för att fastställa hur faktorer i den yttre miljön – och därmed inte bara kemiska, biologiska och fysiska utan även sociala och psykologiska – samt levnadsvanor inverkar på befolkningens hälsotillstånd. Det sägs att hälso- och sjukvården bör ta tillvara, bearbeta och utnyttja den information om risker i människors livsmiljö som observeras i det dagliga arbetet. Dessa kunskaper bör komma till användning i det egna förebyggande arbetet och utgöra underlag för förebyggande åtgärder inom andra samhällssektorer. Detta stämmer inte in på det förslag som presenterats i ett delbetänkande från HSU 2000 "En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet" (SOU 1997:119). Kommittén ger där bland annat uttryck för att primärvårdens främsta skyldighet i det förebyggande arbetet är att utveckla det individinriktade arbetet. Det tyngsta vägade skälet till detta sägs vara att primärvården, från att ha varit huvudaktör, har kommit att betraktas som en aktör bland flera andra i folkhälsoarbetet.

På lokal nivå

Måldokument med en bred folkhälsoinriktning är få men ökar alltmer i kommunerna. Däremot finns det många måldokument för särskilda sektorer, t.ex. bostadsbyggande, miljöplaner, program mot missbruk som innehåller folkhälsomål.

Kommunallagen innehåller inga övergripande krav om att kommunen ska arbeta för folkhälsan. Däremot finns dessa målsättningar i olika speciallagar som socialtjänstlagen, miljö- och hälso- skyddslagen och plan- och bygglagen (PBL).

Kommunernas översiktsplaner enligt PBL är viktiga ur folkhälso-synpunkt, bl.a. som en väg att minska bostadssegregationen. Stadsplanerarna har en betydande roll i detta arbete för enligt PBL ska man genom planläggning främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö. Byggnadsnämnden har en samordnande roll i den fysiska planeringen och ett mycket brett fält för samverkan med andra nämnder, myndigheter, organisationer och enskilda.

I och med FN:s konferens om miljö- och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 tilldelades kommunerna en central roll i genomfö-

randet av Agenda 21. Uppdraget är en uppmaning att arbeta för en hållbar samhällsutveckling. Några kapitel i Agenda 21 ligger nära folkhälsoarbetet. Det är till exempel: fattigdomsbekämpning, förändring av konsumtionsmönster, skydd av människors hälsa, säkert och hälsosamt boende, atmosfären, biotekniken, färskvatten och kemikalier.

Samverkan mellan olika intressenter är också en av de centrala punkterna i Agenda 21. Vikten av deltagande från olika samhällsgrupper såsom: kvinnor, barn och ungdomar, ursprungsbefolkning, ideella föreningar och organisationer, arbetstagare och fackföreningar, näringsliv, forskare och jordbrukare betonas. De lokala myndigheterna oavsett om de är kommuner, landsting eller något annat har en central roll när det gäller planering, infrastruktur, service och miljöpolitik. Kommunerna fick i uppdrag att senast år 1996 ha inlett ett samrådsförfarande med lokalbefolkningen och nå samförstånd om en lokal Agenda 21 för sitt område.

Av storstäderna har Malmö tagit ett samlat grepp i sitt arbete inom Valfärds- och folkhälsoenhetens arbete. Malmö är en av de få kommuner som har tagit till sig hela budskapet i Agenda 21, med inte bara den ekologiska utan också den sociala och ekonomiska dimensionen. Även i Göteborg, i stadsdelen Bergsjön, pågår ett integrerat arbete med social och fysisk upprustning med Agenda 21-arbetet som utgångspunkt. Här odlar, komposterar och källsorterar daghemsbarnen. Här finns kretsloppshus – kombinerat växt- och höns-hus, en stadslantgård Galaxen, med kafé, dansbana och ett litet stall med djur. Här finns också våtmarksparken Gärdsmossen – ett projekt som går ut på att rena dagvatten lokalt. Lärare, föräldrar och elever har tillsammans med arbetslösa skapat skolträdgårdar, växt-hus, kafé och lärum av återvunnet byggmaterial. Miljöutbildning ges till både elever, föräldrar, politiker, verksamhetschefer och lokalvårdare. Varje klass har en handlingsplan. Fastighetsägare för tillsammans med de boende diskussioner vad gäller upprustning av fastigheterna och centrum- och gemensamhetsområden och kollektivtrafiken. Här finns Returhuset och olika återvinningsverkstäder. Arbetet har rönt internationell uppmärksamhet och var bland annat med bland de svenska exemplen som redovisades i samband med FN:s Habitat II-konferens i Istanbul år 1996.

Vad prioriteras idag?

I dag tenderar resurserna för landstingens samhällsmedicinska arbete att samordnas på olika sätt. I Skåne och Västsverige är denna utveckling en konsekvens av sammanslagningen av landstingen till större regioner. I Västsverige har man skapat en folkhälsogrupp inom Kommunalförbundet Västra Götaland, vars uppgifter är att samordna de olika huvudmännens folkhälsoarbete och stå för vissa övergripande uppgifter när det gäller bland annat internationell bevakning, utbildning och fortbildning. Målet är att åstadkomma en effektivare samverkan mellan huvudmännen. Man förutsätter att denna organisationsform kommer att bibehållas även efter det att det nya direktvalda regionala organet bildats. Detta innebär att man förespråkar att det också fortsättningsvis skall finnas en nivå för folkhälsoarbetet mellan den lokala nivån och den "storregionala".

I Skåne har man nyligen påbörjat diskussionerna om hur de samhällsmedicinska funktionerna skall utformas i den nya regionen. Idag finns den största samlade samhällsmedicinska verksamheten som en integrerad del av den samhällsmedicinska institutionen i Malmö, som är kopplad till Lunds universitet.

I storstädernas utsatta områden pågår många olika projekt och insatser. I bilaga nr 1 Storstadsaktiviteter för folkhälsan återges olika exempel på insatser i just dessa områden. Insatserna täcker in vitt skilda verksamheter. Det kan röra sig om individpåverkan för bättre rök- och alkoholvanor, språkförskolor för barn, familjecentraler, caféverksamhet, speciella kvinno- och invandrarprojekt till utveckling av mellanvårdsformer för ungdomar som alternativ till institutionsplaceringar, mediaverksamhet, matlagning och ekologiska bostäder.

I Folkhälsoinstitutets kartläggning av kommunernas folkhälsoarbete framkom att kommunerna främst arbetar med allergifrågor, droger, miljö/Agenda 21 och frågor som tobak, skador, alkohol, kost, barn, speciella sjukdomar och ungdomar. Frågor som rör arbetslöshetsproblematiken fanns inte med bland de tio vanligaste folkhälsofrågorna. Däremot fanns arbetslöshetens skadeverkningar med på Göteborgs prioriteringslista och har dessutom en hög placering. I den avrapportering som gjorts av de 21 stadsdelarnas verksamhetsberättelse från år 1995 framkom att det är följande frågor som prioriteras⁹:

⁹ Kommunfullmäktige i Göteborg har beslutat tillämpa världshälsoorganisationen WHO:s mål. Göteborg ingår också i WHO:s Healty Cities-projekt sedan år 1988 med 40-talet andra städer. Syftet är att förbättra invånarnas hälsa, livsvillkor och miljö. I detta arbete ingår olika "Hälsa för alla"-aktiviteter.

- Brukarinflytande inom vård, omsorg och skola.
- Normalitet och trygghet i vård av barn, äldre samt funktionshandikappade.
- Arbetsgivaransvar för hälsosam arbetsplats.
- Minska skadeverkningarna av arbetslöshet.
- Träffpunkt för sociala kontakter och nätverksbyggande.
- ”Barn i riskzon”.
- Kretsloppstänkande och ekologisk hållbar miljö.
- Kvalitetssäkring av verksamheter.
- Integration.

Folkhälsoinstitutets kartläggning av vad kommunerna tänker prioritera inför år 2000, visar att arbetslösheten fortfarande kommer att ha en låg prioritet. Prioriteringarna liknar arbetsgruppen för Sveriges EU-arbete i folkhälsoområdet, dvs. minska tobaks- och alkoholkonsumtionen och narkotikabruket. Anmärkningsvärt är att arbetslösheten kommer långt ner på listan, när man vet att riskerna för missbruk av alkohol, droger och tobak ökar på grund av arbetslöshet.

I samma kartläggning framgår under vilka olika former kommunernas folkhälsoarbete drivs, beroende på typ av kommun. Samtliga kommuner bedömer att folkhälsofrågan kommer att få ökad betydelse under de närmaste åren. Nedanstående tabell visar den procentuella andelen kommuner som har hälsoråd, övergripande handlingsplan, hälsosamordnare samt har genomfört/planerat särskilda insatser för att utjämna hälsoskillnader.

Tabell 1

Kommuntyp	Har hälsoråd	Har övergripande handlingsplaner	Har hälsosamordnare	Har handlingsplan särskilt fh-området	Särskilda insatser
Storstad/förort	51 %	24 %	66 %	57 %	35 %
Stora/medelstora städer	52 %	36 %	71 %	64 %	36 %
Industri/övr större kommun	67 %	23 %	74 %	47 %	27 %
Landsbygd/glesbygd/övr mindre kommun	64 %	21 %	61 %	42 %	13 %

Kommunerna har delats in enligt Svenska kommunförbundets gruppindelning, varefter de har slagits ihop till fyra grupper efter kommunstorlek. Tabellen anger andel kommuner i respektive indelning som har hälsoråd, övergripande handlingsplaner, hälsosamordnare samt genomfört/planerat särskilda insatser för att utjämna hälsoskillnader.

Som tabellen ovan visar har de mindre kommunerna i större utsträckning ett hälsoråd än de större. Vidare kan man se att framför allt de större kommunerna har genomfört eller planerar att genom-

föra särskilda insatser för att utjämna hälsoskillnader. De större kommunerna tenderar att i större omfattning ha en handlingsplan för särskilda folkhälsoområden.

Vilka faktorer bidrar till en positiv hälsoutveckling?

Barn och ungdomar som växer upp i storstädernas miljonprogramsområden tillhör en riskgrupp. Vi har i delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) närmare beskrivit och analyserat deras situation. Statistiskt sett löper de större risk än andra att utveckla fysisk och psykisk ohälsa. Detta är ett starkt skäl för hälsofrämjande insatser för ungdomar i utsatta områden. Ett annat skäl för att rikta folkhälsoarbetet framför allt till just ungdomar är att ungdomstiden i sig innehåller en växt- och förändringspotential. Ungdomstiden är en övergångsfas mellan barndom och vuxenliv som nödvändiggör att gamla inre strukturer löses upp och nya skapas genom kontakter och relationer i omgivningen. Ungdomstiden brukar ibland ses som en "andra chans" till psykologiskt och socialt växande.

Den så kallade Västkustundersökningen av Kristina Berg Kelly visade dels vikten av att sätta in olika typer av insatser för ungdomar och dels hur samverkande insatser hade en direkt betydelse för ungdomars hälsobeteende.¹⁰ Studien bygger på den av Barnläkarförbundets ungdomsmedicinska enkätstudie (Q90) som genomfördes under läsåret 1990–91 i sju kommuner i Sverige till elever i årskurserna 7 och 9 samt årskurs 2 på gymnasiet. Vid en fördjupad jämförelse mellan tre kommuner visade det sig att i den kommun som hade gjort starka satsningar på förebyggande och tvärsektoriellt ungdomsarbete under många år hade resulterat i betydligt bättre hälsa bland ungdomarna än i de två andra socialt likartade kommunerna. Samordnade insatser var det som hade givit en god effekt. Kommunen hade en beslutsmässig organisation, stort engagemang och väl fungerade rutiner sedan mitten av 70-talet. Man hade sett till att ungdomarna möttes av samma budskap i livsstilsfrågor i skolan, av polisen, av socialtjänsten, på fritiden och av kulturrepresentanter i kommunen. Föräldrarna hade engagerats. Man har systematiskt skaffat sig kunskap om ungdomarnas behov och uppväxtvillkor. Det tydliga budskapet till ungdomarna har inte bara minskat riskbeteende, lett till bättre hälsobeteende och bättre hälsa utan har också

¹⁰ Berg-Kelly K, Ehrvér M, Erneholt T, Grundevall C, Wennerberg I, Wettergren L; "Self-reported health status and use of medical care by 3 500 adolescents in western Sweden. I. Acta Paediatr Scand 1991;80:837-43.

påverkat föräldrarattityder och kamratgrupper. I studien konstaterades att det kanske var lättare att vara förälder, därför att man kände ett starkt stöd i sin fostrargärning.

Den forskning om så kallade "maskrosbarn" har bidragit till ökade kunskaper om skyddande faktorer. En pionjär på området är Emmy Werner, professor i psykologi vid universitetet i Californien, som bland annat följt 700 barn från födseln till 35 års ålder.¹¹ Cirka en tredjedel av barnen bedömdes tillhöra gruppen högriskbarn eftersom de föddes till fattigdom och hade upplevt måttlig till hög stress. Ändå växte en av tre av dessa högriskbarn upp till välfungerande unga vuxna.

Utifrån bl.a. "maskrosforskningen" har en rad konkreta skyddsfaktorer utkristalliserats. I Folkhälsoinstitutets bok *Låter sig skyddsänglar organiseras?* lyfts fyra skyddande faktorer för ungdomar fram:

- Att blir sedd av och ha en ömsesidig relation till åtminstone en vuxen utanför familjen.
- Att ha ett gott nätverk av människor runt omkring sig.
- Att det finns tydliga strukturer i de miljöer man vistas i, till exempel i skolan och på fritiden.
- Att den sociala kompetensen stimuleras och utvecklas.¹²

... i skolan

Alla ungdomar går i grundskolan och nästan alla går i gymnasiet vilket innebär att skolan är den plats där ungdomar tillbringar den största delen av sin organiserade vardag. Den enskilda skolans sätt att skapa sammanhang, vilket i sin tur bidrar till begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet för eleverna, är således avgörande för ungdomars hälsoutveckling.

Hur elever mår har att göra med hur de trivs i skolan och i vilken mån skolan lyckas väcka en "lust" för lärande. Elevers håglöshet och brist på motivation förklaras alltför ofta med egenskaper hos eleverna själva; begåvning, etnisk bakgrund, stimulans hemifrån. Istället bör man utgå ifrån vilken betydelse skolan själv har för elevernas trivsel. Det finns flera studier som visar att skolor med en likartad social sammansättning av elever och med lika resurser kan åstadkomma helt olika resultat.

¹¹ Werner E; *Mot alla odds*. Sph:s (Svenska föreningen för psykisk hälsa) monografiserie, 1995.

¹² Hagström U, Redemo E, *Låter sig skyddsänglar organiseras?*, Om hälsofrämjande strategier för ungdomar i utsatta storstadsområden, Folkhälsoinstitutet, 1998.

I vissa skolor trivs elever bättre, de mår bättre, de lär sig mera, de har mer att säga till om och de lyckas bättre i sin anpassning både till skolan och till samhället i stort. Den grundläggande frågan måste då vara: Vad kännetecknar dessa skolor? Om det inte är den sociala sammansättningen av elever som skiljer dessa skolor åt, vad är det då? Forskningen tyder på att det handlar om djupt liggande värderingar hos skolläring och lärarkår, normer som kommer till uttryck i nära relationer mellan lärare och elever och genom tydliga och för eleverna förutsägbara handlingar. Man talar om skolans kultur, anda eller "ethos", det vill säga de värderingar, förväntningar och relationer som undervisningen och vardagen i skolan bygger på. Skolans "anda" kan också beskrivas som det sammanhängande budskap som skolan förmedlar till eleverna. Genom de tusen och en situationer och möten, mellan elever och mellan elever och lärare, som tillsammans utgör skolans vardag förmedlas detta budskap.

Ett exempel på en skola som skapat ett gott skolklimat är Kryddgårdsskolan i Malmö med 140 nationaliteter. Skolan har blickens riktad mot hela skolklimatet, är inriktad på att skapa tilltro hos eleverna och få eleverna själva att bli delaktiga och drivande. Ett annat exempel är Hjulsta skolor utanför Stockholm som ligger i ett bostadsområde med stor omflyttning och invandrartäthet. Här har personal tillsammans med elever byggt upp två starka profilområden. Natur och miljö är det ena området där eleverna arbetar utifrån ett ekologiskt tänkande. Skolan har egna odlingar och där finns också djur. I det praktiska arbetet får elever som inte kan prata så bra svenska en annan uttrycks- och kommunikationsmöjlighet. Även det andra profilområdet, musik och dans, erbjuder andra uttrycksformer. Kvällsöppet en gång i veckan, erbjudande om hjälp och stöd under loven och servering av frukost i skolan ger eleverna en tydlig signal om skolans och lärarnas engagemang och positiva förväntningar.

Ett exempel på en skolas möjlighet till förändring kan hämtas från USA, Frederick Douglas Academy, en skola i Harlem som tidigare var så fylld av våld, droger och social oro att den stängdes av myndigheterna. När den öppnades igen baserades verksamheten på en helt ny filosofi: nämligen en förväntan att alla som lämnar skolan ska fortsätta på college. Detta i ett område där endast fem procent av elevernas föräldrar har collegeutbildning. Målsättningen har hittills lyckats. Skolans klimat bygger på barns och ungdomars behov av att duga, att vara älskad, att vara en del av något, att vara kompetent och klara av saker och att det finns någon som visar vägen. För att förverkliga detta förmedlar skolan omtanke om och höga förväntningar på eleven och en struktur som tillhandahålls av vuxna.

Nyvängsskolan i Dalby, strax utanför Lund, är ett exempel på en skola som satsat mycket på elevinflytande och antimobbningsarbete. Även Nyvängsskolan har utvecklats från en sliten grundskola som präglades av vandalisering, mobbning och bråk till en ren och ombonad skola där eleverna själva tar ansvar för sin miljö och för varandra. Elevinflytandet är organiserat genom olika råd, till exempel trivselråd, matsalsråd, undervisningsråd, kulturråd och antimobbningsråd som består av representanter valda av samtliga klassråd i årskurs 4 till 9.

Många skolor har utvecklat samarbetet med föräldrarna genom till exempel familjemiddagar som i Hjulsta skolor. Föräldraforum, datakurs för föräldrar, föräldracirklar och familjegrupper förekommer också. Det centrala är att skolan har god kontakt med elevernas föräldrar, en kontakt som stärker deras tilltro till sig själva och sin egen förmåga och en kontakt som ger en signal till ungdomarna att vuxna i deras närhet har ett gemensamt förhållningssätt.

Att ha någon nära vuxen person utanför familjen och att ha vänner är två avgörande skyddsfaktorer för barn och ungdomar. En verksamhet som visat sig stödja båda dessa aspekter är kamratstödsverksamheter. Kamratstödjare fungerar som ett komplement till skolans övriga insatser och innebär att äldre, ofta före detta elever, finns tillgängliga i skolan under skoldagen. Kamratstödjarna finns på skolgården, i korridorer och uppehållsrum och är tillgängliga för samtal och kontakt med eleverna. De kan fungera som en del av ett gott nätverk för ungdomar och de unga vuxna kan tjäna som en länk mellan personal och elever. I vissa grundskolor finns förutom kamratstödjare (som utgörs av ungdomar mellan 18 och 24 år) även elevstödjare (som utgörs av elever som går i årskurs åtta eller nio).

Gruppsamtal med elever används i vissa skolor för att skapa nätverk, öka elevens delaktighet och för att lära eleverna att ta ansvar för sina handlingar. Sådana gruppsamtal har visat sig fungera som en inre kompass för ungdomar som befinner sig i psykosociala riskmiljöer. Gruppsamtalet kan också vara ett forum för att reda ut konflikter. Att samtala i grupp möjliggör möten och därmed relationer och gruppsamtalen kan fungera som en slags "känsl skolning". En annan variant är så kallade ungdomssamtalare i skolan som utvecklats i Malmö. Ungdomssamtalarna som är vuxna anställda utanför skolan arbetar i team bestående av en kvinna och en man. Teamen har samtal med grupper av elever i årskurs 9 i grundskolan och årskurs 2 på gymnasiet. Innehållet i samtalen kan sammanfattas i rubriken "*livskunskap*" där sex och samlevnad är huvudtemat.

Skolhälsovården, liksom ungdomsmottagningarna, arbetar i första hand för att stödja det friska hos ungdomar. Hos skolsköterskan eller på ungdomsmottagningen finns möjligheten för ungdomar att bli sedd av och ha en relation till en vuxen utanför familjen. Elever har i olika undersökningar också tydligt uttryckt sitt behov av skolhälsovården som samtalspartner, tröstare och problemlösare. Skolverket skriver i en utvärdering att om huvudmännen önskar förstärka det förebyggande folkhälsoarbetet bör man skapa utrymme för detta, det vill säga utöka skolhälso- och elevvården.¹³ På motsvarande sätt visar utvärderingar av ungdomsmottagningar att ungdomar generellt sett har en positiv inställning till dessa. Verksamheten åtnjuter ungdomars oförbehållsamma tillit, den uppfattas som en oas av trygghet, förståelse, respekt och yrkeskompetens.

... på fritiden

I vårt delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) kunde vi konstatera att fritidsutbudet i de stadsdelar som uppfördes under miljonprogrammets dagar är förhållandevis rikt. Parklekar, motions- och idrottsanläggningar, fritidsgårdar och olika anläggningar för kulturverksamhet finns i större omfattning i dessa stadsdelar än i storstädernas innerstadsområden. Ofta erbjuder också bostadsområdena och den kringliggande naturen rika möjligheter till fritidsaktiviteter av olika slag. Det framkom tydligt att den kommunala fritidsverksamheten vill fungera förebyggande utifrån ett socialpolitiskt perspektiv och utifrån en uppfostringsideologi. Tydligast kom detta fram i en verklighetsbeskrivning från ungdomsgården i Rosengård. Deras målsättning med verksamheten var bland annat att förebygga våld, vandalisering, kriminalitet och drogmissbruk, förändra ungdomarnas negativa jaguppfattning och ge dem förtroende för vuxenvärlden och dess normer och värderingar.

I Folkhälsoinstitutets bok Låter sig skyddsänglar organiseras? sägs att fritidsverksamheter för ungdomar har större betydelse i ekonomiskt utsatta områden jämfört med ungdomar som bor i andra områden. För att fritidsgårdarna ska fungera "skyddande" sägs att verksamheten måste ge utrymme för möten mellan ungdomar och mellan ungdomar och "rätt" vuxna. Med "rätt" vuxna avses vuxna som ungdomarna litat på och har förtroende för. Fritidsgårdarna, som främst attraherat pojkar måste också utvecklas till att nå och engagera flickor. En fritidsgård vars verksamhet fungerat som före-

¹³ Nära och gratis. Skolhälsovården en utvärdering, Skolverket, Skolverkets rapport nr 53, 1994.

bild för andra efterföljande gårdars inriktning är fritidsgården PUMA i Visby, där man medvetet arbetade för att stärka ungdomarna i deras sökande efter en identitet, bland annat genom samtal om kärlek och sexualitet.

Ett exempel på en fritidsverksamhet vars mål är att stärka ungdomars självkänsla är kulturcentrum Pannhuset i miljonprogramsområdet Biskopsgården i Göteborg. I Pannhuset, som är inrymt i en gammal panncentral, finns olika föreningar och verksamheter samlade. Ungdomarna har olika möjligheter att utveckla sin egen kultur. Där finns film- och redigeringsverkstad, replokaler, flärdstudio, motorverkstad, styrketräningsrum och en tidningsredaktion.

Hälsokonsekvensbeskrivningar och välfärdsbokslut – två sidor av samma mynt?

Olika insatser får olika konsekvenser. Med hälsokonsekvensbeskrivningar avses att få ett grepp om konsekvenserna av politiska beslut för befolkningens hälsoutveckling. Med välfärdsbokslut avses att utveckla former för välfärdsräkenskaper som ett inslag i en strategi för att mer medvetet agera hälsofrämjande i kommunerna.

Folkhälsoprogrammet som bedrivs av Landstingsförbundet i samarbete med Svenska kommunförbundet har påbörjat ett program för att utveckla hälsokonsekvensbeskrivningar (HKB) för svenska förhållanden. Syftet med HKB är att tydliggöra hälsofrågorna och systematiskt belysa dem inför politiska beslut för att pröva om det aktuella beslutet kommer att leda till bättre eller sämre hälsa. I programmet vill man också att HKB ska kunna bidra till att vitalisera det politiska arbete. Ett verktyg för HKB kommer att presenteras våren 1998.

Internationellt finns vissa erfarenheter från Canada, Nederländerna och Tyskland. I den kanadensiska delstaten British Columbia har hälsoministeriet tillsammans med andra ministerier utarbetat en verktygslåda för hälsokonsekvensbeskrivningar "Health Impact Assessment". En mängd workshops har genomförts under själva framtagandet. "Health Impact Assessment" används idag som ett standardinslag när man förbereder ärenden i alla ministerier i landet. Man har också utarbetat "Guidelines, Health Impact Assessment, A resource for program planning and development". Man utgår från nio olika bestämningsfaktorer för hälsa, så som säkerhet, barndomsupplevelser samt ekonomi och inkomstfördelning etc. För varje faktor ställer man ett antal frågor och får på så sätt en hälsokonsekvensanalys för det planerade programmet. Det är

främst ett bidrag till diskussionen för framtida satsningar och inte i första hand ett mätinstrument.

I ett samarbete mellan Folkhälsoinstitutet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet samt sex kommuner och ett sjukvårdsområde, har ett projekt startat för lokala välfärdsbokslut. Av våra berörda kommuner är det Haninge och Göteborg som ingår i projektet. Syftet är att *"öka medvetenheten i kommunerna och då särskilt hos kommunpolitikerna om vilka hälsoeffekter som uppnås i befolkningen av det folkhälsoarbete som bedrivs i den ordinare verksamheten genom att utveckla och implementera metoder och arbetsformer för styrning och uppföljning av kommunal verksamhet där befolkningens hälsa fokuseras"*¹⁴. Hur kommunernas verksamhet påverkar befolkningens hälsa och välbefinnande och vilka effekter olika kommunala beslut får på folkhälsan ska integreras och inordnas i den kommunala ordinarie beslutsfunktionen och i de reguljära styr- och uppföljningssystemen.

Folkhälsovetenskaplig forskning

Den folkhälsovetenskapliga forskningen¹⁵ har skapat möjligheter att öka förståelsen för hur biologiska samt sociala och psykologiska faktorer interagerar för att ge upphov till ohälsa. Det finns rika kunskaper om olika sociala och fysiska riskfaktorerens betydelse för folkhälsan och man kan konstatera att det råder ett samband mellan sociala och ekonomiska påfrestningar och ohälsa.

Tvärvetenskaplig ansats

Inom välfärdsforskningens vida forskningsfält ingår redan vård- och folkhälsoforskning, komperativ forskning om socialpolitik och ekonomisk fördelning. En stor del av välfärdsforskningen rör verksamheter i kommun och landsting. Välfärdsforskningen har en disciplinöverskridande karaktär. Inom detta forskningsfält möts bland annat sociologi, ekonomi och medicin. Genusforskningen har också en betydande roll i välfärdsforskningen, som fokuserar på fördelningen av samhällets resurser och fördelningens orsaker och konsekvenser. Det kan vara ekonomiska och politiska resurser, hälsa och delaktighet i samhället. Likaså har folkhälsoforskningen en viktig roll för här

¹⁴ Projektbeskrivning "Lokala välfärdsbokslut", Svenska kommunförbundet.

¹⁵ Med folkhälsovetenskap menas studiet av arbetslivets, levnadsvanornas, miljöns, samhälls- förhållandenas och vårdsystemets betydelse för befolkningens hälsa samt hälso- och sjukvårdens effektivitet, enligt propositionen 1989/90:90

ingår studiet av arbetslivets, levnadsvanornas, miljöns, samhällsförhållandenas och vårdsystemets betydelse för befolkningens hälsa samt hälso- och sjukvårdens effektivitet.

I den senaste forskningspolitiska propositionen (1996/97:5) har regeringen tagit ett speciellt initiativ när det gäller folkhälsovetenskaplig forskning: Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR) har fått i uppdrag att i samråd med berörda forskningsråd och andra organ utarbeta ett nationellt forskningsprogram för forskning om ojämlikhet i hälsa. Forskningen skall inriktas på att ta fram kunskaper om mekanismer och processer som påverkar ohälsans sociala fördelning, utifrån att ojämlikheten i hälsa har ökat under 80- och 90-talet. Regeringen har konstaterat att analyser av orsaker till skillnader i hälsa kräver en tvärvetenskaplig ansats och tvärvetenskapliga forskningsmiljöer.

Enligt HSU 2000 i delbetänkandet *En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet* (SOU 1997:119) framhålls att förutsättningarna för just tvärvetenskapliga ansatser i stor utsträckning saknas: *”Trots att Sverige i ett internationellt perspektiv står mycket starkt på flera av de forskningsområden som är relevanta. Nämnas bör dock i detta sammanhang att de forskningskontrakt som Folkhälsoinstitutet under senare år tecknat med flera folkhälsovetenskapliga institutioner i landet betytt ett märkbart resurstillskott och stimulerat till nätverksbildning mellan medicinska och samhällsvetenskapliga forskargrupper i landet.”*¹⁶

Möjligheterna för en tvärvetenskaplig kunskapsuppbyggnad torde kunna stärkas genom de nya folkhälsovetenskapliga grundutbildningar som planeras bl.a. i Stockholm och Malmö.

Genusperspektivet

I forskningspolitiska propositionen (1996/97:5) betonas också att genusperspektivet i ökad utsträckning införs i forskningen: *”Ett sådant perspektiv öppnar möjligheterna att skapa ny kunskap – kunskap som annars saknar förutsättningar att kunna genereras. Det är också viktigt för vetenskapens samhällsrelevans. Detta gäller även såväl inom naturvetenskaplig, teknisk och medicinsk forskning som inom kulturvetenskaperna”*¹⁷.

För att på rätt sätt förebygga ojämliket i hälsa är könsperspektivet en viktig del i folkhälsoforskningen. Kvinnor och män drabbas del-

¹⁶ SOU 1997:119 ”En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet”, delbetänkande av HSU 2000, sid 60.

¹⁷ ”Forskning och samhälle” Regeringens proposition 1996/97:5.

vis av olika sjukdomar, de behandlas olika och de upplever sjukdomar olika. De har ofta olika erfarenheter, intressen och behov och lever under olika villkor. Det finns bristande kunskaper om vilka konsekvenser detta får på det förebyggande arbetet med att minska ojämlikheten i hälsa. Jämställdhetsforskaren Stina Öresland har i bilaga Att se det man inte ser till vårt slutbetänkande bland annat betonat detta på följande sätt:

”Ur jämställdhetssynpunkt måste man inom forskning, utbildning och organisationsutveckling ta hänsyn till både hälsoperspektivet (i betydelsen av välbefinnande – trots sjukdom) och det medicinska perspektivet (sjukdom) för att åstadkomma jämställd hälsa i storstädernas utsatta områden och eftersom jämställdhet berör livets alla områden förutsätts tvärvetenskapliga kunskaper ur ett kön/ genusperspektiv inom både medicinska utbildningar och inom vårdutbildningar. Detta saknas idag.”¹⁸

Socialt arbete

I regeringens proposition 1996/97:5 betonas att det är angeläget att forskningen inom området socialt arbete i högre grad inriktas mot systematisk kunskapsutveckling i syfte att förbättra den vetenskapliga grunden för det sociala arbetet. Man betonar en kraftsamling på bland annat alkoholforskningsområdet och forskning kring utsatta barns villkor samt de handikappades och de äldres villkor.

Tillämpad folkhälsoforskning

Genom ett tillägg till hälso- och sjukvårdslagen (en ny 26 b §) har landsting och kommuner från den 1 januari 1997 ålagts ett ansvar för att medverka vid finansiering, planering och genomförande av bland annat folkhälsovetenskaplig forskning. Motivet är, enligt regeringen, att landstingens FoU-verksamhet utgör en allt viktigare del av den tillämpade svenska folkhälsoforskningen.

Dessvärre tenderar kunskapsunderlag som utarbetas av de samhällsmedicinska enheterna att användas i liten utsträckning inom hälso- och sjukvården. Detta kan bero på att hälso- och sjukvården delvis söker svar på andra frågor än dem de samhällsmedicinska enheterna analyserar.

Företrädare för kommunerna hävdar också att de material som utarbetas av de samhällsmedicinska enheterna, eller av hälso- och

¹⁸ ”Att se det man inte ser”, Bilaga till SOU 1998:25 Storstadskommittén, Socialdepartementet

sjukvården i övrigt, kan vara för teoretiskt och för medicinskt betonat och att man därför har svårt att se den praktiska nyttan av materialen. Detta problem speglas också i en undersökning av Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet, där flera av de intervjuade pekade på krockar mellan dels ett medicinskt och socialt språkbruk och olika synsätt, dels mellan ett kvantitativt och ett kvalitativt språk som ibland lägger hinder i vägen för samverkan mellan kommuner och landsting.¹⁹

Sammanfattande kommentar

Målet att minska ojämlikheten i hälsa har under lång tid och i bred politisk enighet framhållits som centralt. Trots många aktörer har dessvärre framgångarna uteblivit när det gäller strävanden att minska de sociala skillnaderna i hälsoutveckling. Detta har vi tydligt visat i del 1.

I del 2 har vi försökt belysa att det finns en bred syn på folkhälsobegreppet och att det har kommit att alltmer inriktas på hälsofrämjande insatser och på att skapa stödjande miljöer. Hälsa kan inte skiljas från frågor som rör den inre och yttre miljön, arbete, fritid, boende, kultur och den sociala dimensionen. Kommunerna har fått en alltmer betydande roll i folkhälsoarbetet. På flera håll bildas lokala folkhälsoråd med tydlig kommunområdes eller stadsdelsnämnds bas. Under beteckningen folkhälsoarbete drivs många olika projekt inom vitt skilda verksamhetsområden.

Från statsmaktens sida har allt sedan hälso- och sjukvårdslagens tillkomst landstingens strategiska betydelse på folkhälsoområdet understrukits. Det sägs att hälso- och sjukvården bör ta tillvara, bearbeta och utnyttja den information om risker i människors livsmiljö som observeras i det dagliga arbetet. Dessa kunskaper bör komma till användning i det egna förebyggande arbetet och utgöra underlag för förebyggande åtgärder inom andra samhällssektorer. Detta samtidigt som nödvändigheten av insatser från andra samhällssektorer och framför allt av tvärsektoriell samverkan på lokal, regional och nationell nivå kommit att betonas alltmer kraftfullt.

Landstingens FoU-verksamhet utgör en allt viktigare del av den tillämpade svenska folkhälsoforskningen, även om de material som arbetas fram vid de samhällsmedicinska enheterna används i liten utsträckning. Detta kan bero på att de är för teoretiska.

¹⁹ Samverkan i folkhälsofrågor mellan kommuner och landsting, Svenska kommunförbundet 1996.

På motsvarande sätt förfaller det förhålla sig med en del av det material som universiteten och högskolorna står för. Mottagarna upplever inte att de får sina frågor besvarade. Det kan bero på att utbildningarna ligger på en för teoretisk nivå för att kunna omsättas i praktiskt handlande.

Svårigheten att förmedla och använda information kan ha fler förklaringar. En torde ligga i att folkhälsorapporter ofta är alltför deskriptiva och endast i liten grad analyserande och åtgärdsinriktade. En annan förklaring är de språk- och kulturskillnader som fortfarande finns mellan olika aktörer, kanske framför allt mellan medicinska företrädare och företrädare för andra sektorer. Det kan vara bristande kompetens hos mottagarna att både tolka och beställa material. Det kan finnas otillräcklig förståelse för praktiska frågeställningar bland forskare och forskningsinstitutioner. Det kan också vara ett uttryck för bristande vilja att samarbeta, än för svårigheter att förstå varandras språk och kultur. Att olika aktörer "talar förbi" varandra försvårar arbetet med att skapa jämlika villkor för en positiv hälsoutveckling.

The history of the United States of America is a story of growth and change. It begins with the first settlers who came to the continent in search of a better life. They found a land of opportunity, but also a land of conflict. The struggle for independence from Britain was a defining moment in the nation's history. The American Revolution was a war for freedom and self-determination. It was a war that shaped the character of the young nation. The Constitution was written to provide a framework for the new government. It was a document that reflected the ideals of liberty and justice for all. The United States has since grown into a powerful nation, with a rich and diverse culture. It has made significant contributions to the world in many fields, including science, art, and literature. The history of the United States is a story of resilience and hope. It is a story that continues to inspire and guide us today.

Del 3 Våra bedömningar och förslag

Välfärdspolitikens bärande vision är drömmen om det goda livet. En dröm som ytterst handlar om att skapa förutsättningar för samhällets alla människor, oavsett social, ekonomisk eller etnisk bakgrund att förverkliga sina inneboende drömmar om ett meningsfullt och innehållsrikt liv. Detta kräver en politik som främjar rättvisa och jämlika livschanser, dvs. att alla människor har möjlighet att skaffa sig ett arbete och successivt tjäna mer pengar, förbättra sin hälsa, skaffa en utbildning, påverka och välja andra alternativ.

Storstadskommitténs ambition med detta slutbetänkande är att visa vilka möjligheter som står till förfogande för en politik vars mål är att främja rättvisa och jämlika livschanser för storstadens invånare. Där storstaden blir en källa ur vilken alla dess invånare kan förverkliga sina inneboende drömmar om ett gott liv.

Vi har i detta slutbetänkande, liksom i våra tre föregående delbetänkanden belyst snedfördelningen av livschanser mellan olika grupper av invånare i våra tre storstäder. Det är just denna snedfördelning som är den grundläggande orsaken till boendesegregationen. Under 1980- och 1990-talen har dessutom segregationens etniska dimension förstärkts påtagligt.

I de föregående delarna av detta slutbetänkande har vi visat att strukturella betingelser har medverkat till att förstärka segregationsprocessen. Låga inkomster, hög arbetslöshet, låg sysselsättning, låg utbildning, ökad invandring och en i vissa stycken mindre framgångsrik bostads- och stadsbyggnadspolitik är faktorer som varit drivande i denna process.

I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) framhöll vi nödvändigheten av en tudelad politisk handlingsstrategi för att effektivt motverka en orättvis och ojämlig fördelning av livschanser. Det handlar dels om att genomföra åtgärder som ger en varaktig förändring av de strukturella betingelserna för att åstadkomma en långsiktig och bestående förbättring av villkoren i de utsatta stadsdelarna, dels iscensätta en nationell storstadspolitik som kan stödja storstadskommunerna att fullfölja sitt ansvar för den generella välfärdspolitikerna i avvaktan på att de nödvändiga struktu-

rella åtgärderna har vunnit terräng i de utsatta stadsdelarna. Ansvaret för denna politik bör initialt läggas på en särskild delegation i regeringskansliet.

Vi ska i följande avsnitt dels peka på ett flertal konkreta åtgärder av strukturell karaktär inom nyckelområdena närings-, arbetsmarknads-, utbildnings-, bostads- och stadsbyggnadspolitik samt frågor som berör folkhälsa och demokrati, dels rikta uppmärksamheten på en rad aspekter som är nödvändiga att ta hänsyn till när strukturförändringar diskuteras. Vi kommer i detta sammanhang också att peka på behovet av åtgärder som skyndsamt bör iscensättas inom ramen för en nationell storstadspolitik. I enlighet med direktiven om jämställdhet mellan könen (dir.1994:124) har Stina Öresland på uppdrag av Storstadskommittén analyserat vårt arbete utifrån ett jämställdhetsperspektiv (se bilaga).

Arbetslöshet och låga inkomster försämrar levnadsvillkoren

De två största problemen i de utsatta stadsdelarna är den höga arbetslösheten och de låga disponibla inkomsterna. Ökade disponibla inkomster skulle medföra betydande förbättringar av levnadsvillkoren för invånarna i dessa stadsdelar.

Att öka de disponibla inkomsterna kan ske dels genom ökad systerställning, en förstärkning av arbetsinkomsterna och/eller inkomstskatteförändringar för låginkomsttagargrupperna, dels tillförsäkra att välfärdssystemet har en tillfredsställande fördelningspolitisk träffsäkerhet och ger ett heltäckande skydd mot långvariga försörjningsproblem.

Vi har konstaterat att social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen inte alltid garanterar en ersättningsnivå som motsvarar minst skälig levnadnivå och att sänkningen av bostads- och barnbidragen medfört ökade socialbidragskostnader i storstadskommunerna och framför allt i de utsatta stadsdelarna. Många hushåll som tidigare hade inkomster strax över gränsen för socialbidragsnormen har efter dessa förändringar hamnat under norm och tvingas nu att täcka inkomstbortfallet med socialbidrag. De ökade socialbidragskostnaderna har aktualiserat en diskussion om behovet av en eventuell förändring av socialbidragssystemet.

Ökad tillväxt och sysselsättning

Ska levnadsvillkoren i de utsatta stadsdelarna väsentligen förbättras krävs en framåt- och tillväxtssyftande politik som främst tar sikte på att skapa arbetstillfällen för storstädernas befolkning. Ökad tillväxt och sysselsättning är grundläggande villkor för att situationen i de utsatta stadsdelarna ska förbättras. Invånarna måste ges möjlighet att skaffa sig en egen försörjning genom arbete.

Expertgruppen för forskning för regional utveckling, som på uppdrag av förra Storstadsutredningen (SOU 1988:64) studerade storstädernas näringsmässiga strukturomvandling, konstaterade att det är lättare att begränsa tillväxten än att stimulera den.¹

Omlokalisering av statliga verk, bristen på arbetskraft och återhållsamhet när det gäller investeringar i infrastrukturen bidrar till att begränsa tillväxten. Ska tillväxten stimuleras bör åtgärder som förbättrar kommunikationerna, ökar utbildningskapaciteten och de offentliga FoU-insatserna iscensättas. Om detta sker uppnås positiva effekter – men först efter lång tid. Tillväxtdämpande åtgärder leder däremot med stor säkerhet och efter förhållandevis kort tid till att storstadsregionernas tillväxttakt dämpas.

I den strukturomvandling som näringslivet och arbetsmarknaden genomgår tenderar andelen företagare att öka. Det behövs därför ökade näringspolitiska insatser som främjar denna utveckling. Behovet av sådana insatser är stort i de utsatta stadsdelarna, i synnerhet mot bakgrund av att den kommersiella servicen i dessa stadsdelar har utarmats under det senaste decenniet och att det där finns en betydande oexploaterad marknad för en rad produkter och tjänster.

Vi vill peka på några möjligheter som skulle kunna initiera en näringspolitisk utveckling: förenklat företagande, utveckling av hemservicetjänster och riskkapitalförsörjning.

Förenkla företagandet

Intresset för att starta företag är stort, i synnerhet bland utlandsfödda invånare i de utsatta stadsdelarna, men många avstår på grund av de upplever det svårt och krångligt.² Ofta är det tjänsteföretag i någon form som dessa grupper vill etablera. Den vanligaste företagsformen för dessa företag är enskild firma, på grund av att många

¹ Storstadsregioner i förändring, Storstadsutredningen, underlagsrapport SOU 1989:69

² Bensalah Najib, Ali, På väg mot egenföretagande, SOU 1996:55, bilaga till Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande.

av företagarna saknar ett stort eget kapital och att behovet av ett sådant är ofta litet när det gäller denna företagsform. Deklarationskraven och uppgiftsinlämnandet för enskild firma upplevs däremot av många som orimligt stora och inte adekvata.

Storstadskommittén anser det därför angeläget att förenkla företagandet. Vi inte har haft till uppdrag att fördjupas oss i dessa frågor, men vi vill dock ta tillfället i akt och peka på några tänkbara möjligheter:

- En förenkling av de administrativa kraven skulle bl.a. kunna ske genom att förenkla företagardeklarationen, härigenom förenklas också bokföringen och uppgiftsinlämnandet.
- Förenkla startprocessen vid nyföretagande.
- Underlätta möjligheterna att skaffa F-skattensedel, framför allt för tjänsteföretagare.
- Gör starta-egget-bidrag, bankgarantilån och investeringsbidrag tillgängligt för fler.

Med anledning av detta vill Storstadskommittén föreslå att regeringen snarast genomför förändringar som förenklar nyföretagandet .

Utveckling av hemservicetjänster

Svartarbete med hushållstjänster beräknas omsätta omkring 3 miljarder kronor varje år. Läger man till reparationer och underhåll av bostäder samt bilreparationer, blir den totala summan, enligt Riksskatteverket (RSV), minst 10 miljarder kronor i svart ersättning per år för tjänster kopplade till hemmen.³

Studier visar att dagens skatteregler är utformade på ett sådant sätt att det inte är privatekonomiskt motiverat att efterfråga ”vita” hemservicetjänster. Det kan röra sig om snickeriarbeten, målning, städning, trädgårdsskötsel, barnpassning m.m.

Vi är övertygade om att en utveckling av hemservicetjänster skulle vara betydelsefullt för att stimulera entreprenörsandan och medverka till en positiv utveckling av tjänster för privatpersoner. Den skulle även i viss, men begränsad, utsträckning medverka till ökad sysselsättning.

Förslag på hur en utveckling av hemservicetjänster kan främjas har under de senaste åren presenterats i en strid ström. Storstadskommittén har uppmärksammat ett par förslag, från Tjänstebeskattningsutredningen och Riksskatteverket, som vi bedömer ha goda

³ Riksskatteverket, rapport 1996:5

förutsättningar att stimulera en utveckling av hemservicetjänster i storstäderna.

För det första föreslog Tjänstebeskattningsutredningen att arbetsgivaravgiften för företag som arbetar med hushållsnära tjänster bör slopas, såsom kollektiva kommunikationer, hårklippning, bilreparationer, taxi och restaurang. Utredningen bedömde att detta skulle medföra en genomsnittlig prissänkning på 10 procent. Storstadskommittén menar att arbetsgivaravgiften även för hemservicetjänster som utförs av privatpersoner som inte driver företag bör slopas.

För det andra föreslog Tjänstebeskattningsutredningen att en höjning och en permanentning av ROT-avdrag för hushåll genomförs. Utredningen föreslog att skattereduktionen på reparation, ombyggnad och tillbyggnad skulle höjas från nuvarande 10 500 kronor till 15 000 kronor för småhus och fördubbla nuvarande avdragsrätt på 5 000 kronor för bostadsrätter. Vi menar att en liknade avdragsrätt bör införas för andra hemservicetjänster.

Tjänstebeskattningsutredningen var kritisk till en skattereduktion för vissa hushållstjänster, t.ex. städning, med motiveringen att en sådan reduktion skulle kräva en skattehöjning för flertalet skattebetalare, samtidigt som bara ett fåtal skulle kunna komma i åtnjutande av dessa tjänster.

Vi ifrågasätter dock denna slutsats. Förvisso innebär en avdragsrätt för dessa hemservicetjänster en subvention, men en sådan kan medverka till att tjänster som i dag huvudsakligen utförs "svart" istället görs "vitt". Därmed följer med automatik att dessa tjänster bidrar till att nya skattemedel tillförs staten, vilket idag inte är fallet.

Subventionen skulle delvis bli självfinansierad, vilket erfarenheter från Danmark visar, där man har infört ett liknande system med hemservicetjänster. Ett system med hemservicetjänster skulle också öka tryggheten och minska utsattheten både för de som utför tjänsterna och för uppdragsgivarna.

För det tredje är det nödvändigt att förenkla administrationen av inlämnandet av kontrolluppgifter och skatt till skattemyndigheten vid hemservicetjänster när man som privatperson anställer någon. Riksskatteverket har presenterat ett förslag om hur detta skulle kunna gå till.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen utifrån de förslag som utredningar och myndigheter har presenterat, samt de synpunkter som vi har tillfört, utarbetar ett förslag om hur hemservicetjänster kan utvecklas.

Förbättra riskkapitalförsörjningen

En utvidgning av småföretagandet aktualiserar behovet av riskkapitalförsörjning, vilket kan vara ett problem för många företagare särskilt med invandrarbakgrund.

I en studie som fil. dr. Ali Bensalah Najib, Uppsala, gjorde på uppdrag av Invandrarpolitiska kommittén, framkom att det föreligger tre principiella brister och hinder för invandrarföretagen.⁴ Dels brist på utbud av kapital och rådgivning, dels brist i företagets efterfråga av företagstjänster, samt förekomsten av interna hinder hos invandrarföretagen själva. Studien visar vidare att lättillgänglig information om affärsverksamheter och finansiering är mycket betydelsefulla, liksom goda kontakter med redovisningsföretag, banker och andra småföretagarkonsulter, inte bara vid starten av företag, utan också under dess utvecklingsfas. Många invandrarföretagare ansåg att småföretagaraktörer, bland annat ALMI, banker och konsulter har för dåliga kunskaper om deras utvecklingsvillkor för att de ska vara till någon hjälp.

Som vi tidigare har påpekat erbjuder ALMI möjligheter att i viss mån påverka bristen på riskkapital. ALMI:s verksamhet styrs huvudsakligen av regionala styrelser där representanter från näringsliv, stat, landsting och kommun ingår. Därmed borde det vara möjligt för ALMI att i storstadsregionerna genomföra särskilda satsningar gentemot de utsatta stadsdelarna bland annat innefattande information och rådgivning samt att påbörja samverkan med det lokala näringslivet och myndigheterna. Detta skulle också vara möjligt för NUTEK som erbjuder småföretagarlån, bland annat villkorlån. Även affärsbankerna borde öka sina kunskaper om invandrarföretagens villkor och förutsättningar, vilket skulle kunna medverka till större beredvillighet att bistå med riskkapital till dessa företag. Härigenom skulle ovan beskrivna brister och hinder som möter invandrarföretagare delvis kunna undanröjas.

Behovet av riskkapitalförsörjning är en ytterst komplex fråga. Emellertid är vi av den uppfattningen att småföretagarnas behov av riskkapital tycks vara avsevärt större än tillgången, framför allt hos ALMI, NUTEK och länsstyrelserna.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen ger berörd utredning, myndighet eller en ny utredning, i uppdrag att särskilt utreda möjligheterna att förbättra villkoren för riskkapital till småföretagare i storstäderna och i synnerhet i de utsatta stadsdelarna,

⁴ Bensalah Najib, Ali, På väg mot egenföretagande, SOU 1996:55, bilaga till Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande.

via nuvarande myndigheter som sysslar med riskkapitalförsörjning, såsom ALMI, NUTEK och länsstyrelserna.

Vi uppmärksammade i del 1 problemet med att statliga affärsföretag lägger ned sin verksamhet i många utsatta stadsdelar och att detta påverkar den kommersiella servicen negativt.

Storstadskommittén anser även i detta fallet att det borde vara möjligt för storstadskommunerna, näringslivet och statliga bolag såsom Posten, Apoteksbolaget och Systembolaget, att genom samverkan eller bättre ekonomiska villkor finna lösningar som gör att denna samhällsservice upprätthålls.

Som ett ytterligare sätt att förbättra och utveckla riskkapitalförsörjningen för småföretagare i storstäderna, under förutsättning att ett sådant behov föreligger, skulle det vara intressant att se om det är möjligt att utveckla en motsvarighet till Stiftelsen Norrlandsfonden.

Stiftelsen Norrlandsfonden har till uppgift att genom finansiering främja små och medelstora företags utveckling i norrlandslänen. De finansierar etablering, utveckling och expansion av näringslivet, i synnerhet bland små och medelstora företag. Fonden kan också ta initiativ till finansiering, utredning och forskning som är av betydelse för näringslivet inom fondens geografiska verksamhetsområde. Fonden erbjuder företagen tre former av finansiering: lån, villkorslån (lån med villkorlig återbetalningsskyldighet) och garantier. Villkorslån lämnas bl.a. till företag som investerar i nya produkter eller nya marknader. Fonden tar vanligtvis större risker än andra riskkapitalinstitut och är därmed ett värdefullt komplement till dessa.

Storstadskommittén föreslår att den särskilda delegation som ska ansvara för den nationella storstadspolitiken tilldelas ett uppdrag att undersöka behovet av en särskild fond, anpassad till förhållandena i storstäderna, men med motsvarande syfte som Stiftelsen Norrlandsfonden, dvs. främja en utveckling av små och medelstora företag i storstäderna utsatta stadsdelarna.

En förstärkt arbetslinje

I del 2 konstaterades att ökad sysselsättning och traditionella arbetsmarknadsåtgärder inte är tillräckligt för att lösa arbetslöshetsproblemen i de utsatta stadsdelarna. Istället efterlyste vi arbetsmarknads- och utbildningsinsatser som i högre grad än i dag utgår från ett lokalt, sektorsövergripande perspektiv där lokalsamhällets och de enskilda individernas möjligheter och behov sätts i fokus. Detta förutsätter att kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa, som

redan i dag är engagerade i att hitta okonventionella lösningar, ges större utrymme för att finna organisatoriska och finansiella samverkanslösningar.

Behovet av sådana särskilda arbetsmarknadsåtgärder, som framför allt vänder sig till långtidsarbetslösa och arbetslösa som står långt i från den reguljära arbetsmarknaden, är stort. Det gäller ofta personer som är långtidsberoende av socialbidrag på grund av arbetslöshet. Många av dessa är ungdomar, utlandsfödda invånare och nyanlända flyktingar.

Det finns möjligheter inom ramen för nuvarande lagstiftning att genomföra framgångsrik samverkan mellan kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa. Förändringar av befintligt regelverk för försäkringskassans verksamhet har nyligen gjorts, vilket ytterligare ökar möjligheterna till samverkan mellan lokala aktörer. Vi redovisade i del 2 bland annat försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnder, finansiell samverkan mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård och försäkringskassan (SOCSAM) och finansiell samordning kring rehabilitering mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (FINSAM). Förvisso tillför dessa projekt inga nya friska pengar till de deltagande aktörerna, men utvärderingar visar att samverkan ger dels betydliga ekonomiska vinster, dels spelar en stor pedagogisk roll för att ytterligare utveckla samverkan inom flera andra myndighetssektorer. Det finns följaktligen starka skäl att vidareutveckla dessa samverkansformer, något annat vore olyckligt.

I avvaktan på att försökslagstiftningen för SOCSAM permanentas som en generell lag är det angeläget att regeringen kan erbjuda de storstadskommuner som så önskar möjlighet att tillämpa denna lagstiftning utan förhinder.

Vi ska dock vara medvetna om att den gällande lagstiftningen och försökslagstiftningen inte alltid erbjuder de rätta förutsättningarna för alla utsatta stadsdelar att angripa arbetslösheten och utveckla nya vägar för en förstärkt arbetslinje. Varje stadsdel har sina egna unika förutsättningar och möjligheter. Stadsdelarna bör därför erhålla en förhållandevis stor frihet när det gäller att utforma lokala lösningar. Som vi har visat kan detta innebära att man måste satsa på okonventionella lösningar som både kan kräva nya organisatoriska samverkanmodeller och finansiellt stöd. Dessa modeller kan stå i konflikt med de befintliga regelsystemen och de lokala aktörerna kan sakna de finansiella resurserna för att förverkliga projektet. Det vore dock högst beklagligt om sådana förhållanden skulle stjälpa möjligheten till en områdesbaserad samverkan, som strävar efter att samordna de samlade resurserna för lokalsamhällets behov och därmed utvidga

möjligheterna att i väsentlig utsträckning förbättra levnadsvillkoren i de utsatta stadsdelarna. Därför är det viktigt att staten har möjlighet att i dialog med de lokala aktörerna finna lösningar om sådana problem uppstår.

Ansvar för detta arbete bör läggas på den särskilda delegation som ska ansvara för den nationella storstadspolitiken. Denna delegation bör vara oförhindrad att fortlöpande föreslå förändringar som behövs för att uppnå bättre möjligheter till samordning och samverkan mellan myndigheter och organisationer.

Förstatliga socialbidragen

I del 1 presenterade vi fyra alternativa modeller på hur kommunerna skulle kunna avlastas kostnaderna för socialbidrag som betalas ut av arbetsmarknadsskäl. Statskontoret har varit oss behjälpliga med att analysera modellerna.

Det första alternativet är en kommunal utvecklingsgaranti till alla arbetssökande med socialbidrag. Utvecklingsgarantin är i princip den samma som gäller från årsskiftet för alla arbetslösa under 25 år. I de kommuner som åtar sig utvecklingsgarantin ska ingen arbetslös som lever på socialbidrag vara öppet arbetslös längre än 100 dagar.

Det andra alternativet är en statlig försörjningsgaranti som ska betalas ut till alla som söker arbete, men som inte har rätt till ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen eller har någon annan försörjning. Försörjningsgarantin ska vara obeskattad och anpassad till hushållets behov och inkomster, dvs. behovsprövad. Beloppet ska motsvara riksnormen för socialbidrag med tillägg för barn och bostadskostnader.

Det tredje alternativet är en statlig grundförsäkring som också ska betalas ut till alla som söker arbete, men som inte har rätt till ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Beloppet ska vara beskattat och lika för varje individ oberoende av försörjningsbörda och hushållets ekonomi.

Det fjärde alternativet innebär att alla kostnader för socialbidragen förs över till staten. Socialbidragen kan även i fortsättningen administreras av kommunernas socialkontor på uppdrag från staten.

Förvisso har Storstadskommittén inte haft i uppdrag att utarbeta något förslag till förändring av socialbidragssystemet. Vi har emellertid ansett det nödvändigt att, mot bakgrund av den lavinartade ökningen av socialbidragskostnaderna i de utsatta stadsdelarna och de konsekvenser som detta medför, presentera olika modeller på hur

storstadskommunerna skulle kunna avlastas kostnaderna för socialbidrag som utbetalas av arbetsmarknadsskäl.

Vi vill dock understryka att vi inte har för avsikt att föregripa den nyligen påbörjande utredningen rörande socialtjänstlagen och socialtjänstens uppgifter, men med hänsyn till situationen i de utsatta stadsdelarna och med stöd av de fyra modellernas respektive för- och nackdelar vill vi emellertid framhålla att alternativ fyra, dvs. att staten övertar alla kostnader för socialbidraget, vore det bästa.

Ytterligare starka skäl som talar för detta förslag är dels att det är en förhållandevis enkel lösning för att komma till rätta med socialbidragskostnader som utbetalas av arbetsmarknadsskäl, dels att det är det mest rationella förslaget med anledning av den nyligen beslutade riksnormen för socialbidrag. Vi är likväl införstådda med att förslaget också medför en rad komplikationer som bör utredas ingående, vilket vore lämpligt att den ovan nämnda utredningen fick i uppdrag att göra.

Fler behöver en god kvalitativ och meriterande utbildning

En höjning av befolkningens utbildningsnivå leder till förbättrade levnadsvillkor och skapar förutsättningar för en ökad ekonomisk tillväxt. Förbättrade levnadsvillkor medverkar till att de negativa konsekvenserna av den socioekonomiska segregationen minskar högst väsentligt. Tillgång på välutbildad arbetskraft är ett nödvändigt villkor för att påverka produktionsstrukturen och produktionsmetoderna samt i förlängningen även den ekonomiska tillväxten.

Behovet av välutbildad arbetskraft är särskilt stort i storstäderna mot bakgrund av deras roll som motor för den nationella ekonomiska utvecklingen. Detta märks särskilt tydligt på storstädernas arbetsmarknad, som alltmer efterfrågar arbetskraft med mycket goda utbildningsmeriter. Tillgodoses inte denna efterfrågan förlorar storstäderna i konkurrenskraft, vilket skulle få förödande konsekvenser för landet i övrigt.

Storstäderna står förhållandevis väl rustade för att möta denna framtid. Arbetskraften tillhör den högst utbildade i landet och dess utbildningsnivå har kraftigt förbättrats under de senaste åren.

Problemet är emellertid att tillgången på utbildningsplatser vid universitet och högskolor i storstadsregionerna är för litet för att kunna svara mot efterfrågan på välutbildad arbetskraft. Detta leder till att välutbildad arbetskraft från övriga delar av landet söker sig till storstäderna, vilket förstärker avfolkningen av vissa orter. Detta medverkar också negativt på dessa orters möjlighet till tillväxt.

Förvisso har utbildningsnivån ökat bland befolkningen i de utsatta stadsdelarna, framför allt genom inflyttning av välutbildade personer från andra länder. Men fortfarande är det en oroväckande stor andel som saknar både grundskole- och gymnasiekompetens eller som har mycket bristfälliga studieresultat. Dessutom är övergångsfrekvensen från gymnasieskolan till högre utbildning generellt lägre i de utsatta stadsdelarna än genomsnittet för både storstäderna och riket som helhet. En tämligen stor andel av gymnasieeleverna i dessa stadsdelar följer därtill gymnasieprogram som inte kvalificerar till högre studier. Dessa människor har och kommer att få det allt svårare att konkurrera om arbetstillfällena i storstäderna, i synnerhet med tanke på att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft krymper allt hastigare i storstäderna.

Framtiden måste följaktligen mötas med en omfattande utbildningssatsning som i synnerhet tar sikte på att ge barn, ungdomar och vuxna i de utsatta stadsdelarna möjlighet att skaffa sig en kvalificerad och meriterade utbildning som gör att de står rustade att möta arbetsmarknadens krav och villkor.

Insatser måste först och främst till för att garantera en hög kvalitet på undervisningen inom grund- och gymnasieskolan i de utsatta stadsdelarna. I vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU1997:61) visade vi att få elever i de utsatta stadsdelarna har möjlighet att bli vinnare i skolan på sina egna villkor, bland annat på grund av att skolan inte förmår att ge alla elever en likvärdig utbildning.

Vi påtalade behovet av en grundskole- och gymnasieutbildning som i större utsträckning tillämpade en arbetsplatsförlagd undervisning. För att öka elevernas intresse för högre studier pekade vi även på möjligheten att skolorna dels utvecklar ett samarbete med universitet, högskola och näringsliv, dels inrättar stipendium för studiebegåvade elever. Som ett led i att utveckla dessa möjligheter tog Storstadskommittén tillsammans med Allmänna arvsfondsdelegationen år 1996 initiativ till att satsa 10 miljoner kronor för utveckling av skolkooperativ i gymnasieskolor i våra tre storstäder. Denna satsning omfattar sedan år 1997 även övriga landet.

I delbetänkandet Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61) föreslog Storstadskommittén en deltidsförskola för barn i åldern 3–5 år och en pedagogisk utvecklingsfond.

Förslaget om en deltidsförskola föranleddes av att vi konstaterade att förhållandevis få barn i de utsatta stadsdelarna kom i åtnjutande av barnomsorg, vilket kan ge upphov till allvarliga konsekvenser när barnomsorgen i allt större utsträckning ska ha en utbildningspolitisk

betoning. Vi konstaterade även positiva erfarenheter från den försöksverksamhet med förskoleverksamhet som initierades av oss och Allmänna arvsfondsdelegationen. Våra studier visade även att barn som hade haft barnomsorg eller deltagit i annan förskoleverksamhet var bättre förberedda för skolans krav och villkor.

Följande punkter bör enligt Storstadskommitténs mening vara vägledande för deltidsförskolans verksamhet:

- Verksamheten bör ske i enlighet med de nationella, pedagogiska målen för förskolan, där språkutveckling är en viktig del.
- Hög kontinuitet för barnen.
- Verksamhetens utformning ska ske i samarbete med föräldrarna.
- Verksamheten ska kännetecknas av hög professionalitet.
- Kulturkompetent personal ska ingå i verksamheten.

Vi förslög en försöksverksamhet under fem år, som innebar att de sju berörda storstadskommunerna skulle erbjuda deltidsförskola till de barn i åldern 3–5 år, som stod utanför den reguljära barnomsorgen i de utsatta stadsdelarna. Vi beräknade kostnaden för försöksverksamheten till drygt 800 miljoner kronor för samtliga fem år.

Förslaget om en pedagogisk utvecklingsfond för skolor i de utsatta stadsdelarna föranleddes av skolornas svårigheter att ge eleverna de färdigheter och kunskaper som de behöver. Elevernas levnadsvillkor och de allmänna förutsättningarna i dessa stadsdelar skapar omständigheter som ställer andra krav på skolans undervisning och verksamhet. Vi ansåg det därför vara nödvändigt att skolorna i de utsatta stadsdelarna gavs möjlighet att intensifiera sitt pedagogiska utvecklingsarbete utifrån lokala förutsättningar och behov. Storstadskommunerna saknar egna resurser för en sådan satsning. Storstadskommittén föreslog därför att regeringen från och med den 1 januari 1998 avsätter 30 miljoner kronor årligen under fem år till Skolverket, som ges i uppdrag att inrätta ett pedagogiskt utvecklingsanslag. Syftet med anslaget föreslogs vara att skolorna skulle kunna:

- Utveckla och förnya pedagogiken i skolan för att på så vis bättre svara mot behov och villkor som eleverna har i de utsatta stadsdelarna. Undervisning som varvas med praktik bör betonas.
- Ge lärarna möjlighet till fortbildning, kompetensutveckling samt utvärdering och forskning kring sin undervisning i större omfattning än i dag.
- Vidta fysiska ingrepp i skolfastigheter som är motiverade utifrån en pedagogisk aspekt.

- Utveckla samarbetet med lärarhögskolan i respektive storstad.
- Utveckla en undervisning och verksamhet som betonar ett egenmaktsperspektiv, dvs. att ge eleverna och föräldrarna makt över skolan.

Storstadskommittén föreslår därför återigen att regeringen genomför en försöksverksamhet under fem år, som innebär att de sju berörda storstadskommunerna ska erbjuda deltidsförskola till de barn i åldern 3–5 år, som står utanför den reguljära barnomsorgen i de utsatta stadsdelarna, samt avsätta 30 miljoner årligen under fem år till Skolverket, som får i uppdrag att inrätta ett pedagogiskt utvecklingsanslag, i enlighet med de riktlinjer som presenterats i vårt delbetänkande Att växa bland betong och kojor (SOU 1997:61). Finansieringen av både deltidsförskolan och den pedagogiska utvecklingsfonden bör ske genom en omprioritering inom statsbudgeten.

Öka intresset för högre studier

Långtidsutredningen (SOU 1995:4) framhöll bl.a. att den stora omställningen av näringslivet kommer att innebära att den traditionella arbetsmarknadsutbildningen inte är tillräcklig. I stället kommer det reguljära utbildningsväsendet att få en nyckelroll, när stora delar av arbetskraften ska förberedas för näringslivets nya verksamheter och behov.

Insatserna för att höja utbildningsnivån hos den vuxna befolkningen i landet är omfattade, varav vi har belyst Kunskapslyftet, lärlingsutbildning, kvalificerade yrkesutbildningar, insatser för högre studier såsom basåret och aspirantutbildningen, samt folkhögskolan.

Enligt vår mening är dock inte dessa insatser tillräckliga för att höja utbildningsnivån i de utsatta stadsdelarna.

Åtgärder som har visat sig minska den sociala snedrekryteringen till högre studier är bl.a. en expansion av universitetsutbildningen, bättre koppling mellan yrkesutbildningarna på gymnasieskolan och de praktiska högskolelinjerna samt en mer aktiv rekrytering från skolornas sida av studiebegåvade elever. Undersökningar visar även att mindre och medelstora högskolor rekryterar en större andel studenter från lägre tjänstemanna- och arbetarhem. Dessa studenter väljer också i högre utsträckning yrkesinriktade utbildningar.

Mot bakgrund av detta vill vi peka på ett antal insatser som skulle ha förutsättningar att öka intresset för högre studier i de utsatta stadsdelarna och därmed bidra till att minska dagens utbildnings-

klyfta i storstäderna: utveckling av lärlingsutbildningen, fler utbildningsplatser inom universitet och högskola, skapa förutsättningar för ett akademiskt startår samt en satsning på folkhögskolan.

Utveckla lärlingsutbildningen

Yrkesprogrammen inom gymnasieskolan dominerar bland elever i de utsatta stadsdelarna och för dessa är det särskilt angeläget att de har möjlighet till kontakt med arbetsmarknaden. I synnerhet med anledning av att många av dessa elever har arbetslösa föräldrar, vilket försämrar deras chanser att utveckla ett socialt nätverk som allt oftare visar sig vara nödvändigt för att få ett arbetet.

Elevernas kontakt med arbetslivet skulle kunna förbättras genom en utveckling av det nuvarande lärlingssystemet.

Flera kommittéer och arbetsgrupper inom Regeringskansliet har uppmärksammat behovet av en utveckling av lärlingsutbildningen. Ett flertal förslag till olika modeller har presenterats. Vi har belyst några av dessa förslag som är intressanta utifrån situationen i de utsatta stadsdelarna. Däribland förslag från Ungdomspolitiska kommittén och Länsstyrelsen i Stockholm. Ungdomspolitiska kommitténs förslag om en mer flexibel arbetsplatsförlagd gymnasieutbildning erbjuder dels möjlighet till arbetsmarknadskontakt, dels en flexibilitet som sannolikt skulle uppskattas av många skoltrötta elever och därmed skapa ett andrum i studierna som kan tillföra nya krafter och inspiration. Länsstyrelsen i Stockholm föreslog en eftergymnasial lärlingsutbildning, som både är efterfrågad bland studenter och näringsliv.

Storstadskommittén anser därför att regeringen ska utarbeta ett förslag till en lärlingsutbildning som skapar större flexibilitet mellan arbete och studier i enlighet med de riktlinjer som Ungdomspolitiska kommittén presenterade, samt utarbeta ett förslag enligt de intentioner som Länsstyrelsen i Stockholm har föreslagit för en lärlingsutbildning som ansluter till avslutade gymnasiestudier.

Fler utbildningsplatser

Söderut-projektet som Länsstyrelsen i Stockholm m.fl. driver visar att det går att öka intresset för högre studier bland elever, som saknar studietradition från föräldrahemmet, högst påtagligt. Det paradoxala i denna situation är att när intresset för högre studier väl ökar bland dessa elever så saknas tillräckligt med utbildningsplatser inom regionens universitet och högskolor. För dessa elever är det särskilt

viktigt att utbildningsmöjligheterna finns regionalt, dels på grund av avsaknad av studietradition, dels bristande ekonomiska resurser. En utbildningsplats på någon annan ort i landet är därmed inget alternativ för flertalet av dessa elever. Vad som behövs är i stället fler utbildningsplatser i storstadsregionerna.

Genom högskolan i Malmö och på Södertörn i Stockholms län finns det nu möjlighet möta den regionala efterfrågan på högre utbildning och forskningsinformation från studenter och näringsliv. En intressant iakttagelse i detta sammanhang är att Södertörns högskola rekryterar drygt en tredje del av sina studenter från Södertörn.

Dessutom finns det flera universitet och högskolor som har förlagt delar av sin verksamhet till förortsområden, vilket tillför både utbildningsverksamheten och områdena nya och värdefulla kvaliteter. Dels kan utbildningar t.ex. inom vård och omsorg utveckla spännande verksamhet som syftar till att öka förståelsen och kunskapen om de specifika förhållanden som råder i de utsatta stadsdelarna, dels kan en placering av utbildningsverksamhet och av andra institutioner medverka till att förstärka stadslivet i dessa stadsdelar. Vi kan även förvänta oss att en utlokalisering av högskoleverksamhet till utsatta stadsdelar eller i dessas närhet, minskar det mentala avståndet som många elever i dessa stadsdelar upplever gentemot akademiska studier och därmed minskar den sociala snedrekryteringen till högre studier.

Storstadskommittén förslår därför att regeringen, inom ramen för de 60 000 nya högskoleplatserna fram till år 2000, fördelar en väsentlig del av dessa platser till universitet och högskolor i storstadsregionerna

Skapa möjlighet till ett akademiskt startår

Vi har belyst det naturvetenskapliga-tekniska basåret, som kvalificerar studenter med allmän behörighet till naturvetenskapliga och tekniska utbildningar som kräver särskild behörighet.

Egentligen klassificeras basår som en gymnasieutbildning, vilket är en komplikation. Utbildningar som syftar till att ge studenter högskolebehörighet får nämligen inte högskolorna finansiera via sitt anslag för högskoleutbildningar, men det naturvetenskapliga-tekniska basåret är dock ett undantag som regleras enligt en särskild förordning. Motivet bakom detta undantag var att öka rekryteringsbasen för naturvetenskapliga och tekniska utbildningar samt öka intresset för sådana utbildningar bland kvinnor.

Det finns inget hinder för högskolorna att arrangera basår ifall de kan finansiera det på annat sätt, t.ex. genom externa finansiärer.

Erfarenheterna från Södertörns Högskola som bedrivit ett akademiskt basår under år 1997 är positiva. Många studenter från hemmiljöer som saknar studietraditioner eller som haft ett längre studieupphåll använder de möjligheter som basåret erbjuder för att skaffa sig särskild behörighet eller förbereda sig för fortsatta akademiska studier. Basåret har sedermera utvecklats till ett akademiskt startår, som omfattar undervisning på akademisk nivå.

Finansiellt kan det dock vara svårt för högskolorna i storstadsregionerna att inrätta akademiska basår. Extern finansiering via kommuner, landsting och näringsliv är förvisso möjlig, men med vetskap om storstadskommunernas finansiella situation måste denna möjlighet ses som ytterst begränsad.

Storstadskommittén anser att det vore värdefullt om det fanns möjlighet att inrätta startår inom fler akademiska discipliner än i dag på högskolor i storstadsregionerna.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen ger Högskoleverket i uppdrag att utarbeta ett förslag som ger universitet och högskolor i storstadsregionerna utvidgade möjligheter att inrätta akademiska startår inom fler akademiska discipliner än naturvetenskap och teknik.

Satsa på folkhögskolor och deras pedagogik

I del 2 visade vi vilken betydelse folkhögskolorna har för att öka intresset för fortsatta studier hos lågutbildade och arbetslösa människor som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Storstadskommittén uppmanar regeringen att vid fördelningen av statens allmänna stöd till folkbildning särskilt prioritera folkhögskolor som bedriver, eller har för avsikt att bedriva folkbildningsverksamhet som framför allt vänder sig till invånarna i de utsatta stadsdelarna. Dessutom anser kommittén att regeringen särskilt bör uppmärksamma folkhögskolepedagogiken i den särskilda vuxenutbildningssatsningen Kunskapslyftet.

Bostads- och stadsbyggnadspolitik

Hittills har fysisk förnyelse varit en högt prioriterad åtgärd i utsatta stadsdelar. Stora resurser har satsats och betydande kvalitativa förbättringar har åstadkommit, men segregationen har bestått. Vi ska dock inte föranledas att tro att framtida satsningar mot segregation

ska negligera behovet av fysisk förnyelse. Vi har konstaterat att upp- rustningsbehovet är stort i de utsatta stadsdelarna och att dess invånare också önskar se att en sådan förändring kommer till stånd.

Vi tror emellertid att en satsning på fysisk förnyelse i de utsatta stadsdelarna i dag och i framtiden, till skillnad från tidigare insatser, bör fokuseras på stadsbyggnadsförnyelse och omställning till ekologisk hållbarhet av stadsdelarna. Vi anser att detta bör göras småskaligt och i nära samarbete med de boende. En stadsbyggnadsförnyelse i de utsatta stadsdelarna bör ha som målsättning att blanda olika former av bebyggelse och upplåtelseformer inom stadsdelarna och därmed öka möjligheterna till boendekarriär.

Under 1960- och 1970-talen begicks ett antal bostads- och stadsbyggnadspolitiska misstag, i synnerhet i de utsatta stadsdelarna, som resulterade i ett sönderbrutet stadslandskap. Ansvaret att ombesörja att dessa sår läks åvilar både stat och kommun. Målet bör vara att flertalet av storstädernas stadsdelar rymmer livets alla sidor och där det finns en allsidig blandning av hushåll. Detta kräver emellertid att varje stadsdel kan erbjuda sina invånare både en grundläggande offentlig och kommersiell service, vilket bland annat omfattar bra för- och grundskolor, goda möjligheter till fritids- och kulturaktiviteter, polis, post och bank, samt en dagligvaru- och fackhandel som erbjuder ett sortiment som svarar mot invånarnas behov och önskemål.

En sådan utveckling kan dock påverkas negativt genom etablering av externa stormarknader, vilket vi visade i del 2. De negativa konsekvenserna av sådana etableringar kan emellertid motverkas via det planmonopol som kommunerna förfogar över.

Ska en förnyelse av stadslandskapet åstadkommas inom den närmaste framtiden är det, enligt vår mening, nödvändigt att regeringen tar ett initiativ till någon form av stimulansåtgärder till sådana satsningar i utsatta stadsdelar.

Stimulansåtgärder kan ske på flera sätt. Ett sätt vore att använda statsbidrag. Statsbidragets fördel är att åtgärder snabbt kan sättas igång. Dess nackdel är att det kan få kostnaderna för både stat och de boende att öka på ett okontrollerbart sätt.

Ett annat sätt att stimulera en fysisk förnyelse av de utsatta stadsdelarna vore att genomföra förändringar av vissa skatter och bidrag som påverkar både produktions- och förvaltningskostnaderna för fastigheter. Det kan exempelvis handla om förändringar av fastighetstaxeringen, fastighetsskatten och mervärdesskatten för nyproduktion av fastigheter och/eller för fastighetsförvaltning. Fördelen med sådana förändringar är att de inte är kostnadsdrivande, vare sig

för stat eller för de boende. Nackdelen är däremot att önskade åtgärder inte med automatik iscensätts. Fastighetsägarna kan, ifall inga tvingande krav på fysisk förnyelse sätts som villkor, använda pengarna som de tjänar på minskade kostnader för andra ändamål än det var tänkt för.

Självklart medför alla former av statliga stimulansåtgärder kostnader, men långsiktigt kan vi emellertid räkna med att åtgärderna leder till ökad sysselsättning och tillväxt, vilket minskar kostnaderna för den offentliga sektorn och ökar dess skatteintäkter.

Vi vill i sammanhanget peka på den betydande resursöverföring som i dag sker genom fastighetsskatten från de utsatta stadsdelarna tillbaka till staten. Vi befarar att bostadsbolagens kostnader för fastighetsskatten kommer att stiga ännu mer inom den närmaste framtiden, vilket skulle minska deras möjligheter till egna insatser i de utsatta stadsdelarna högst väsentligt.

Från miljonprogramsområde till miljöprogramsområde

I dag koncentreras krafter och ambitioner från många olika håll för att få till stånd en ombyggnad av bostadsområden och dess fastigheter till vad man kallar ekologisk hållbarhet. Regeringen har tagit initiativ till särskilda finansiella stöd för detta ändamål, bl.a. via Delegationen för en ekologisk hållbar utveckling och den så kallade Kretsloppsmiljarden. Regeringen understryker att stöd som gäller investeringar inom bostadsbebyggelsen i miljonprogramsområden kommer att prioriteras.

Dessa satsningar tillsammans med upprustningsbehovet som finns i de utsatta stadsdelarna erbjuder möjligheter att påbörja en successiv omställning av miljonprogramsområdena till miljöprogramsområden. Det finns en betydande potential att en sådan satsning skulle kunna ge upphov till gynnsamma effekter på miljön, tillväxten och boendesegregationen.

Om en sådan ekologisk omställning av de utsatta stadsdelarna ska vara möjlig måste emellertid processer omedelbart startas för att förankra förändringsåtgärderna hos dess invånare. Dessa processer bör ha sin utgångspunkt i invånarnas livssituation, deras behov, önskemål och ekonomiska förutsättningar.

En strategi för omställning till ekologisk hållbarhet måste innefatta den sociala hållbarheten, vara en strategi för social-ekologisk hållbarhet. Åtgärderna kommer att innebära förändringar i enskilda människors hem och måste därför ha sin utgångspunkt där. Förutom att ett sådant tillvägagångssätt är viktigt för att bevara och stärka de

befintliga sociala nätverken, är det nödvändigt för att få de ekologiska ombyggnadsåtgärderna att fungera. Ett ekologiskt hållbart boende är lika beroende av invånarnas beteende som av de tekniska systemen.

Snabba och kortsiktiga utvecklings- och förnyelseprojekt med stora resursinsatser på kort tid i utsatta stadsdelar kan riskera att driva upp kostnaderna för de boende och åsidosätta deras inflytande över förändringsprocessen helt eller delvis. En naturlig konsekvens härav blir att många boende kommer att flytta ifrån sina bostadsområden.

Det föreligger en risk att detta scenario uppstår i samband med en ekologisk omställning av bostadsområden på grund av att statsbidraget som utgår till ekologisk omställning inte får överstiga 30 procent av investeringskostnaderna som omfattar konkurrensutsatt verksamhet. (EU:s statsstödsregler begränsar möjligheten för staten att subventionera konkurrensutsatt verksamhet till denna nivå.) Denna nivå på statsbidraget kan nämligen medverka till att fastighetsägarna i de utsatta stadsdelarna, varav många redan har problem med att få ekonomin att gå ihop, antingen är tvungna att öka kostnaderna för de boende för att finansiera omställningen eller helt avstå från att genomföra nödvändiga åtgärder.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen genomför en ändring som undantar investeringar för ekologisk omställning i utsatta stadsdelar från reglerna för statsstöd, som begränsar möjligheten att ge mer än 30 procent i statsbidrag till investeringar för ekologisk omställning.

Egenmakt – att återerövra vardagen

Demokratin går kräftgång i de utsatta stadsdelarna. Valdeltagandet sjunker stadigt, både i kommunal- och riksdagsvalen. Den politiska aktiviteten är låg och många upplever att de saknar makt över vardagens mest betydelsefulla domäner. Följden blir att vanmakten växer, vilket ger näring åt ett allt mer tilltagande utanförskap både i förhållande till de demokratiska institutionerna och det omgivande samhället.

Vi uppmärksammade denna utveckling redan i vårt första delbetänkande Att röja hinder (SOU 1995:142) och påtalade att vanmakten måste mötas med ökad egenmakt, dvs. den makt som medborgarna utövar över sin egen vardag. I vårt andra delbetänkande Egenmakt (SOU 1996:177) utvecklade vi diskussionen om begrep-

pet egenmakt och lämnade förslag på hur medborgarnas egenmakt kan vidgas och fördjupas.

Vi underströk i detta betänkande att det är hög tid för ett förändrat synsätt. I stället för att "lägga livet till rätta" borde den framtida politiska uppgiften vara att "rätta till det som ligger i vägen för livet". Vi framhöll också att det inte var meningsfullt att närmare definiera begreppet egenmakt. Det är i stället genom exempel och en strävan att öka medborgarnas makt över sin vardag som begreppet äger sin giltighet. Vi koncentrerade oss på förändringar i kommunallagen och förde fram sju förslag som bör prövas under en försöksperiod i storstäderna:

1. En lag om självförvaltning i boendet. Utgångspunkten är att boendet utpekats som en naturlig startpunkt för en demokratisk mobilisering av de boende själva. Det ekonomiska incitamentet, att kunna påverka sina boendekostnader i en sådan mobilisering, har visat sig ha stor betydelse. Ett aktuellt exempel är bostadsområdet Holma i Malmö. Där har sedan några år tillbaka inletts försök med en fungerande självförvaltning. De boende har i avtal övertagit ansvaret för delar av skötseln av den inre och yttre miljön och därmed minskat sina boendekostnader. Storstadskommittén vill underlätta framväxten av olika former av självförvaltning. Vi förde därför fram ett förslag om en lag till självförvaltning som skulle knytas till hyresförhandlingslagen. Lagförslaget innebar i korthet att om minst hälften av de boende i ett flerfamiljshus eller bostadsområde så krävde skulle de ha möjlighet att bilda en förening för självförvaltning. I en förhandlingsöverenskommelse skulle hyran för de hyresgäster som deltog i självförvaltningen fastställas till ett belopp som exkluderade kostnaderna för den fastighetsskötsel som parterna var överens om. Detta belopp skulle vara samma för lägenheter som är lika stora. Vårt initiativ till en självförvaltningslag uppmärksammades av regeringen som utarbetade en proposition, som antogs våren 1997 där man gjorde ett särskilt förtydligande angående kommunal-skattelagen.
2. En förändring i lagen om självförvaltningsorgan i syfte att ge brukare av kommunal verksamhet rätt att kräva självförvaltning. Anledningen till detta är att undersökningar visar att många medborgare är intresserade av ett större deltagande som brukare av kommunal verksamhet, att engagera sig i en styrelse för exempelvis skolan eller daghemmet. Vi vet också att i de utsatta stads-

- delarna förekommer detta i mycket liten utsträckning jämfört med i hög- och medelinkomstområden.
3. Vi föreslog att om minst hälften av brukarna vid en viss anläggning eller institution så kräver, måste nämnden överlämna driften till ett självförvaltningsorgan under nämnden.
 4. Medborgarberedningar. Beredningsarbetet i den demokratiska processen är den fas som i huvudsak styr beslutsfattandet. Medborgarna bör ges möjlighet att bereda ärenden och ta fram beslutsunderlag till fullmäktige och stadsdels/kommundelsnämnd. Detta kommer att öka medborgarnas kunskap om och inflytande på den demokratiska processen och sannolikt förbättra de politiska besluten.
 5. Motiv rätt av beslutsnivå. Kunskapen hos medborgarna om var besluten som rör deras vardag fattas behöver förbättras. Det behövs också en utökad dialog och ständig prövning av vilken beslutsnivå som väljs. Medborgaren som kommer med detta förslag ges möjlighet att kräva en motivering av varför hon eller han inte tillåts fatta beslut själva.
 6. En initiativrätt att begära folkomröstningar på stadsdels/kommundelsnivå. Vi föreslog att om minst fem procent av de röstberättigade i en stadsdel/kommundel så kräver skall en rådgivande folkomröstning genomföras, om inte en kvalificerad majoritet avslår förslaget. En folkomröstning borde inte vara ett störande inslag, utan en metod eller rätt för medborgarna att påverka den politiska dagordningen och stimulera till ökad kunskap om samhällslivet.
 7. En medborgerlig motionsrätt till stadsdels/kommundelsnämnder. Det skulle minska avståndet mellan väljare och valda och ge medborgaren en ny möjlighet att påverka politiken. Om minst två procent av de röstberättigade skrivit under motionen måste den behandlas inom sex månader.

Vårt delbetänkande Egenmakt (SOU 1996:177) remitterades aldrig av regeringen, men Demokratiutvecklingskommitténs slutbetänkande, som innehöll en del förslag som liknade våra, gick däremot ut på remiss. Överlag var remissinstanserna positiva till förslagen. Så var också fallet när vi på eget initiativ sände ut Egenmaktsbetänkandet för synpunkter till ett antal instanser.

Dock har regeringen aviserat att de inte ämnar genomföra några av förslagen om folkomröstning, motionsrätt till kommunfullmäktige för medborgare osv. Vi beklagar detta. Ska det demokratiska underskottet i de utsatta stadsdelarna hävas krävs särskilda insatser.

Vi anser att våra förslag bara är början på en process som måste intensifieras. Arbetet med att öka människors makt över sin egen vardag i de utsatta stadsdelarna bör därför ges största möjliga stöd och uppmuntran.

Storstadskommittén anser därför att det vore lämpligt att det inom ramen för en nationell storstadspolitik ska finnas ett särskilt ansvar för att medverka till att stimulera insatser som främjar ökad makt för invånarna i de utsatta stadsdelarna, som ligger i linje med det egenmaktsperspektiv och de förslag som presenterades i vårt delbetänkande Egenmakt (SOU 1996:177).

Uppmuntra kooperativ verksamhet i de utsatta stadsdelarna

I del 2 visade vi att behovet av och möjligheterna till kooperativ utveckling i de utsatta stadsdelarna är betydande, men att kunskapen och kännedomen om den kooperativa verksamhetsformen är ytterst bristfällig. Detta problem löses effektivast genom utbildning av och information till både blivande kooperatörer och de olika samhällsaktörer som kommer i kontakt med dessa. Det handlar också om att sprida kooperativa exempel och modeller som förebilder och möjliga lösningar. Statsbidrag utgår idag för att stimulera kooperativ utveckling. Merparten av stödet går till lokala kooperativa utvecklingscentran (LKU). Dessa har till uppgift att sprida information om den kooperativa verksamhetsformen samt ge stöd och råd till personer som vill starta nya kooperativa företag.

Regeringen uppmärksammade i 1997 års höstbudget särskilt behovet av att stärka kunskapsbildningen om den kooperativa verksamhetsformen hos myndigheter och andra organ som har till uppgift att stödja nyföretagande. Regeringen anser att statsbidraget bör koncentreras till kostnadsfri information och rådgivning.

Storstadskommittén anser med anledning av detta att regeringen bör avsätta särskilda medel inom ramen för anslaget om stöd till kooperativ utveckling för informations- och utbildningsinsatser i storstädernas utsatta stadsdelar under åren 1999-2000. Dessa medel kan sedan de lokala kooperativa utvecklingscentrana ansöka om.

Att främja och utveckla folkhälsoarbetet

Att tyngdpunkten i folkhälsoarbetet bedrivs med målsättningen att minska ojämlikhet i hälsa är enligt Storstadskommittén det primära och en förutsättning för att det skall ha legitimitet bland medborgarna. Vi har i del 1 belyst hur ojämlikheten i hälsa har ökat sedan år 1985. Det är tveksamt om den i dag tillämpade geografiska behovsanpassningen av resurser, framför allt inom landstingssektorn, är en tillräcklig åtgärd för att skillnaderna i hälsotillstånd ska minska i alla områden med 25 procent till år 2000 – enligt WHO:s mål.

En annan förutsättning är att folkhälsoarbetet är åtgärdsinriktat och bedrivs på vetenskaplig grund även om det är svårt att bevisa sambandet mellan en förebyggande insats och utebliven sjukdom eller ohälsa än mellan en sjukvårdsinsats och tillfrisknande. Mot denna bakgrund är det angeläget att fördjupa analyserna om vilka faktorer som bestämmer ohälsans sociala fördelning och vilka åtgärder som krävs för att överbrygga hälsoklyftorna i samhället.

För att utsatta områden ska kunna tilldelas skäligen resurser måste andra fördelningsgrunder tillämpas. Andra indexmätt än de traditionella, såsom åldersfördelning, spädbarnsdödlighet, födelsevikter, ohälsotal och dödlighet upp till 65 års ålder måste utarbetas för att problemkomplexiteten i vissa utsatta områden ska kunna synliggöras. Det torde vara möjligt att uppmärksamma utvecklingen av segregationen, där till exempel andelen utländska medborgare, arbetslösa, behovet av tolkningshjälp, andelen personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, socialbidragstagare, andelen enföräldershushåll, förtidspensionärer och flyttningar relaterat till befolkningssammansättningen i olika områden sammanvägs i ett socialt index, så att skäligen resurser kan fördelas till primärvården. Likaså att följa och redovisa sådana index systematiskt med målsättningen att minska negativ segregation. Parallellt bör andra effektmått, som uttrycker livskvalitet och välbefinnande, utvecklas och användas.

För att minskad ojämlikhet i hälsa skall uppnås anser Storstadskommittén att insatser och resurser måste fördelas ojämt mellan olika geografiska områden så att vi kan uppnå välfärd för alla och inte bara för många. Vi anser att folkhälsan är en del av välfärden. Möjlighet till utveckling av andra fördelningsindex bör stimuleras så att välfärd för alla kan gälla.

Det är också av stor vikt att inom ramen för en allmän folkhälspolitik utarbeta hälsopolitiska jämlikhetsstrategier som präglas av ett genusperspektiv, för att minska risken för sjukdom och tidig död i befolkningen och speciellt bland de minst gynnade grupperna.

Primärvårdens betydelse på lokal nivå

I Malmö och Göteborg pågår det ett arbete med att inrätta lokala folkhälsoråd. Med områdesansvar och samverkan kan folkhälsoråden med sin lokala förankring och koppling till stadsdelsnämndernas arbete utveckla samverkan mellan mödra-, barn- och skolhälsovård, allmänläkare och distriktssköterskor samt öka samarbetet mellan stadsdelsnämnder, primärvård, försäkringskassa, arbetsförmedlingar, lokala näringsidkare och övriga lokala resurser. Ökad samverkan mellan arbetsliv, skola, socialtjänst, fritid, omsorg, primärvård med målet att skapa ökad involvering och delaktighet av brukarna likaså. I detta sammanhang har primärvården ett betydande ansvar.

Vi tycker det är viktigt att förtydliga primärvårdens roll. Ett led i detta arbete bör vara att utöver medicinsk personal knyta beteendevetare till verksamheten. Likaså att utveckla samarbetet med stadsdelsnämnderna och deras befolkningsansvar – inte minst vad gäller det förebyggande folkhälsoarbetet. Skolhälsovårdens position bör också kunna förtydligas och utvecklas.

Vi känner en viss oro för det förslag som HSU 2000 har lagt i delbetänkandet En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet (SOU 1997:119). Här sägs att primärvårdens främsta skyldighet är att utveckla det individinriktade arbetet. Om primärvårdens engagemang begränsas kan detta motverka en utveckling av hälso- och sjukvårdens roll i det lokala och regionala folkhälsoarbetet och försvåra möjligheterna att minska ojämlikheten i hälsan.

Ett ansvar som endast utgår ifrån individperspektivet stimulerar inte till att vårdpersonal sätter in individen i ett brett socialt sammanhang för att se samband till exempel med arbetslöshet och den fysiska och psykiska hälsosituationen. Saknas denna insikt att se samband är risken stor att ett begränsat synsätt bidrar till att öka de sociala skillnaderna i hälsa. Förslaget innebär ett allvarligt hinder för primärvården att arbeta miljö- och samhällsinriktat och samverka med kommuner, stadsdelsnämnder och frivilliga organisationer kommer att begränsas snarare än vidareutvecklas.

Storstadskommittén anser att förebyggande hälsoarbete bör ha fokus på såväl riskgrupper som utsatta områden. Verksamheter som mödravårdscentraler, barnavårdscentraler och allmänna vårdcentraler samt skolhälsovården bör och kan bidra till ökad jämlikhet i hälsa genom att de är utformade som generella insatser som når alla. För att de generella insatserna skall kunna ha en utjämnande och jämlikhetsskapande funktion måste selektiva insatser ske inom ramen för de generella insatserna. Storstadskommittén anser att närheten till

verksamheter som mödravårdscentraler, barnavårdscentraler, vårdcentraler, familjecentraler och skolhälsovården bör prioriteras i de utsatta områdena.

Forskning

Regeringen har konstaterat att analyser av orsaker till skillnader i hälsa kräver en tvärvetenskaplig ansats och tvärvetenskapliga forskningsmiljöer. Storstadskommittén anser att detta utgör en betydelsefull och väsentlig grund för de framtida forskningsinsatserna för att minska ojämlikheten i hälsa.

Staten har ansvaret när det gäller att skapa förutsättningar för en god hälsa och att utjämna sociala och geografiska skillnader i hälso-utveckling, därför bör stödet till folkhälsovetenskaplig forskning och utveckling utgå ifrån välfärdsperspektivet, så att forskningen fokuseras på fördelningen av samhällets resurser och fördelningens orsaker och konsekvenser för att välfärd för alla skall uppnås.

Andra centrala forsknings- och utvecklingsområden som också bör ingå i en tvärvetenskaplig ansats bör vara metodutveckling vad avser hälsokonsekvensanalyser samt implementering- och utvärderingsforskning av nya fördelningsindex.

Det finns rika kunskaper om olika biologiska, sociala och fysiska riskfaktorerens betydelse för folkhälsan och man kan konstatera att det råder ett samband mellan sociala och ekonomiska påfrestningar och ohälsa. Problemformuleringar och forskningsansatser inom folkhälsoområdet borde därför i större utsträckning fokusera på människors villkor och dess påverkan på kvinnors och mäns hälsa och ohälsa. Forskningsinsatser kring samhälle och hälsa bör därför prioriteras.

Stina Öresland har i bilaga, Att se det man inte kan se, markerat att könsperspektivet i den mån man funderar över det har rört sig kring biologiserandet och psykologiserandet av könsskillnader i sjukdomsmönster. Öresland skriver vidare:

”Väldigt lite har fokuserats på hur livsvillkor, såsom dubbelarbete, rädsla, obefintliga påverkansmöjligheter, stress, kränkningar av sexuell och annan art m m kan bidra till ohälsa, sådana livsvillkor som ensamma mammor, ungdomar och barn lever under i storstädernas utsatta områden. Ännu mindre har fokuserats på hur man klarar av sitt liv för att inte bli sjuk och hur och vilka kunskaper man har för att ’vårda sig själv’, eller sina anhöriga i hemmet.”⁵

Storstadskommittén anser att forskning kring samhälle och hälsa med en tvärvetenskaplig ansats bör prioriteras, där bland annat välfärdsforskning, socialt arbete och folkhälsoforskning ingår, med fokus på levnadsvillkoren i de geografiskt utsatta storstadsområde-

na. För att detta ska bli möjligt bör regeringen uppdra åt olika forskningsråd att inom sina forskningsanslag avsätta medel för forskning kring levnadsvillkor för både män och kvinnor i storstädernas utsatta områden.

Metodutveckling

Storstadskommittén anser att det på den nationella nivån ligger ett ansvar för att samla, sprida och bidra till att förbättra kunskapen om effektiva metoder i folkhälsoarbetet. Likaså är metodutveckling inom folkhälsoforskning och välfärdsforskning nödvändigt för att genusperspektivet skall bli synbart. Staten bör därför finna former för att stödja metodutveckling och utvärdera dessa metoder. Incitament bör skapas för att forskningsresultat sprids och kommer till användning i det praktiska folkhälsoarbetet. Särskilt för att öka kunskaper om vilka metoder som når utsatta grupper och som förbättrar levnadsvillkoren, ger goda resultat och som är kostnadseffektiva.

Likaså bör bättre metoder och tydligare mål inom det lokala folkhälsoarbetet med inriktning på livskvalitet, frisk- och skyddsfaktorer samt stödjande miljöer utvecklas. Arbetet för att utveckla hälsokonsekvensbeskrivningar som lyfter fram hälsokonsekvenserna av den yttre och inre miljön bör påskyndas.

Regional förankring

I ett regionalt utvecklingsperspektiv anser Storstadskommittén att samverkan mellan landsting, kommuner och mindre och medelstora högskolor är av stor strategisk betydelse för folkhälsoutvecklingen. Utbildning och forskning spelar en avgörande roll för en regions utveckling.

Högskolorna har goda möjligheter att genom sin forsknings- och utvecklingsverksamhet tillgodose regionens behov av kunskap både inom den sociala sektorn och välfärdsområdet och är dessutom ett kraftfullt instrument för att skapa tillväxt och utveckling i regionen. Högskolorna kan också bidra till en ökad samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor.

Praktisk tillämpning

Vi har i del 2 betonat att landstingens forsknings- och utvecklingsverksamhet utgör en viktig del i den tillämpade svenska folkhälsoforskningen. Kommunerna saknar idag i flertalet fall forskningstradition och strukturer för att ta detta ansvar. Därför bör samordning kunna komma till stånd med det arbete som bedrivs av landstingens samhällsmedicinska funktioner, kommunernas folkhälsoarbete samt universitet och högskolor.

En samordning mellan samhällsmedicin och åtgärdsinriktad forskning skulle kunna leda till att forskningen får en bättre koppling till praktiska frågeställningar. Samtidigt skulle inflödet från forskningen till den praktiska verksamheten kunna underlättas. Detta skulle kunna förbättra tolkningen av forskningsresultat samtidigt som behoven av att få praktiska frågeställningar belysta utifrån forskarperspektivet skulle kunna öka.

De lokala folkhälsoråden torde kunna utveckla sitt arbete där man sammanfogar olika tvärsektoriella verksamheter med lokalt förankrat folkhälsoarbetet. Det torde också vara möjligt att inom ramen för detta arbete starta forskningsbaserad försöksverksamhet för att förbättra livskvalitet och hälsa.

Folkhälsofrågorna i en politik för storstäderna

Storstadskommittén är övertygad om behovet av en utveckling av folkhälsofrågorna med fokus på storstädernas utsatta områden är nödvändigt. Ansvaret åligger Folkhälsoinstitutet att:

- främja en utvidgning av forskning som berör folkhälsofrågor i utsatta områden och som har som mål att åstadkomma en bättre koppling mellan praktik och teori,*
- prioritera insatser som syftar till att förbättra folkhälsan i dessa stadsdelar utifrån ett hälsopolitiskt jämlikhetsperspektiv.*

Sverige behöver en storstadspolitik för hela landet!

Inledningsvis slog vi fast att det är nödvändigt att bedriva en tudelad politisk handlingsstrategi för att effektivt motverka segregationens orsaker och verkningar. Dels handlar det om att genomföra strukturella åtgärder inom en rad områden som vi i föregående avsnitt har pekat på, dels genomföra en nationell storstadspolitik. Det är en politik som ska betona vikten av att främja en utveckling mot mer rättvisa och jämlika livschanser i storstäderna. För att uppnå detta

fordras arbete, utbildning, en bra boendemiljö, vård och omsorg, god hälsa och en levande och stark demokrati. Det handlar också om att ta vara på den speciella dynamik som finns i de enskilda utsatta stadsdelarna och de resurser som människorna där förfogar över. Härigenom skapas förutsättningar för människorna att förverkliga sina inneboende drömmar om ett gott liv.

Nödvändigheten av en särskild politik för de utsatta stadsdelarna i storstäderna har regeringen redan slagit fast, dels genom inrättandet av det särskilda stödet till utsatta bostadsområden, dels i propositionen Sverige, mångfalden och framtiden där det understryks att det är av nationellt intresse att bryta segregationen. Riksdagens arbetsmarknadsutskott har i sitt betänkande angående det regionalpolitiska utgiftsområdet i 1997 års höstbudget också uppmärksammat problemet med segregation i storstäderna. Utskottet anser att det finns starka skäl att vidta särskilda insatser för att motverka omfattande arbetslöshet och utanförskap i storstädernas utsatta stadsdelar. Utskottet uppmanar även regeringen att lämna förslag till hur segregationen i storstäderna ska kunna motverkas i samband med vårbudgeten 1998. Internationella erfarenheter visar dessutom att särskilt riktade storstadspolitiska insatser gentemot utsatta stadsdelar kan vara framgångsrika.

Det finns också ett behov av en nationell storstadspolitik mot bakgrund av storstädernas roll som motor för den nationella ekonomiska utvecklingen. Förlorar våra storstäder i konkurrenskraft så drabbar detta också övriga landet negativt. Ska storstäderna bibehålla och förbättra sin konkurrenskraft är det också nödvändigt att deras sociala och ekologiska hållbarhet utvecklas.

Ytterligare ett starkt vägande skäl för en nationell storstadspolitik är att storstädernas finansiella situation inte tillåter några större egenfinansierade insatser för att motverka segregationen. Deras resursfördelningssystem erbjuder förvisso en relativ god fördelningssystemisk träffsäkerhet, dvs. invånarna betalar skatt efter förmåga och erbjuds offentliga tjänster och erhåller transfereringar efter behov. Dessvärre är inte detta tillräckligt för att garantera en generell välfärd och rättvisa och jämlika livschanser för invånarna i de utsatta stadsdelarna.

⁵ Bilaga till SOU 1998:25, Att se det man inte ser,

Långsiktighet, kontinuitet och samordning är nödvändigt

Ett av regeringens motiv till att inrätta ett särskilt stöd för utsatta bostadsområden var att man hade kritiska synpunkter på kommunernas förmåga att initiera och samordna den mängd varierande och kompletterande insatser som behövs för att få till stånd en varaktig förändring i dessa områden.

Denna kritik är delvis befogad, men ansvaret för kommunernas agerande vilar också tungt på staten, enligt Storstadskommittén. Vi konstaterade att de statliga insatserna i de utsatta stadsdelarna under de senaste decennierna ofta har kännetecknats av brist på långsiktighet, kontinuitet och samordning. Vi konstaterar dessvärre också att det inte har skett några större förbättringar inom detta området under de senaste åren. Flera större insatser genomförs både i traditionell projektform och i programform i de aktuella stadsdelarna, utan att de samordnas på ett tillfredsställande sätt. Vi är övertygade om att samordningsbristerna effektivt skulle överbryggas om staten agerade samfällt i frågor som berör segregationsproblematiken.

Regeringens stöd till de utsatta bostadsområdena, som först och främst tar sikte på ökat arbetskraftsdeltagande, kvaliteten i skolan och förbättrad offentlig och kommersiell service, tycker vi är en högst angelägen satsning och svarar i stor utsträckning mot de krav som bör ställas på offentliga insatser mot segregation. Regeringen har dock för avsikt att koncentrera stödet under perioden 1998–2000 till ett mindre antal utsatta stadsdelar för att därigenom skapa nationella exempel på hur segregationen kan brytas.

Förvisso finns det skäl som talar för en sådan ändring, men menar regeringen allvar med sin ambition att åstadkomma en samhällelig kraftsamling mot segregation, där det politiska arbetet kännetecknas av långsiktighet och kontinuitet, är detta inte tillräckligt. Behovet av nationella exempel och ytterligare metodutveckling torde vara begränsat bland storstadskommunerna. Idérikedomen, kunskapen och en befolkning med kraft och resurser är deras främsta tillgång. Det som däremot saknas är tillräckligt juridiskt, organisatoriskt och finansiellt utrymme att angripa problemen och utveckla möjligheterna.

Således behövs istället en kraftfull vidareutveckling av den redan påbörjade satsningen på utsatta stadsdelar för att effektivt motverka den allvarliga situationen i storstäderna, som vi har belyst i detta slutbetänkande.

Storstadskommittén föreslår därför att regeringen utformar en särskild nationell storstadspolitik som utifrån ett helhetsperspektiv ska-

par långsiktighet, kontinuitet och samordning av statens insatser mot segregation och som främjar en social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling i storstäderna.

Vårt förslag till nationell storstadspolitik ligger i linje med de bedömningar som Bostadspolitiska utredningen och Invandrarpolitiska kommittén gjorde i sina respektive slutbetänkanden.

Den nationella storstadspolitiken bör först och främst inriktas på att förstärka och utveckla arbetslinjen, förbättra uppväxtvillkoren för barn och ungdomar, initiera en utveckling av egenmakt, folkhälsa samt bostads- och stadsbyggnadspolitiska frågor, som redovisades tidigare.

Som vi nämnde inledningsvis bör huvuduppgiften för den nationella storstadspolitiken vara att ge stöd till kommunerna så att de kan fullfölja sitt ansvar för den generella välfärdspolitiken i avvaktan på att de nödvändiga strukturella åtgärderna har vunnit terräng i de utsatta stadsdelarna.

Staten ska följaktligen inte överta kommunernas ansvar, utan arbeta för att skapa goda förutsättningar för kommunerna att framledes hantera sina åliggande själva.

I likhet med regionalpolitiken ska det vara möjligt att inom ramen för den nationella storstadspolitiken utveckla olika former av stödinsatser för lokala storstadspolitiska insatser, synnerhet i utsatta stadsdelar. Det ska vara frivilligt för kommunerna att ansöka om sådant stöd hos regeringen.

Den kommun som ansöker bör presentera en lokal handlingsplan som beskriver hur och till vad stödet ska användas. På grundval av denna handlingsplan upprättar sedan stat och kommun ett kontrakt.

Kontraktmodellen är att föredra mot bakgrund av att varje kommuns storstadspolitiska insatser och dess finansiering bör skraddarsys efter de lokala förutsättningarna. Ett traditionellt ansökningsförfarande befarar vi kommer att leda till ett behov av generella kriterier. Erfarenheterna av en sådan modell för stöd till utsatta stadsdelar är inte enbart positiva. Ansökningarna anpassas mer efter villkoren än viljan att hitta nya lösningar och möjligheter. Ett kontrakt mellan stat och kommun skulle också manifesterar båda parter ömsesidiga ansvar för utvecklingen i de utsatta stadsdelarna.

Det nationella storstadspolitiska stödet bör initialt öronmärkas för stadsdelar med extremt låga inkomster (se Delade städer SOU 1997:118). I en senare etapp bör det emellertid vara möjligt att erbjuda andra stadsdelar, både från storstäderna och andra större städer, möjlighet att ansöka om stöd för insatser i utsatta stadsdelar.

Vilka krav bör ställas på de lokala handlingsplanerna?

Storstadskommittén anser att regeringen bör ställa ett antal grundkrav på vad de lokala handlingsplanerna från kommunerna bör innehålla vid ansökan om stöd för storstadspolitiska insatser. Även om varje storstad och dess stadsdelar finner sina unika lösningar på hur möjligheterna ska utvecklas och hur problemen ska tacklas, är det i allra högsta grad motiverat att regeringen kan ställa vissa grundläggande villkor för ett sådant stöd. Kommunernas lokala handlingsplaner för storstadspolitiska insatser kan förslagsvis uppfylla följande krav:

- Kommunerna bör redovisa tidigare och pågående insatser för att motverka segregation och främja rättvisa och jämlika livschanser. Erfarenheter och resultat av dessa insatser är särskilt angeläget att få beskrivet.
- Kommunernas handlingsplaner bör innehålla insatser på en rad olika områden som syftar till att förstärka och utveckla arbetslinjen, förbättra uppväxtvillkoren för barn och ungdomar, initiera en utveckling av egenmakt, folkhälsa samt bostads- och stadsbyggnadspolitiska frågor. Det bör också framgå av handlingsplanen hur kommunen ska samordna och genomföra de olika insatserna och i vilken grad invånarna har haft inflytande över insatserna samt hur deras makt över de enskilda insatserna ska säkerställas och utvecklas.
- Kommunerna bör redogöra för hur de avser att samordna de lokala storstadspolitiska insatserna med andra insatser som främjar rättvisa och jämlika livschanser och motverka segregation både i kommunen och nationellt.
- Kommunerna bör redovisa vilka metoder som ska användas vid genomförandet av insatserna och det förväntade resultatet, samt hur uppföljning och utvärdering ska ske.
- Kommunerna bör redogöra för hur de avser att de planerade insatserna främjar ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Dessutom bör också framgå i vilken utsträckning de planerade insatserna tar hänsyn till kvinnors och mäns olika levnadsvillkor.
- Kommunerna bör redovisa hur de avser att de planerade insatserna skall främja en utveckling som tar till vara samhällets etniska mångfald.

En särskild delegation

Storstadskommittén anser att regeringen bör tillsätta en särskild delegation som ansvarar för den nationella storstadspolitiken.

Den nationella storstadspolitikens behov av samordning och kontinuitet kräver att denna delegation är sammansatt av representanter från flera olika departement, såsom Inrikes-, Närings-, Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Socialdepartementet.

Delegationens uppgifter

Delegationen bör utarbeta förslag till hur regeringen ska besluta när det gäller fördelningen av statsbidrag till lokala storstadspolitiska insatser, men vid utarbetandet av förslagen är det betydelsefullt att delegationen för en dialog med kommunerna om innehållet i handlingsplanerna och dess finansiering.

Delegationen bör också vara oförhindrad att fortlöpande föreslå sådana förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur som behövs dels för att de olika lokala storstadspolitiska insatserna ska kunna genomföras, dels för att uppnå bättre möjligheter till samordning och samverkan av de totala insatser som olika myndigheter och organisationer gör.

En viktig del av delegationens arbete bör vara att ha samordningsansvaret för statens olika insatser som syftar till att förbättra levnadsvillkoren i utsatta stadsdelar. Delegationens samordningsansvar bör även omfatta det storstadspolitiska arbetet som sker inom EU.

Till delegationen bör två referensgrupper knytas. Dels en grupp bestående av representanter från Skolverket, Arbetsmarknadsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Boverket, berörda storstadskommuner, samt den nya myndigheten inom integrationsområdet, dels en grupp med representanter från olika myndigheter som ger projektstöd. Till denna referensgrupp bör ett nätverk knytas där erfarenheter, mål och metoder diskuteras.

Delegationen bör därutöver:

- Stödja kommunerna och andra aktörer i deras arbete med att genomföra de lokala storstadspolitiska satsningarna i enlighet med de intentioner vi tidigare har redovisat och härvid särskilt uppmärksamma behovet av samverkan samt vikten av att invånarna tilldelas möjligheter till egenmakt.
- Främja och aktivt upprätta samverkan med andra myndigheter och organisationer som berörs av den nationella storstadspolitiken.

- Ansvara för den nationella uppföljningen samt utvärderingen, som dock bör utföras av särskilt utsedd myndighet (Riksrevisionverket, Statskontoret och/eller länsstyrelserna). Denna utvärdering bör omfatta storstadspolitikens måluppfyllelse och medelanvändning. Övriga frågor av särskilt intresse bör utvärderas av universitet, högskolor eller andra forskningsinstitutioner. Storstadskommittén anser att det vore önskvärt att det inrättades ett tvärvetenskapligt tema på ett universitet eller en högskola som särskilt ägnade sig åt urbana studier med betoning på segregationsfrågor.
- Kunna åläggas ett gemensamt beredningsansvar och/eller samråd med andra myndigheter.

Finansiering av den nationella storstadpolitiken

Med anledning av att den föreslagna nationella storstadpolitiken ska ses som en kraftfull vidareutveckling av det redan pågående arbetet med stöd till utsatta stadsdelar, anser Storstadskommittén att anslaget för detta ändamål på cirka 500 miljoner kronor för åren 1998 och 1999 överförs till den särskilda delegationen som bör ha det direkta ansvaret för den nationella storstadpolitiken.

Därutöver föreslår Storstadskommittén att Allmänna arvsfondsdelegationen avsätter 30 miljoner kronor för åren 1998 och 1999 för särskilda insatser för barn och ungdomar i de utsatta stadsdelarna. Arvsfondsdelegationen och den särskilda delegationen för storstadspolitik bör ha gemensamt beredningsansvar vid fördelningen av dessa medel.

De kommuner som ansöker om stöd till lokala storstadspolitiska insatser bör själva delfinansiera insatserna. Utgångspunkten bör vara att kommunerna bistår med minst 50 procent av kostnaderna, men med tanke på att flera storstadskommuner har svåra ekonomiska problem bör det vara möjligt med en större statlig delfinansiering.

Utöver den särskilda delegationens anslag bör den statliga delfinansieringen också kunna täckas genom medel från andra statliga stöd som riktar sig till kommuner utan att vara en del av det ordinarie stödet, exempelvis stöd till lokala investeringsprogram, det särskilda stödet för vuxenutbildningssatsningen (Kunskapslyftet) och projektmedel från andra centrala verk. När denna form av delfinansiering sker måste givetvis de kommunala insatserna stämma överens med målsättningarna för dessa statliga stöd.

Storstadskommittén vill avslutningsvis framhålla att anslaget för den nationella storstadpolitiken redan år 2000 bör vara avsevärt

högre, uppskattningsvis 1 miljard kronor om året under en tioårs period.

Vi föreslår att regeringen finansierar detta anslag genom en omprioritering inom de utgiftsområden som sorterar under de departement som förslagsvis bör ingå i den särskilda delegationen, dvs. Inrikes-, Närings-, Arbetsmarknads-, Utbildnings- och Socialdepartementet.

Ett anslag på den föreslagna nivån skulle skapa förutsättningar för att åstadkomma en kraftfull politik som långsiktigt och kontinuerligt stödjer och främjar en utveckling mot mer rättvisa och jämlika livschanser för storstädernas alla människor. Det skulle också främja en ökad samordning av de stora resurserna som finns inom de befintliga systemen hos kommuner och stat.

RESERVATION av Rune Thorén (c)

Jag anser att kommittén under rubriken Arbetstidsfrågan på sidan 87 borde yttrat sig i enlighet med det av mig framförda förslaget som redovisas i följande reservation.

Arbetstidsfrågan

Frågan om kortare arbetstid har aktualiserats allt mera under senaste tid. Dels beroende på den höga arbetslösheten men också av andra orsaker såsom behovet av mera tid för barnen osv. Frågor som storstadskommittén behandlat i bl.a. delbetänkandet Egenmakt är människors möjligheter att i ökad utsträckning ägna sig åt deltagande i beslutsprocessen. Alltför få människor deltar i densamma idag inte minst bl.a. yngre medborgare.

Fler arbetstillfällen

En förkortning av arbetstiden skulle enligt storstadskommitténs uppfattning få positiva följder på många håll i våra storstadsområden. Fler människor skulle få arbete, t.ex. vid övergång till två 6-timmarsskift istället för 8 timmar.

Förbättrad service och ökad effektivitet

Service skulle starkt förbättras såväl inom barnomsorgen som äldreården. Att det är fler händer som behövs inom dessa områden är numera allmänt omvittnat. Mycket av den service som idag finns skulle vid övergång till 2-skift ge en ökad tillgänglighet för den som önskar få del av servicen. Ledigt för att gå till tandläkare, frisör, bank, kommunalkontor kommer därmed i framtiden ej att behövas. Därmed ökar också effektiviteten i det egna jobbet.

Färre förtidspensionärer

Förslitningsskador förekommer fortfarande i ett flertal yrken såväl inom industrin som inom den offentliga sektorn. En förkortad arbetstid minskar risken av förslitningsskador och därmed minskas också kostnaderna för förtidspension och ur den enskildes synpunkt måste det vara bättre att få uppleva den normala pensionsåldern som 65-åring och att kunna göra detta som en frisk människa.

Ökad jämställdhet

Jämställdheten som alla säger sig vilja arbeta för skulle starkt förbättras. Flera skulle få heltidsjobb och möjligheterna till att leva upp till ett delat ansvar i hemmet skulle öka.

Ökade möjligheter till utbildning

Storstadskommittén har på annat håll i detta betänkande tagit upp vikten av en förbättrad utbildning. Vi vill här under detta avsnitt endast peka på de möjligheter som ges med en förkortad arbetstid, att för den som vill utnyttja den fria tiden till utbildning som sedan ger individen bättre möjligheter att sköta sitt arbete eller i allmänhet öka sin egen livskvalitet.

Förbättrad räntabilitet och minskade trafik kostnader

Nedlagt kapital i inventarier och lokaler skulle förräntas bättre genom ett högre utnyttjande. Trafikproblemen skulle minska i våra storstäder eftersom arbetstiderna blir mera utspridda under dygnets timmar.

Förbättrad Egenmakt

Möjligheterna att påverka (Egenmakten) skulle öka starkt för dessa medborgare som får en kortare arbetstid. I dag är det alltför få som vill ägna sig åt exempelvis politisk verksamhet eller annan föreningsverksamhet och som har stor betydelse såväl ur demokratisk synpunkt som ur många andra samhällssynpunkter. Vi hinner inte – är ofta svaret man får eller att man som arbetslös känner sig utanför och helt enkelt inte orkar känna delaktighet. Med en arbetstidsförkortning skulle utanförskapet minska och därmed de negativa konsekvenser som utanförskapet bevisligen medför såväl för den enskilde som för samhället i stort.

Storstadskommitténs förslag

Storstadskommittén är införstådd med att frågan om arbetstidsförkortning inte är en isolerad storstadsfråga utan rör hela vårt land. Kommittén anser dock för sin del arbetstidsfrågan så viktig att vi vill föreslå att den skall ingå som en av flera möjligheter för storstadskommunerna att komma till rätta med de problem som kom-

mittén behandlat. I det kontrakt som kommittén föreslår skall slutas mellan respektive kommun och staten, bör redovisas hur kommunen avser gå tillväga och vilka effekter man räknar med. Som motpres-
tation får kommunen lägre arbetsgivaravgifter för alla de anställda som deltar i projektet om en kortare arbetstid.

RESERVATION av Bertil Persson (m)

Storstadskommittén har lagt en rad förslag på vitt skilda områden. Förslagen är i många stycken beroende av de problemformuleringar som kommittén valt att göra. Det har därför varit nödvändigt, att i ett särskilt yttrande markera, att skillnader i dessa avgörande avseenden föreligger, och de skilda slutsatser detta i sin tur leder till.

Med utgångspunkt i motiveringarna i det särskilda yttrandet, som alla borde ha legat till grund för utredningstexterna, måste följande direkta reservationer anföras:

Följande väsentliga frågor borde ha behandlats ingående:

- Den strategiskt viktigaste uppgiften är att ge den uppväxande generationen i de aktuella områdena en god utbildning. Det är här kraftinsatserna verkligen behövs, om inte en tredje generation arbetslösa skall växa upp.
- Fler högskoleplatser, inte minst på de långa utbildningslinjerna, erfordras för att göra våra storstäder konkurrenskraftiga internationellt, och därmed återge dem den ekonomiska styrka som behövs.
- Tryggheten på gator och torg måste upprätthållas. En nollvision för kriminaliteten borde därför införas.
- Hyreskostnaderna i miljonprogramområdena är för höga, och man bör därför eftersträva hyressänkningar, snarare än åtgärder som ytterligare höjer hyran och därmed sänker attraktiviteten.
- Valfrihet i boendet – inte minst vad gäller upplåtelseformerna – måste ökas.
- Ålderssegregationen är ett stort problem som måste utredas särskilt.
- Bilen är en viktig faktor för att områdena skall fungera väl. Innehav av miljövänliga bilar bör stimuleras.
- Identitetsskapande insatser är nyckelfrågor för attraktiviteten i miljonprogramsområdena.
- Enskilda eldsjälur och föreningslivet måste få ökad stimulans. Utformningen kräver särskilda överväganden.
- Krav på motprestation för samhällsstödet måste få ställas, särskilt när det gäller ungdomar.
- I den fortsatta planeringen bör småskalighet eftersträvas, och variation i hustyper, utformning och upplåtelseformer uppmuntras.

Bland de framlagda förslagen borde framför allt följande förändringar ha gjorts:

- Frågan om ett överförande till staten, av de socialbidrag som förorsakats av arbetslöshet, bör snarast utredas. Härvid bör rehabiliteringsaspekterna särskilt bevakas.
- Folkhögskolesatsningarna bör passa in i det reguljära utbildningssystemet.
- En ekologisk omställning kan gärna prövas i begränsad skala, men storskalighet bör avvaktas tills dess man kan bedöma hyreskonsekvensernas påverkan på betalningsviljan.
- De s.k. egenamktsförslagen bör ersättas av förslag som innebär reellt ökad egen makt åt den enskilda. Hit hör t.ex. skolpeng, vård- och servicecheckar.
- Antalet pekpinningar beträffande kommunala handlingsplaner är förlamande. Begränsade projekt och kompetent utvärdering är väsentligare.
- Anslagen till storstadspolitik bör på sikt ersättas av en politik som ger storstäderna möjlighet att utvecklas till de dynamiska K-regioner som borde vara deras naturliga roll. Då ökar man radikalt deras möjligheter att öka sysselsättningen. Därmed ökar skatteintäkterna och möjligheterna att åtgärda problemen.

RESERVATION av Dag Larsson (s)

Jag ställer mig tveksam till kommitténs förslag till utveckling av hemservicetjänster.

Det är orimligt att föreslå skattesubventioner till medelklassen när de samhälleliga resurserna till skola, barn och äldreomsorg inte räcker till.

Även om det ligger en del i resonemanget kring skattebortfall i den informella sektorn så bör detta kunna åtgärdas på annat vis.

RESERVATION av Dag Larsson (s)

Idén om att inrätta en tvingande lokala folkomröstningar kan först låta kreativ.

I verkligheten skulle en sådan bestämmelse snarare framstå som kommunala demokratins beslutskompetens.

Det är dessutom tveksamt om det reella medborgarinflytandet skulle öka.

RESERVATION av Karin Pilsäter (fp)

Jobb och företagande

Kommittén hade på ett tidigare stadium beslutat att ta fram ett delbetänkande med underlag och förslag på tema arbetslinjen, samt fördjupa arbetet med de näringspolitiska frågorna. En antologi har också publicerats, men därutöver har arbetet inte givit något tillräckligt brett och djupt resultat. Delar av materialet finns med i slutbetänkandet men enligt min uppfattning borde kommittén prioriterat frågorna om förutsättningarna för att få jobb och för att få fram fler jobb betydligt högre. Detta borde ha resulterat i konkreta förslag för att förbättra villkoren för människor att kvalificera sig på arbetsmarknaden såväl som för att starta, driva och expandera företag. De förslag som läggs fram kring förenklade rutiner och förbättrade möjligheter för tjänsteföretagandet inklusive skattereduktioner för hushållsnära tjänster är bra men långt ifrån tillräckligt.

Lokal utveckling

Kommittén borde ha lagt ner mer arbete och energi på att belysa förutsättningar för och kartlägga hinder för lokal utveckling. Här finns också mycket att lära av landsbygdsrörelsen och byautvecklingen. Det är min övertygelse att på samma sätt som det går att förvandla en bostad till ett hem går det att förvandla ett bostadsområde till en hembygd. Detta kan bara ske genom att människor själva ges utvecklingsmöjligheterna, det kan aldrig ske som projekt komma uppifrån.

Samverksansmodeller

FINSAM-försöken är i dagsläget så grundligt utvärderade att det vore rimligt att permanenta lagstiftningen redan nu. Förbättringar i samverkan mellan olika myndigheter bör ske främst genom generella systemförändringar.

Socialbidragen

Kommittén visar att bortåt hälften av socialbidragskostnaderna i de berörda kommunerna beror på arbetslöshet. Staten ska enligt min uppfattning även fortsättningsvis ansvara för arbetsmarknads- och näringspolitik. Staten ansvarar i hög grad för vilka förutsättningar

människor ges att kunna försörja sig på eget arbete, liksom vilka förutsättningar människor har att inom ramen för socialförsäkringssystemen försäkra sig mot tillfällig oförmåga till egen försörjning. Å andra sidan har kommunen det avgörande ansvaret för förutsättningar för social rehabilitering och exempelvis grundläggande utbildning. Idag har såväl kommun som statliga myndigheter ett ekonomiskt intresse att förflytta människor emellan olika delar av ersättningsssystemen. De borde i stället ges ett fullständigt gemensamt intresse att skapa förutsättningar för människor att försörja sig på eget arbete.

Staten och kommunerna borde därför dela på kostnaderna för socialbidragen. Med en gemensam finansiering har varken stat eller kommun något att vinna ekonomiskt på att försöka skjuta försörjningskostnaderna för människor mellan olika system beroende av betalningsansvar. Detta kan i sin tur minska det statsbidrag till kommunerna som utgår med motsvarande belopp. På så sätt blir det i det korta loppet finansiellt neutralt för staten, men såväl kommuner som stat har allt att vinna på att socialbidragsbehovet minskar genom att människor får arbete. Kostnaderna kommunerna sinsemellan blir dock mer rättvist fördelade. Den kommunala utjämningsutredningen bör få i tilläggsdirektiv att lägga ett sådant förslag. I detta sammanhang bör även problemen med socialbidrag till äldre anhöriginvandrare beaktas.

Utbildning

Skolans avgörande roll och elevernas egna önskemål och framtidsambitioner belyses väl i kommitténs delrapport "Att växa bland betong och kajor" Kommittén har dock inte förmått att dra tillräckliga slutsatser av detta.

Utöver en allmän förskola från tre års ålder och en pedagogisk utvecklingsfond behöver en rad andra reformer på utbildningsområdet genomföras. De elever som bäst behöver skolan ska också kunna få den bästa utbildningen. Bra villkor och rätt att välja friskolor för alla, möjligheter för skolor, ökat lokalt styre över skolan, rätt välja även i det kommunala skolväsendet även över kommungränserna är några viktiga systemförändringar som kan skapa den bästa skolan. Kommittén borde lagt förslag även när det gäller att förändra grund- och gymnasieskolan i denna riktning.

”Egenmakt”

I stället för att föreslå olika justeringar i den kommunala beslutsprocessen borde kommittén lagt förslag som verkligen leder till ett återerövrande av vardagen. Medborgarkontrakt för välfärdstjänster, rätt att välja skola, dagis, sjukvård etc liksom rätten och möjligheten att vara med och driva och forma verksamheten i egna alternativ är därför betydligt mer angeläget än de förändringar i den kommunala beslutsprocessen som föreslås. Jag vill hänvisa till min mer omfattande reservation i anslutning till delbetänkandet om ”Egenmakt”.

Nationell storstadspolitik

Den nationella storstadspolitiken borde enligt min mening bestå i att klarlägga de riktlinjer och de synsätt som ska vägleda när olika offentliga aktörer tar sina beslut inom respektive ansvarsområde. På så sätt kan strukturförändringar successivt ske som förbättrar livsvillkoren för människor i storstadens utsatta områden.

De olika projekt och bidrag för mindre projekt bör så långt möjligt istället utgå generellt. Som projekt med stöd därför bör endast verksamheter som verkligen är försök och metodutveckling ske.

Regeringen har sedan ett par år medel till en särskild ”kommunakut” och som kommer att uppgå till sammanlagt 600 miljoner kronor. Hittills har medel i stor utsträckning använts till kommuner som tagit emot många flyktingar, vi vill att riksdagen ska fatta beslut om medelsanvändningen redan och ge de mest utsatta stadsdelarna medel för lokal utveckling, och stänga möjligheten att använda ”kommunakuten” för andra behov.

Dessa medel bör direkt destinerats till de förortsområden runt våra större städer där segregationsproblemen är allra störst. Dessa pengar bör fördelas direkt till kommunerna för lokal utveckling, för att skapa den bästa skolan och bättre förutsättningar för jobb och företagande i utsatta bostadsområden. Pengarna bör fördelas i proportion till invånarantal i de mest utsatta områdena, i enlighet med kommitténs kartläggning av de mest utsatta områdena. Pengarna bör gå till dessa kommuner, med tydlig adress för användningen men utan ett omfattande projektansökningsförfarande som stjälar tid och kraft från det verkliga utvecklingsarbetet.

Även de 200 miljoner som finns på anslaget ”Särskilda insatser i utsatta bostadsområden” bör fördelas på samma vis. Sammanlagt kan då 800 miljoner kr utbetalas som stimulansbidrag till lokal utveckling i de mest utsatta områdena.

Övriga mindre stöd bör läggas till denna pott, i den mån de inte uppfyller kriterierna för reell försöksverksamhet och metodutveckling.

En särskild delegation

Arbetet i regeringskansliet för att förbättra livsvillkoren i storstaden bör givetvis ha hög prioritet och ett sektorsövergripande synsätt. Hur regeringen väljer att organisera detta rent praktiskt är en intern fråga. Man bör undvika tillskapa fasta organ, vilka kan leda till att övriga ansvariga aktörer inte tar sitt ansvar. Det viktiga är att forma en nationell storstadspolitik som är övergripande och generell. Genomförandet bör åligga respektive sektorsmyndighet i första hand.

SÄRSKILT YTTRANDE av Bertil Persson (m)

Uppgiften

Storstadskommitténs uppgift har varit att finna lösningar på problemen i utsatta miljonprogramsförorter i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Uppgiften har inte varit att finna vägar att utveckla den dynamik som egentligen är storstädernas roll i ett samhälle i utveckling. Internationellt ses storstäderna som viktiga centra för kunskap och kreativitet vars utveckling samhället måste stimulera för att skapa tillväxt. I vårt land anses rättviseskäl tala för att storstadsutveckling bör hämmas, till förmån för glesbygdsutveckling. Denna inställning bidrar kraftigt till att storstädernas utsatta grupper har svårt att finna arbeten.

Boendefrågor

Miljonprogramområdena är ett gigantiskt internationellt problem. Stora stereotypa höghusområden, med mångtusentals bostäder – utformade av välmenande centralbyråkrater, huvudsakligen med hänsyn till byggkranarnas framkomlighet – finns i hela västvärlden, lika väl som i det gamla östblocket. Många skäl gör emellertid problemen särskilt svåra i vårt land.

Tusentals människor, utan någonting gemensamt, har mer eller mindre tvingats att samtidigt flytta in i områden som de inte haft någon som helst möjlighet att påverka. Allt har varit centralplanerat intill minsta konstverk. Servicen har varit tunnsådd, och samlad i oflexibla centrumanläggningar som blivit värmestugor för undersysselsatta. Sådana naturliga inslag i tillvaron som exempelvis kyrkogårdar har närmast betraktats som sanitära olägenheter. Hushöjderna har styrts av byggfaktorer – 3 våningar (utan hiss), 8 våningar (1 hiss per trappa), 16 våningar (2 hissar per trappa). Lägenhetsstorleken har genomgående varit tre rum och kök, och lånereglerna har låst detaljerna ända ned till att fastställa längden på hatthyllorna. Försök att tillföra social ingenjörskonst – som exemplet Holma i Malmö, som ritades av socialförvaltningen – ledde i det fallet bara till separata bussgator. De som skulle bo i områdena hamnade på något sätt ”utanför”. Ingen kan förvåna sig över att man byggde in problem.

Miljonprogrammet blev dyrt och hyrorna höga. Den omfattande subventioneringen eliminerade kostnadsmedvetandet i byggandet, samtidigt som normer och regler förhindrade flexibiliteten, och bostadsbristen skapade en säljarens marknad. Inkomsterna inom

”byggsvängen” blev höga. Och höga hyror är därför ett av problemen. En väg att sänka boendekostnaderna kan vara att avskaffa fastighetsskatten, en annan att bita i det sura äpplet och sänka hyrorna till marknadsnivå.

Allt byggdes i s.k. funkis, en arkitekturstil som firade sina triumfer på trettioalet, och som sedan inte dog ut när den borde, eftersom kriget kom emellan. Det var denna stil som fick tillgripas när byggnationen skulle ta fart. Bristande konkurrens, tidsbrist och storskalighet medverkade inte heller till någon större arkitektonisk genialitet. Utformningen blev oinspirerad och oinspirerande.

Det finns få exempel på framgångsrika insatser i denna typ av områden. De första och relativt unika – framgångsrika – försöken var Tingbjerg i Köpenhamn och Cochran Gardens i St Louis. Det senare har dock efter hand kapsejsat. Det allmänna intrycket är att det huvudsakligen varit enstaka projekt som burits av lokala eldsjälar som lyckats. En amerikansk erfarenhet av denna typ av saneringar är att de är enklare att genomföra i homogena områden där det finns väl fungerande sociala nätverk. Där är det bara pengar som fattas – och som behöver tillföras. När en fungerande social struktur saknas anses projekten i stort sett ogenomförbara.

Även storskaliga försök med utnyttjande av all tillgänglig expertis – t.ex. Eury utanför Paris – har misslyckats. Där spelade ändå teatern på två scener, biblioteket hade öppnat med 400.000 volymer på plats, och kollektivtrafiken gick var femte minut – redan då de första invånarna flyttade in.

Internationella organisationer som INTA och IFHP har ägnat stort intresse åt utvärdering av sådana försök på olika håll i världen. Det är därför beklagligt att kommittén inte ägnat dessa organisationer intresse – ens vid den senaste organisationens världskonferens i Göteborg i höstas. Alla goda idéer fångas upp.

De svenska miljonprogramsområdena är oftast olyckligt lokaliserade. Betalningsviljan för bostäder är lägesberoende – i tur och ordning beroende av central belägenhet, belägenhet nära vatten, i områden med egen identitet, med låg respektive gles bebyggelse. Huruvida lägenheterna är nybyggda eller nyrenoverade har endast mycket marginell effekt på betalningsviljan. Den svenska bostadspolitik har medfört att rika bor i områden med låg hyra, medan fattiga bor i områden med hög hyra – om hyran relateras till betalningsviljan.

Ombyggnadsprojekt blir därför genomgående misslyckade hyran stiger vida mer än betalningsviljan. Och ingenstans har det hjälpt att ombyggare har satt ”ryggsäckar” på husen. Förslaget om att nu – till

priset av rejäla hyreshöjningar – tillskapa separata hål för urin och avföring torde inte heller på något avgörande sätt öka attraktiviteten.

Den relativt höga hyran – och därav följande tomma bostäder – har lett till att påtagligt många störande fall placerats i områdena. Möjligheten för de övriga boende att acceptera en störande familj, upphör enligt all erfarenhet vid mer än ett störande hushåll per trappuppgång, om inte hyresvärden vidtar speciella insatser. Den som skall stå på jobbet på morgonen har rätt till sin nattsömn. Man röstar med fötterna och flyttar, och nedgången för huset börjar. Den onda cirkeln är igång, och sedan svår att bryta.

Segregationen i boendet är stor, och accentuerades av miljonprogrammet. Förr bodde rika i gatuhusen och fattiga i gårdshusen – nu bor de i helt separerade stadsdelar. Den storskaliga planeringen i vårt land har också separerat generationerna. Nya områden byggdes för barnfamiljer. Vi fick skilda stadsdelar för yngre och för äldre (s.k. käppstäder). Detta omöjliggjorde ett komplett serviceutbud – vilket förstärkte utvecklingen, och dessutom bröt sönder familjebanden. När nu dessutom den årliga byggtakten ligger på under en procent av lägenhetsbeståndet, är sådan segregation svår att ”bygga bort”.

Med den ökande invandringen har områdena fått en alltmer mångkulturell prägel. Vankelmodet i frågan om huruvida olikheterna skulle bejakas eller förnekas, och huruvida skilda livsstilar skulle uppmuntras eller enbart tolereras har varit stort. Ibland har man med olika ingrepp försökt hindra segregation, genom att förbjuda invandrare med likartad bakgrund att bosätta sig tillsammans. I andra fall har man applåderat tillkomsten av etniskt enhetliga kvarter av typen ”little Italy”. Valfrihetsfrågan har blivit en stöttesten och handlandet ofta svårförståeligt.

Möjligheterna att själv få påverka boendet, miljön och servicen har varit mycket begränsade. Sådana försök har ofta motarbetats i den mån de inte letts centralt från hyresgästföreningen och fastighetsägaren (oftast det kommunala fastighetsbolaget) i skön förening – och dessutom har skötts i de obligatoriska gemenskapslokaler, som ingick i miljonprogrammets regelsystem.

Att riva de mest nedgångna områdena har prövats, liksom ombyggnader till radhus. Vissa försök har varit relativt framgångsrika. I andra fall har det främst handlat om att genom reducerat bostadsutbud förhindra en – annars nödvändig, och ofta angelägen – hyresreduktion i de kommunala fastighetsbolagen.

Miljonprogramsområdena har medvetet byggts som sovstäder. Arbetsplatser har närmast betraktats som sanitära olägenheter. Därför är nästan alla yrkesverksamma beroende av långa transporter

till jobb, som ligger vitt spridda i regionen. Dit har de ofta en dåligt fungerande kollektivtrafik. När man dessutom inte, på bussen ser människor med en läskback, två ungar och tre matkassar, är behovet av tillgång till bil uppenbart. Det är därför angeläget att öka möjligheterna att inneha miljövänliga bilar.

Vad kan vi lära?

Kommittén har, som framgår, haft en oöverstiglig uppgift. Att inte få satsa på tillväxt och expansion av K-regionerna – vilket hade varit bra för hela landet – men ändå skola undanröja följderna av den bristande tillväxten, utvecklingen och dynamiken – det ger inte utrymme för några underverk.

Förortsproblemen, som orsakats av storskalighet, social ingenjörskonst, planekonomi, detaljreglerande byggnormer, hyresreglering och förmyndarmentalitet – är inget som kan botas av mer ingripanden av samma sort.

Samtidigt är inte en snabb och radikal avreglering möjlig, eftersom de olika regelverken påverkar varandra på ett så svåröverkomligt och komplicerat sätt. Men varje steg måste öka valfriheten och bidra till ekonomiskt sunda incitament på den bostadsmarknad som idag på grund av regelsystemet har utvecklat en helt oacceptabel kostnadsnivå.

Nya bostadsområden måste utformas som gränsade projekt. Man bör pröva allt – men i liten skala, och gärna i samråd med forskningen vid de tekniska högskolorna. Skalan bör hållas mänsklig, och de som skall bo i områdena bör få delta i planeringen, exempelvis efter modell från Spijkenisse i Holland. Det tyska angreppssättet "Dorf im Stads" bör prövas. Små byar med fullständiga funktioner – kyrka med kyrkogård, skola, huvudgata med spridda butiker, värds-hus, idrottsplaner – men utan centrumanläggningar – är av stort intresse. Livet mellan husen är en viktig aspekt, och i Jan Gehls efterföljd kan naturliga mötesplatser tillskapas – där man träffas utan att särskilda åthävor.

Människors prioriteringar är olika. Många unga bor gärna i centrala höghus med närhet till nöjesliv och kommunikationer, medan många barnfamiljer föredrar de trygga trädgårdsstäderna. Bostäder skall produceras efter de boendes önskemål, vilket innebär variation i både utformning, storlekar, miljö och upplåtelseformer. Detta är kanske den mest segregationshämmande insatsen – den medger blandning både av socialgrupper och åldrar.

Innehållet/livet mellan husen

Identitet är viktig för människor. Denna kan skapas genom tillvaratagande av historiska byggnader, miljöer eller traditioner, men också genom nya identifieringsobjekt – genial arkitektur, bra badstränder, naturlika parker, kultur- och idrottsanläggningar. Endast fantasin sätter gränser. Stadsplanering efter "fingermodell" ökar möjligheterna att tillföra sådana objekt inom mellanzonerna. Man måste kunna känna sig stolt över sitt bostadsområde – det måste finnas något unikt, som inte alla andra förorter också har.

Enskilda eldsjälur kan försätta berg. Det är viktigt att sådana initiativ kan fångas upp, och få utvecklingsmöjligheter – dock utan att omedelbart övergödas med pengar och beskäftigt "daddas" av byråkrater som vill bli delaktiga i de eventuella framgångarna. Man skall låta tusen blommor blomma, men de skall både få växa upp, blomma och vissna. En social struktur, baserad på enskilt föreningsliv, idrottsklubbar och byalag är oerhört värdefull, medan s.k. stadsdelsnämnder bara visat sig skapa frustration. Möjligheter att påverka sin miljö och att delta i området skötsel stärker samhörigheten. Varför skall fattiga alltid ha anställd personal till att klippa gräsmattan, medan rika gör det själva?

I befintliga problemområden är det viktigt att tryggheten på gator och torg återställs. Ett fungerande närpolisystem och en nollvision för kriminaliteten av Eskilstunamodell bör prövas mera generellt. Spåren efter vandalism och klotter måste åtgärdas snabbt. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt den utsatta ställning som kvinnor och flickor i vissa invandrargrupper har.

För det uppväxande släktet – ofta med risk att bli den tredje generationen arbetslösa i området – är en bra skolutbildning den mest väsentliga insatsen. Barnen skall gå i skolan och läsa läxorna. Kraven måste ställas tidigt. Flexibilitet i lärarnas lönesättning kan bidra till att locka bra lärare till dessa områden, där insatserna är svårare. Redan i förskolan kan en träning i sociala färdigheter påbörjas, och exempelvis ett teknik- eller kulturintresse väckas.

I de utsatta områdena är det särskilt viktigt att alternativa skolor och förskolor ger möjlighet till ett rikt varierat utbud av olika pedagogik. Ett väl fungerande skolpengssystem är därför en nödvändighet. Kunskapsförmedlingen bör ske inom skolsystemet och basåret skall främst hjälpa dem med ämneskombinationer som inte passar för avsedd högskoleutbildning. En frivillig deltidsförskola för barn mellan 3–5 år är positiv, men den får inte bli ett obligatorium, vare sig för föräldrarna eller kommunen.

Det är viktigt att hela tiden slå vakt om jämställdhetsaspekterna. Inte minst SYO-konsulenterna har en viktig uppgift i att motverka könsbundna yrkesval.

Krav på motprestation för samhällsstödet måste få ställas – särskilt för de unga som skall lära sig hur arbetslivet fungerar, för att de inte permanent skall hamna utanför arbetsmöjligheter. Miljöinsatser, renhållning, parkarbete och enklare vårdinsatser är härvid värdefullare än den billigaste arbetsuppgiften – att ”vända papper” på kommunalkontoret.

Förslagen

När det gäller de mera konkreta strukturinriktade förslagen i kommittén är dess begäran om ett förstatligande av socialbidraget – för dem där orsaken till bidragen är arbetslöshet – ett intressant uppdrag. Med fog kan man hävda att staten har ansvaret för arbetslösheten, och därmed för dess följder, och att gråzonen mellan korta inkomstbortfall och pensionering är ett angeläget område att utreda i särskild ordning. Viktigt är härvid att tillse att rehabiliteringsarbetet hela tiden bevakas, och inte glöms bort om socialnämndens uppföljning upphör. Då kan också socialnämnderna återgå till sin huvuduppgift – den sociala rehabiliteringen.

Förslaget att utveckla en förenklad företagsform är utmärkt. Det är inte nödvändigt att förelägga en korbiosk nästan samma regler som Volvo. Detta, att våga ta ansvar och risker, skall inte bara vara möjligt – det skall rentav få löna sig. En utveckling av tjänstesektorn, och en avdragsrätt för olika hushållstjänster är också en bra satsning.

Fler högskoleplatser till storstäderna (vid högskolorna – inte ute i bostadsområdena, där de bara skulle understryka och befästa utanförskapet) bidrar till ökad kreativ massa, öpkad dynamik och sysselsättning och tillstyrkes varmt. Viktigt är att stimulera ungdomar från problemområden att söka sig till högskoleutbildning. Folkhögskole-satsningar bör inriktas på att passa in i det reguljära utbildningssystemet. De får inte bli återvändsgränder som bara tillfälligt hyfsar arbetslöshetsstatistiken.

Utbildningsfrågorna har ytterligare en viktig aspekt. Det går inte att blunda för att förädlingsvärde och kompetensinnehåll i svenska produkter numera generellt är lågt. Svensk industri tvingas därför konkurrera medelst låga priser och därmed låga löner. Bristen på spetskompetens är stor. Om man räknar bort sådana kortutbildningar som vi kallar akademiska – men som inte är det i andra länder –

är andelen av en ungdomskull som söker sig till långa utbildningar inte ens hälften av vad den är i exempelvis USA, Japan och Canada. Dessutom är våra "långa" utbildningar ofta kortare. Av svenskar födda 1950 har 15% en akademisk examen, medan siffran bland dem födda 1968 bara är 7%. Detta är förstås katastrofalt. Storstadsregionerna – våra naturliga utvecklingscentra – måste få ökade forskningsresurser – större kreativ massa.

Folkhälsoarbete borde vara positivt – både på individ- och samhällsnivå – om det inriktas på tillstånd som är påverkbara, och där nyttan av åtgärderna överstiger kostnaderna. Hit hör sannolikt insatser mot missbruk av droger, alkohol och tobak samt stimulans till riktigare kost och motion samt spårande av hypertoni. SBU har emellertid nyligen nödgats konstatera att stora befolkningsprogram visat små resultat. Det finns anledning till ödmjukhet inför problemen. Just nu är det säkert mer forskning och bättre samverkan som behöver prioriteras, liksom en bättre tolkservice åt vårdgivare i invandrartäta områden.

Egenmaktsförslag i form av stadsdelsnämnder leder till olika behandling av individer i olika kommundelar, och tydliggör dessutom att vissa stadsdelar måste bära en stor ekonomisk börda åt andra. De skapar motsättningar utan att man får några egentliga vinster. Om den som ofta träffar sin lokale politiker i närbutiken skulle få fördelar jämfört med andra som inte gör det, är själva grunden för demokratin i fara. De aktuella förorderna har snarast drabbats av för mycket politiserande. Subsidiaritetsprincipen är viktig, men de presenterade s.k. egenmaktsförslagen är huvudsakligen ägnade att kraftfullt öka administrationen och den lokala byråkratin. De är framlagda utan tanke på balans gentemot andra berättigade intressen – övergripande samhällsintressen, övriga kommunmedborgare, fastighetsägare etc. Överväganden saknas dessutom om vilka frågor som bör avgöras på stadsdelsnivå.

I första hand är det den enskildes egen valfrihet som skall sättas i centrum – genom tillkomsten av fler alternativ i serviceutbudet, försök med skolpeng och servicecheckar, och med ökad självförvaltning i nära samverkan med fastighetsägarna. Det handlar om att få egen makt att förändra sin situation – inte om att få ännu fler "företrädare".

Samtidigt som reguljära statliga anslag blivit föremål för hårdhänta besparingar, har anslagen till olika projekt – s.k. funny-money – snarast ökat bland statliga organ och myndigheter. En sanering bland projektanslagen kan vara en väg att finna medel till reguljära insatser i storstädernas problemområden. På sikt bör anslagen till

storstadspolitik ersättas av en politik, som ger storstäderna möjlighet att utvecklas till de dynamiska K-regioner, som borde vara deras naturliga roll.

Slutsatser

Det finns ingen enahanda och bra lösning på miljonprogramområdenas problematik. Hade en sådan funnits hade alla tillämpat den – eftersom problematiken är universell. Det viktiga är att ha insikt om vilka de grundläggande problemen egentligen är, att inte förfalla till ”politiskt korrekt” retorik, och att inte envist upprepa redan gjorda misstag.

Den törnbeströdda stigen bort från nuvarande problem, måste gå via avreglering och individuell valfrihet. Och själva nyckelfrågan är att se till att den unga generationen inte fastnar i arbetslöshet. Den måste få möjlighet till en bra utbildning. Den investeringen kommer att ge störst utdelning av alla – även om det tar sin tid.

SÄRSKILT YTTRANDE av Gunilla Malmberg och Sören Kindlund

Frågan om socialbidragen är komplicerad och svårbedömt. Det krävs en mer omfattande utredning för att kunna ta ställning till deras utformning. Den ny tillsatta Socialtjänstutredningen har i uppdrag att se över socialbidragens totala utformning, inklusive finansieringen. Mot bakgrund av att det arbetet pågår står vi inte bakom de diskussioner och synpunkter som Storstadskommittén framför om socialbidragen.

SÄRSKILT YTTRANDE av Karin Pilsäter (fp)

Grundbulten för att häva utanförskapet, bryta vanmakten är att ge den enskilde individen möjlighet att förverkliga sina egna drömmar. Utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara att ge människor makten över sin egen tillvaro, makten över sitt eget liv.

Att ha kommandot över sin egen tillvaro, och därmed makt över de skeenden som påverka just den egna framtiden, det egna livet. Att ha makt över sin egen tillvaro innebär att kunna ta vara på de olika valmöjligheter som står till buds, välja vilken väg att gå. Vägarna är inte stängda beroende på bakgrund, etnisk tillhörighet eller bostadsort. En viktig del i makten över sitt eget liv är också känslan av att bli respekterad för den jag är, det jag står för och det jag kan åstadkomma.

En viktig del i detta är ett levande föreningsliv, en frivillig medborgerlig aktivitet. Att människor frivilligt sluter sig samman ger ett socialt kapital av kontakter, en kultur av samverkan och en tillit mellan människor. Man samarbetar, inte bara för att nå sina egna utan även gemensamma mål. Men makten över det egna livet kan aldrig vara kollektiv. Makten över det egna livet är individuell – eller inte alls.

All utveckling bygger på enskilda människors skaparkraft och initiativförmåga. Om politiker betraktar människor som offer för opåverkbara krafter, riskerar kraften att förtvina både hos den enskilde och samhället. Om politiken istället strävar efter ett samhälle med aktiva medborgare som kan och vill ta ansvar, växer engagemanget och solidariteten. En viktig politisk uppgift är att skapa och stödja de mötesplatser där människor gemensamt kan lösa problem. Politiken ska ge alla människor redskapen för att ta makten över sitt eget liv.

Att inte ha makten över sitt eget liv skapar vanmakt, leder till utanförskap. Det är den vanmakten vi ska bryta. Integration och innanförskap leder till ett mer multietniskt samhälle där olika etniska, kulturella, idéburna eller andra grupperingar lever sida vid sida, i relation till varandra och i ömsesidigt beroende. Där grupp-tillhörigheten inte fyller hela tillvaron, men där utövandet av makt över sin egen tillvaro leder till byggande av etniskt eller kulturellt styrda nätverk och institutioner. Där kittet mellan människor blir starkare.

Den yttersta yttringen av vanmakt och utanförskap är det låga valdeltagandet i de utsatta bostadsområdena. Det finns ett samband mellan makten över sin egen vardag och makten över samhällets framtid. Kvitto på om vårt arbete lyckas blir om valdeltagande och

deltagandet i det gemensamma samhällsbygget ökar bland människor i de utsatta bostadsområdena.

Att föra besluten nära dem de berör är en viktig liberal princip. Stadsdelsreformer i de stora kommunerna är viktiga. Även om reformerna inte blivit det demokratiska genombrott som skulle behövas är de ett steg i rätt riktning. Ett fortsatt reformarbete är nödvändigt. Demokrati handlar inte bara om att de valda representanterna fattar majoritetsbeslut om de övrigas liv. Ett helt omistligt inslag i det demokratiska systemet är det offentliga samtalet där deltagarna tar hänsyn till varandra, där olika intressen och värderingar kan vägas, skärskådas och stötas mot varandra.

Makt

Reformeringen av den kommunala verksamheten genom exempelvis resultatenheter och konkurrensutsättning ger ökad effektivitet, flexibilitet och ökad anpassning till de enskilda människornas önskemål. Fortsatt reformering, ökad valfrihet och ökade möjligheter till eget inflytande över den kommunalt finansierade verksamheten är viktiga delar i att låta människor få göra de viktiga valen själva och att också själv vara skapande och ta ansvar.

Ett arbete för att vidga och fördjupa människors makt över den egna vardagen måste givetvis ta sitt avstamp just i vardagen. Analysen borde sålunda utgå från människors vardagssituationer och den brist på makt över dessa man själv upplever för att utifrån denna analys kunna lägga förslag som minskar vanmakt och utanförskap, som ökar makten över det egna livet, den egna tillvaron, den egna vardagen.

Medborgarkontraktet är ett sätt för förtroendevalda och anställda i kommunen att möta medborgarna. Kontraktets innebörd är för det första att varje medborgare ska veta vilka rättigheter och skyldigheter hon har inom välfärdspolitiken. För det andra ska man kunna jämföra tillgängliga alternativ. Man ska lätt kunna söka information och jämförelser. För det tredje ska man veta vart man vänder sig för frågor, för att få saker uträttade och för att klaga.

Genom införande av medborgarkontrakt underlättas för den enskilde att ta makten över sitt eget liv genom att möjligheten att orientera sig ökar, alternativen klarläggs och rationella beslut kan fattas. Tydlighet, kunskap och tydligt ansvar är viktiga steg för att bryta vanmakt och ersätta den med makt. Därför bör medborgarkontrakt införas i våra storstadskommuner.

Medborgarkontoret är en modell för att enkelt och rationellt skapa det forum där medborgarkontraktet blir vardag för människorna. Genom medborgarkontoret ska människor inte känna oro och vanmakt över att bli skickade fram och tillbaka mellan kontor, där det alltid är någon annans bord. Ansvar ska vara tydligt placerat och tjänstemännen ha klara beslutsbefogenheter så att problem kan lösas och vardagen fungera. Har misstag begåtts ska medborgaren ha rätt till förklaring, ursäkt och kanske till och med ersättning. Medborgarkontor bör inrättas och förläggas till utsatta förortsområden i våra storstadskommuner. Att personalen ska behärska fler språk än svenska borde vara en självklarhet.

Arbete

Att ha ett arbete är av absolut avgörande betydelse för vuxna att uppnå makt över sin egen vardag. Antingen som anställd, eller som företagare i någon form. Att kunna försörja sig själv och sina nära med det egna arbetet ger självrespekt och kontroll över tillvaron. Arbetet ger inte bara försörjning, det ger ett kontaktnät, ett sammanhang och en identitet. Grundbulten för storstadskommittens arbete för att öka människors makt över sin vardag måste därför vara en politik för arbete i storstad att skapa förutsättningar för fler jobb, för att människor ska kunna bli anställda eller företagare och att bekämpa diskriminering i arbetslivet.

Storstadskommittén hade för avsikt att återkomma med ett delbetänkande om förutsättningar för arbete, En förstärkt arbetslinje. Tyvärr har man inte under de nästan tre år som arbetet pågått lyckats med detta. Under tiden har många andra aktörer kommit med rader av rapporter, debattinlägg och förslag. Kommittén har bara marginellt tagit till sig detta. Att kommittén lagt förslag om förenklat företagande och skatteadministration samt skattereduktioner på hushållsnära tjänster är bra och ligger helt i linje med av Folkpartiet sedan länge framförda förslag. Detta är dock långt ifrån tillräckligt och kommittén har därmed avslutat sitt arbete utan att ta tag i en av de viktigaste frågorna.

Ett sådant arbete måste utgå från att förbättra de grundläggande förutsättningarna för företagandet, såväl generellt som för dem som är verksamma i storstadens utsatta områden. De många kartläggningar och förslag som andra tagit fram kan tjäna som ett gott underlag.

Vägen till arbete

Betänkandet fokuserar huvudsakligen på hur förändringar inom och mellan olika försäkringssystem och myndigheter ska ske. Genom att sätta individen, människan i centrum hade givetvis arbetet fått annan karaktär. Att förflytta makten från statliga till kommunala myndigheter kan aldrig ersätta att förflytta makten från systemen till människan själv.

Utbildning

Våra egna undersökningar (se Att växa bland betong och kojor) bekräftar de ambitioner och mål som storstadens barn och ungdomar har, deras inneboende kraft. Det måste vara tillåtet och möjligt att skapa de skolor som kan svara upp mot barnens och ungdomarnas behov.

Folkpartiet vill att alla barn ska erbjudas pedagogisk förskola från tre års ålder. För vissa barn är denna reform mer bråttom. I utsatta områden är arbetslösheten hög, och svenska språket sparsamt förekommande. De barn som mest behöver förskola står ofta utanför. Det är mycket positivt att kommittén tagit ställning för ett sådant förslag.

Att skolorna fungerar väl och ger en högklassig utbildning är en utmaning som kan ge ungdomar bättre livschanser, redskap att forma sin framtid. Skolor i utsatta områden ska vara så bra att de lockar andra elever dit, vi kan kalla det magnetskolor. Det krävs ett resursfördelningssystem som kan styra inte bara inom kommunerna utan mellan kommuner så att de skolor som har ett stort antal elever med behov av särskilt stöd kan få mer pengar. Det kommunala inkomst och kostnadsutjämnningssystemet måste ta en större hänsyn till dessa behov.

Skolor i olika bostadsområden har oerhört olika förutsättningar. Naturligtvis sätter det sina spår i en skola när 90 procent av barnen har ett annat modersmål än svenska eller i skolor där många barn kommer från stökiga hemmiljöer. Det behövs ofta undervisning i mindre grupper, fler speciallärare och mer resurser för elevvård. Det har inte alltid fungerat så att dessa skolor har fått kompensation så att de kan ge en vettig undervisning.

Precis som miljön i övrigt i många av miljonprogramsområdena har skolmiljön varit dålig och byggnaderna präglats av trista fasader och dålig byggmateriel och enformiga inomhusmiljöer. Istället för att vara bostadsområdets pärla och stolthet har skolan stått för något

fult, nedklottrat och trist. Den signal som en sådan byggnad sänder ut är givetvis motsatsen till vad det borde vara: ett kunskapens tempel där morgondagens vuxna medborgare skall få lika livschanser.

Men skolor i utsatta områden har också många möjligheter. Lärarkåren är ofta mycket engagerad och består av personer som aktivt har valt att arbeta i skolor där utmaningarna är stora. Många har haft flertalet chanser att flytta till andra skolor i områden som anses lättare, men ändå bestämt sig för att vara kvar.

Den mångkulturella miljön ger också stora möjligheter. Den skatt det innebär att många elever har kunskap i språk och andra kulturer kan användas i undervisningen och för att ge skolan en speciell prägel.

en särskild kvalitetssatsning som kan innebära:

- Extra satsning på svenskan.
- Ökat antal undervisningstimmar.
- Dans, musik eller sportprofil.
- Profil i något teoretiskt ämne: t ex matte, språk, miljö.
- Speciella attraktiva fritidsaktiviteter.

I kombination med fritt skolval kan detta uppnå två syften. Dels får de barn som bor i området en extra bra skola, dels kan elever från andra områden söka sig dit.

Andra exempel på viktiga förbättringar är organiserad hjälp med läsläsning, skola på loven, egen dator till varje elev. För att skapa sådana magnetskolor av de vanliga skolorna måste ett ökat självstyre tillåtas, och större budgetar medges för de skolor som lyckas nå denna typ av mål. Exempelvis måste det bli möjligt att locka med och uppmuntra med högre löner för personalen.

Uppmuntra friskolor

Frihet att välja skola skall vara en rättighet för alla. Särskilt i utsatta bostadsområden kan detta ha stor betydelse för att öka mångfalden och kvaliteten i skolan. Den enskilda alternativen behöver bli betydligt fler och de skall kunna konkurrera med de offentliga skolorna på ekonomiskt lika villkor. Staten skall se till att alla skolor uppfyller grundläggande krav på kunskap och demokratiska värderingar.

Bostad och stadsbyggnad

Den ogina inställning som kommittén visar gentemot människors möjlighet att kunna få billiga varor via stormarknader är obegriplig. Kommunernas planmonopol ska inte användas för att begränsa han-

deln, det ska användas för att tillgodose behoven av övergripande planering för att områdena ska fungera.

Bostadspolitiken har sedan efterkrigstiden präglats i allt för hög grad av subventioner och styrning. Det har inte i tillräckligt hög grad lett till att människors efterfrågan på boende och boendemiljöer tillgodosetts men däremot drivit upp kostnaderna på ett oacceptabelt sätt. Bostadssektorn har varit en planeekonomisk ö i den svenska marknadsekonomin. Stora inslag i det s k ekologiska omställningsprogrammet är inget annat än en återgång till traditionellt subventions- och styrningstänkande, något som vi liberaler självfallet motsatt oss.

Det mångkulturella samhället

I Storstadskommitténs målområden är en stor andel av invånarna av utländsk härkomst, eller har föräldrar med utländsk härkomst. Att bortse från detta då makten över vardagen diskuteras är att bortse från människors verklighet och vardag.

Att återerövra makten över vardagen handlar för många invandrare om det mångkulturella samhället. Sverige av idag är i alltför hög utsträckning ett monokulturellt samhälle, där många människor ställs utanför. Segregation och utanförskap följer i det monokulturella samhällets spår och leder till vanmakt.

Integration och innanförskap leder till ett mer mångkulturellt samhälle där olika etniska, kulturella, idéburna eller andra grupperingar lever sida vid sida, i relation till varandra och i ömsesidigt beroende. Där grupptillhörigheten inte fyller hela tillvaron, men där utövandet av makt över sin egen tillvaro leder till byggande av etniskt eller kulturellt styrda nätverk och institutioner. Där kittet mellan människor blir starkare. I det mångkulturella samhället tillåts olikheten bli styrkan. Gemensamma grundläggande värderingar såsom demokrati, jämställdhet och tolerans, och ett gemensamt språk är då nödvändigt för att bygga bryggor mellan människor.

Många invandrarföreningar har en helt annan samlande funktion än de många olika föreningstyperna i traditionell svensk folkrörelse. Ofta ryms såväl profan som sakral verksamhet, barn, ungdom, kvinnor, män, äldre har sina verksamheter, kultur och idrott likaså. Detta gör att invandrarföreningarna inte passar in i det svenska föreningsstödet. Ungdomsstyrelsen, Riksidrottsförbundet med flera statliga aktörer liksom kommunerna bör därför förändra bidragsgivning och föreningservice så att alla människor får samma möjlighet till frivilliga gemenskaper.

Då dessa nätverk och institutioner ska byggas upp av människor själva, krävs att redskapen i form av regelverk och ekonomiska förutsättningar är styrda av insikten att människor som sluter sig samman för att gemensamt lösa ett problem eller en uppgift bör uppmuntras, inte till varje pris hindras.

Särskilt inom äldreomsorgen kommer ett behov av att inom ramen för de frivilliga gemenskaperna organisera omsorg för äldre invandrare inom den egna gruppen. Storstadskommitten skulle här kunna agera för att bana väg för en sådan utveckling.

Den nuvarande ogina politiken för enskilt driven barnomsorg, skola och sjukvård drabbar därför särskilt hårt i storstädernas segregerade förortsområden. Istället bör möjligheterna för makt och inflytande över de viktiga delarna av vardagen stärkas. Skolpeng för grundskola och gymnasiet, rätt till stöd för enskilda alternativ i barnomsorgen, husläkarsystem med valfrihet för patienterna och äldreomsorg med respekt för de äldre som utgångspunkt är några viktiga delar. Under den borgerliga regeringen ökade kraftigt de formella möjligheterna för människor att få makt och inflytande över dessa viktiga områden genom att stärka den enskildes rätt gentemot kommunen. Samtidigt vet vi att långtifrån alla upplevde reella möjligheter att använda denna makt. Den socialdemokratiska regeringen har, av ideologiska skäl, på samtliga områden i praktiken tagit tillbaka rätten att själv bestämma och möjligheten att själv utforma sin vård, omsorg och utbildning. En utmaning för storstadskommittén hade varit att finna redskapen så att många fler kan ta makten över dessa viktiga delar av vardagen.

Valfrihet och utveckling – myndigförklara medborgarna

När människor sluter sig samman för att gemensamt lösa en uppgift skapas utveckling. När exempelvis de föräldrar som så önskar startar och driver en efterlängtdad tvåspråkig förskola i en stadsdel sker utveckling och makten över deras egna liv ökar. För dessa är det inte ett alternativ att söka vinna en majoritet av föräldrarna på ett kommunalt daghem för denna idé. Skulle så ändå ske, skulle sannolikt makten över den egna tillvaron minska radikalt för de föräldrar som ogillar en tvåspråkig förskola.

Ett radikalt program för ökad makt över människor egen vardag kräver att man myndigförklarar medborgarna. Rätt att välja dagis, skola, äldreomsorg, husläkare måste då införas, liksom rätten att med likvärdig kommunal finansiering få driva verksamhet i egen regi.

Att fastna i regelfällan istället för att påverka vardagen

Många människor fastnar i kommunens och statens gemensamma moment 22. Regelverket säger ofta att utan jobb – ingen dagisplats, utan dagisplats inget jobb. Ensamma mamman kan inte påverka sin och barnens vardag genom en förändrad ekonomi, marginaeffekter av inkomstskatt, dagistaxor, bostadsbidrag och underhållsstöd kan överstiga 100%. Den som har socialbidrag får inte studera, den som inte studerat kan inte få jobb. Listan kan göras oändlig. Häri ligger en av storstadskommittens verkliga utmaningar. Ska människors vardag återerövrats måste det som verkligen är människans vardag vara utgångspunkt. En systematisk kartläggning av de regler som föder maktlöshet och förslag till att undanröja dessa borde ha varit en bjudande uppgift för kommittén.

Den kommunala beslutsprocessen

De förslag som kommittén lägger för att öka "egenmakten" rör huvudsakligen olika delar av den kommunala beslutsprocessen och kan knappast sägas vara ägnade att mer direkt öka makten över den egna vardagen. Inte är de heller på något avgörande sätt ägnade att förnya den kommunala demokratin.

Avståndet mellan väljare och valda är stort. Avståndet kan minska på många olika sätt och det finns ingen anledning att dogmatiskt avfärda några förslag som syftar till att öka medborgarinflyandet. Kommundelningar, utveckling av stadsdelsnämnder, institutionsstyrelser och stopp för nya kommunala bolag är exempel på ytterligare vägar som kan prövas.

Det råder ett uppenbart behov av ökad dialog mellan väljare och valda, mellan förtroendevalda och övriga medborgare. Genom det ökade inslaget av personval kan en sådan utveckling komma till stånd, liksom genom en ökad insikt hos många förtroendevalda att arbetsformerna måste förändras. Olika typer av reformer inom ramen för kommunallagen kan aldrig förnya politiken om inte de förtroendevalda och partiaktiva förändrar sina arbetsformer. Detta bör ske på många olika sätt.

En fråga som ständigt varit aktuell i samband med att olika kommuner inrättat kommundelsnämnder har varit om de ska direktväljas eller ej. Nu gällande lagstiftning tillåter inte direktval. Jag anser att skälen emot direktval inte är tillnärmelsevis lika starka som skälen för. Medborgarna i stadsdelen ska direkt kunna utse dem som ska fatta de viktiga besluten om många verksamheter i den egna stads-

delen. Storstadskommittén borde ha lagt förslag om försökslagstiftning om direktvalda stadsdelsfullmäktige i Storstadskommunerna. Utöver direktval bör den lokala demokratin främst vitaliseras genom samtal vid mötesplatser mellan väljare och valda, offentliga hearings, öppna möten och aktiva förtroendevalda.

Detta i kombination med personval skulle givetvis vitalisera den lokala politiska debatten och öka representativiteten och därmed legitimiteten hos de folkvalda, samt engagera många fler såväl i politiskt arbete som i föreningsliv.

Lokal utveckling

Kommittens perspektiv har i alltför hög utsträckning kommit att bli systemets och kommunalpolitikerns. Med människan som utgångspunkt hade resultatet kunnat bli ett annat. Levande förorter kan aldrig stadsplaneras eller projektarbetas fram i kommunalhusen. Lokal utveckling skapas inte runt sammanträdesbord. Kartläggning av hinder och förslag till nya möjligheter enligt ovan hade också varit den viktigaste förutsättningen för att skapa motorer och möjligheter till lokal utveckling. Det kan bara göras av dem som bor där, dem som är verksamma i företag, föreningar, de som lever och verkar i områden och stadsdelar. Det går att skapa ett hem av en bostad och det går att skapa en hembygd av ett bostadsområde. Men det kräver människors omsorger.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data. The text also mentions that regular audits are necessary to identify any discrepancies or errors in the accounting process.

In addition, the document highlights the need for a clear and concise reporting structure. Management should be provided with timely and accurate financial statements that clearly show the company's performance over a specific period. This includes the income statement, balance sheet, and cash flow statement. The text also notes that the reports should be easy to understand and provide actionable insights into the company's financial health.

Finally, the document stresses the importance of maintaining a strong internal control system. This involves implementing policies and procedures that minimize the risk of fraud and error. Key components of an internal control system include segregation of duties, authorization of transactions, and regular monitoring of financial activities. The text concludes by stating that a robust internal control system is essential for ensuring the integrity and reliability of the company's financial information.

Kommittédirektiv

Levnadsvillkor i storstadsområden

Dir 1995:35

Beslut vid regeringssammanträde den 16 mars 1995

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen (S 1994:03) Levnadsvillkor i storstadsområden får nya direktiv och skall arbeta som en kommitté med företrädare för de tre storstadsområdena.

Kommittén skall ha till uppgift att i dialog med berörda i områdena föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för bostadsområdena i storstäderna att ta till vara de olika resurser och möjligheter som finns och som kan användas för en positiv utveckling, särskilt vad beträffar barn och ungdom med svåra uppväxtförhållanden.

Kommittén skall för att fullfölja sitt uppdrag bl.a.

- genomföra en kartläggning av de åtgärdsprogram och andra aktiviteter inom framförallt social-, utbildnings- och arbetsmarknadsområdena som kan ha betydelse för en positiv utveckling i de aktuella bostadsområdena,
- lämna förslag till riktlinjer hur bostadsområdena bättre än för närvarande skall kunna ta till vara sina totala resurser, i form av myndighetsinsatser och ideella insatser, i samverkan och utan hinder av traditionella uppgiftsgränser,
- ta initiativ till och genomföra konkreta projekt med den angivna inriktningen,
- föreslå behövliga förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur för att bättre samordning och samverkan mellan olika myndigheter och samhällssektorer skall kunna uppnås.

Bakgrund

Allmänt

Storstadsutredningen tillkallades i oktober 1988 med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra livsmiljön och vidga deltagandet i det politiska livet – däribland valdeltagandet – i storstäderna.

Utredningen avlämnade under åren 1989–1990 tretton underlagsrapporter, bl.a. Valfärd och segregation i storstadsregionerna (SOU 1990:20), samt slutbetänkandet *Storstadsliv Rika möjligheter – hårda villkor* (SOU 1990:36).

Utredningen konstaterade att i storstadsområdenas minst attraktiva bostadsområden var invandrarna överrepresenterade liksom arbetslösa och personer som var mer eller mindre permanent utslagna från arbetsmarknaden.

I dessa bostadsområden var många hushåll beroende av socialbidrag. Andelen sådana hushåll ökade snabbare än genomsnittligt i regionerna. Andelen förtidspensionerade, ensamhushåll och ensamma kvinnor med barn var hög. I dessa områden fanns också en stor överrepresentation av personer med dålig hälsa. Sjukskrivningarna var många. Vårdkonsumtionen och dödligheten var högre än genomsnittet i regionerna i Sverige.

Utredningen föreslog olika åtgärder för att öka förvärvsfrekvensen och för att motverka en fortsatt hög utslagning från arbetsmarknaden. Utredningen pekade på olika exempel på framgångsrika samarbetsprojekt där personal från arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst genom förändrade samarbetsformer kunnat ge effektivare individuellt stöd till olika grupper av personer som hade svårigheter på arbetsmarknaden.

Storstadsutredningen framhöll att en förnyelse av dessa storstadsområden förutsatte befolkningens medverkan och en ökad samverkan över sektorsgränserna. En social och kulturell förnyelse förutsatte tillgång till olika resurser, vilket enligt utredningen redan fanns i bostadsområdena i tillräcklig omfattning, i synnerhet om bostadsområdenas samlade resurser kunde utnyttjas effektivare genom ökad samverkan över huvudmannaskapsgränserna.

Som en uppföljning av Storstadsutredningen beslutade regeringen 1990 att under en treårsperiod anslå 10 miljoner kronor per år ur Allmänna arvsfonden till projekt för samordning av insatser för utsatta ungdomar i bostadsområden med sociala problem där även utbildningsfrågor berörts, det s.k. Plusprojektet. Projektet har pågått sedan år 1991. I april 1995 lämnar de lokala utvärderarna sina rapporter. En

samlad redovisning skall överlämnas till regeringen senast den 30 september 1995.

Ytterligare en uppföljning av Storstadsutredningen var att regeringen i februari 1990 uppdrog åt Arbetsmarknadsstyrelsen att ekonomiskt stödja ett antal samverkansprojekt inom vissa storstadsområden med hög andel arbetslösa, socialbidragstagare och sjukskrivna. Sammanlagt 6 miljoner kr beviljades. Syftet med försöksverksamheterna var att vidareutveckla samverkan mellan i första hand arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut, socialtjänst och försäkringskassa så att de berörda myndigheternas samlade insatser effektiviserades. En uttalad ambition var att redan upparbetade samverkansformer skulle kunna permanentas eller inordnas i ordinarie verksamhet efter försöksperiodens slut.

Arbetsmarknadsstyrelsen slutredovisade uppdraget till Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet den 23 juni 1993.

I redovisningen av verksamheterna pekas på vissa faktorer som krävs för en framgångsrik samverkan, bl.a. behov av samsyn på ledningsnivå, projektledarens strategiska roll, behov av stödfunktioner i inledningsskedet och en tydlig ansvarsfördelning mellan olika yrkesfunktioner. Försöksverksamheten bidrog till att många enskilda fick kortare tider i arbetslöshet och sjukskrivning. Passivt bidragsberoende hade kunnat ersättas med aktiva åtgärder med inriktning på en förankring på arbetsmarknaden. Sammantaget bidrog de olika samverkansprojekten till att nya former för samverkan kunde utvecklas och inordnas i den ordinarie verksamheten.

Parallellt med Storstadsutredningen pågick utvecklingsarbetet med samordnad boendeservice, bl.a. i storstadsområden. Regeringen beviljade under åren 1985–1990 sammanlagt 100 miljoner kronor till 103 lokala utvecklingsarbeten för samordnad boendeservice. Syftet var att förbättra möjligheterna för äldre och funktionshindrade att leva ett så normalt liv som möjligt i vanliga bostäder genom bättre samordning av offentliga, kommersiella och informella resurser i bostadsområdena.

Boverket, som fått i uppdrag att utvärdera erfarenheterna, konstaterar i rapporten Samverkan i lokalsamhället (Rapport 1994:3) att samordnad boendeservice utvecklats till ett boendesocialt instrument med betydelse för alla grupper av människor. Utvärderingen visar också att det går att göra ekonomiska besparingar genom samverkan. Det går vidare att genom samverkan förbättra servicen och öka gemenskap och inflytande för de boende och det går att genomföra fysisk förnyelse med sociala förtecken. Några av de projekt som boendeservicelegationen stödde blev också föremål för förnyelsebidrag

från Boverket. Under tiden 1986–1989 fördelade Boverket 155 miljoner kronor till förnyelse av den fysiska miljön i allmännyttiga bostadsföretag i problemområden. Stödet fördelades i stor utsträckning på inrådan av de boende. Erfarenheter av stödets effekter bör tas tillvara.

I arbetarrörelsens debattbok 90-talsprogrammet behandlas också behovet av att förnya bostadsområdena i storstäderna. Förutom förslag om övergång till nya boende- och förvaltningsformer, framhåller författarna att det viktigaste antagligen är att avlägsna hinder för medborgarnas egen aktivitet, så att de boende och de som arbetar i området får en möjlighet att utnyttja de redan existerande resurserna på ett sätt som passar dem och deras önskemål och krav.

Även i regeringsförklaringen den 4 oktober 1994 betonas att hela samhället måste mobiliseras för att öka integrationen och motverka segregationen i samhället. Alla områden av betydelse är berörda. Det gäller såväl arbets- och bostadsmarknaden, skolorna och kulturlivet som kommunerna och organisationerna.

Socialstyrelsen har i Social rapport 1994 pekat på den förändrade arbetsmarknadssituationen som framför allt har drabbat ungdomar, invandrare och ensamstående föräldrar. Man pekar också på att en ökad boendesegregation är en tänkbar följd av de senaste årens samhällsförändringar, såväl förändringar som rör själva bostadsmarknaden som den ökande arbetslösheten, en tilltagande ekonomisk knapphet bland hushållen och den ökande flyktinginvandringen. Man framhåller vidare att det finns anledning att anta att skillnaderna mellan attraktiva och icke attraktiva bostadsområden i storstadsregionerna kommer att öka ytterligare i framtiden. De klassiska boendesociala problemen – trångboddhet och omoderna bostäder – har lämnat plats för andra som i stället handlar om människors miljö i bostadens omedelbara närhet.

Inom skolan finns signaler som tyder på att språkkunskaperna i svenska hos många invandrare är oroväckande låga och tenderar att sjunka. I de invandrartäta områdena med få svenska elever skapas en språkmiljö i och utanför skolan, som försvårar språkinläringen och ger för få naturliga tillfällen att använda det svenska språket. Flera undersökningar visar också att många vuxna invandrare, som har varit länge i Sverige, har alltför dåliga språkfärdigheter för att komma in på arbetsmarknaden.

Barn och ungdom

I september 1992 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att beskriva utvecklingen av barns villkor med anledning av det förnyelsearbete och de besparingar som pågår i kommuner och landsting.

Socialstyrelsen har redovisat uppdraget i rapporten *Barns villkor i förändringstider* (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:4). I rapporten redovisas bl.a. att kommunernas besparingar under åren 1993 och 1994 väntades bli något större i verksamheter som riktas till barn och unga än i den totala kommunala verksamheten (7 procent jämfört med 6 procent). Speciellt stora var besparingarna i storstadsregionerna. Där räknar kommunerna med kostnadsminskningar inom barn- och ungdomsverksamheter på i genomsnitt 9 procent.

Socialstyrelsen drar emellertid slutsatsen att inte alla barn i storstäder och förorter generellt löper större risk att råka ut för försämringar än andra barn i landet. Skälet är i stället att det i storstadsregionerna finns ett antal barnrika delområden med hög koncentration av invandrare, ekonomiskt svaga grupper och människor med psykosociala problem. Enligt Socialstyrelsen finns det särskilda skäl att återuppmärksamma dessa bostadsområden och överväga vilka åtgärder som behövs där.

Enligt Socialstyrelsen talar mycket för att de negativa utvecklingstendenserna i sådana områden förstärks samt att förutsättningarna för att kompensera barnen med individuella särlösningar är sämre i dessa områden.

Invandrarfrågor

Den nyligen tillkallade Kommittén för översyn av invandrapolitiken (dir. 1994:130) skall bl.a. överväga särskilda åtgärder i invandratäta bostadsområden och analysera drivkrafterna bakom och eventuella olägenheter med koncentrationen av invandringen till vissa kommuner samt överväga hur sådana olägenheter kan motverkas.

Bostadspolitik

Den av regeringen nyligen beslutade utredningen för översyn av bostadspolitik (dir. 1995:20) skall göra en bred översyn av bostadspolitik. I direktiven för utredningen framhålls att en segregationsprocess som tillåts gå tillräckligt långt lätt blir självgående. Bristande känsla av samhörighet övergår i främlingskap, otrygghet och oförståelse inför dem som upplevs tillhöra de andra. Direktiven konstaterar, att det som ligger framför oss är att säkra att goda bostäder är till-

gängliga för alla på sådant sätt att integrationen främjas och ekonomisk, etnisk eller social segregation motverkas samt att ge de boende möjligheter att utveckla sina områden på ett sådant sätt att boendemiljön fungerar väl och boendet berikas.

En av kommitténs uppgifter är att överväga vilka bostadspolitiska medel som kommunerna behöver för att motverka segregation och öka valfriheten i boendet. Kommittén skall också utvärdera nu gällande regler för stöd till ombyggnad och andra förbättringsåtgärder inom bostadsområden med särskilda problem och överväga om stödet till dessa områden bör ges en annan utformning än stöd för ombyggnad i allmänhet.

Skolan

Regeringen har nyligen beslutat tillkalla en kommitté med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen (dir. 1995:19). Enligt sina direktiv skall kommittén bl.a. överväga på vilket sätt skolan kan ta till vara det faktum att vårt samhälle är mångkulturellt och använda det som en resurs i sitt arbete. En annan uppgift är att överväga eventuella åtgärder när det gäller inflytande för elever och föräldrar.

Samverkan på lokal nivå

Människor med en svag position i samhället har ofta behov av samhällets välfärdsinsatser. Ansvaret för olika stödinsatser är ofta spridda på många olika huvudmän. Socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen är exempel på olika huvudmän som har viktiga uppgifter i sammanhanget. Bristande samverkan medför inte sällan att insatserna blir ineffektiva och ibland till och med motverkar varandra.

Socialtjänstens samverkan med andra myndigheter

Socialtjänstens olika former av bistånd skall utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Även om socialtjänsten förfogar över ett brett register av handlingsalternativ i arbetet med att stödja och hjälpa människor i utsatta situationer är det av stor betydelse att man samverkar med övriga som har ansvar för andra områden inom välfärdspolitiken. I arbetet med att stödja grupper som har det extra besvärligt att hävda sig på arbetsmarkna-

den krävs samarbete med arbetsförmedlingen och andra myndigheter som arbetar med rehabiliteringsfrågor. Särskilt viktiga är åtgärder som avser att hjälpa ungdomar eller invandrare in på arbetsmarknaden. Rätten till arbete måste avse alla medborgare i Sverige. Att vara arbetslös under en längre period försätter människor i en situation som skapar uppgivenhet och passivitet samt riskerar att skapa ett permanent bidragsberoende. Ett nära samarbete mellan skolan, barnomsorgen och övrig socialtjänst kan innebära att en hotande utslagningsprocess stoppas i ett tidigt skede. Utbildning spelar en stor roll för att höja individens attraktionskraft på arbetsmarknaden och öka förutsättningarna för ett aktivt liv även i övrigt. Både gymnasieskolan och komvux har numera bättre möjligheter att individanpassa utbildningen. Det är i dessa perspektiv viktigt att överbygga avståndet mellan skolan och annan kommunal verksamhet.

Samverkan mellan barnomsorg och skola

De möjligheter till fri nämndorganisation för socialtjänstens uppgifter, som gäller sedan den 1 januari 1992, har lett till en utveckling i kommunerna med gemensamma barn- och ungdomsnämnder, där hela eller delar av barnomsorgen samordnas med skolan. Integration mellan skola och skolbarnsomsorg har inneburit ett effektivare resursutnyttjande av lokaler och personal. Samtidigt har utvecklingen gått mot att öppethållandet inom barnomsorgen har minskat och öppna verksamheter lagts ned.

Barn och ungdomar behöver vuxna förebilder. Frånvaron av män i många utsatta barns vardag har allt mer kommit att uppmärksammas. De samordningsvinster som har erhållits genom integrationen mellan skola och barnomsorg, fritid och kultur, skulle kunna utnyttjas genom en mer differentierad, lokalt anpassad resurstilldelning och genom att också mer områdesbaserade öppna fritidsverksamheter utvecklas med brukarinflytande från föräldrar, personal och andra boende.

Finansiell samverkan mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst

Sedan den 1 januari 1993 pågår fem lokala försök med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvården och socialförsäkring enligt lagen (1992:863) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Syftet med denna försöksverksamhet är att skapa incitament inom systemen för

respektive område för att de gemensamma resurserna skall utnyttjas på bästa sätt så att medborgarna får bättre vård och service samtidigt som samhällets totala kostnader minskar.

Sjukvårdshuvudmannen ges, utöver ansvaret för hälso- och sjukvård, ett ansvar att i ett försöksområde täcka kostnader för sjukpenning och rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) samt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). Även medel som är avsedda för yrkesinriktade rehabiliteringstjänster kan ingå i verksamheten. Försöksverksamheten ingår i en samlad strategi för att minska ohälsa, befrämja rehabilitering och begränsa socialförsäkringsutgifterna. Genom möjligheten att lokalt kunna använda de samlade resurserna för sjukförsäkring och sjukvård på ett friare sätt, ges bättre förutsättningar till samarbete mellan olika lokala organ som leder till effektivare och snabbare rehabilitering.

Ytterligare steg för att överbrygga sektorsgränser har tagits genom en försökslag (SFS 1994:566) som även gör det möjligt för socialtjänsten att medverka i lokal försöksverksamhet. Även här är huvudsyftet att genom samverkan mellan berörda huvudmän och genom samordning av de ekonomiska resurserna öka den samlade effektiviteten i verksamheterna. För närvarande pågår sådan verksamhet i Stenungsunds kommun.

Uppdraget

Allmänt

Många bostadsområden i främst storstadsregionerna kännetecknas av att invånarna i högre grad än på andra håll är beroende av samhällets stöd och service. Det innebär att betydande ekonomiska resurser i form av arbetsmarknadsstöd, socialförsäkringsersättningar och socialbidrag tas i anspråk i dessa områden. Socialtjänsten, skolan, polisen, fritids- och kulturförvaltningarna liksom folkrörelser, enskilda organisationer och andra grupper gör betydande insatser för att skapa bra uppväxtförhållanden och meningsfulla fritidsaktiviteter för barn och unga. Trots detta tenderar många av områdena att utarmas genom hög arbetslöshet, stor flyttningsbenägenhet, ökad ungdomskriminalitet, drogmissbruk och andra sociala problem. Motsättningar mellan människorna i dessa områden tar ofta formen av konflikter med etniska förtecken, vilket bidrar till att öka spänningarna mellan olika befolkningsgrupper. Nedskärningar inom offentliga ekonomiska stödssystem och offentlig service drabbar samtidigt särskilt hårt fa-

miljer, barn och ungdomar i sådana områden. Bidrags- och skattesystemen kan vidare ha marginaleffekter som skapar bidragsberoenden och gör det svårare att uppnå målet att så många som möjligt skall försörja sig på eget arbete.

Punktvisa nedskärningar och en striktare regeltillämpning inom de olika stödsystemen var för sig riskerar att leda till ökad rundvandring mellan olika myndigheter och andra instanser och till ökad passivisering i stället för motsatsen. Åtgärder för att samhällsinsatserna skall fungera bättre tillsammans är angelägna. Det allra viktigaste är att en utveckling som kan minska beroendet av särskilda stödåtgärder kan komma igång.

Även om det genomförts vissa förändringar av befintliga regelsystem kan det fortfarande finnas organisatoriska, finansiella eller lagtekniska hinder för ett bredare samarbete till stöd för att förbättra levnadsvillkoren framför allt för utsatta grupper. Samverkan behövs på individuell nivå för att möjliggöra att en person ges tillträde till arbetsmarknaden och den övriga samhällsgemenskapen. Men det behövs också en områdesbaserad samverkan som strävar efter att samordna de samlade resurserna för lokalsamhällets behov av t.ex. upprustning av den fysiska närmiljön, bostäderna, lekmiljön, det kulturella utbudet och övrig fritidsverksamhet och av tillgång till den service som finns inom ramen för social- och arbetsmarknadspolitiken.

Det finns i dag ett stort intresse och en hög beredskap inom olika samhällssektorer för att hjälpa de boende och kommunerna att lösa segregations- och utslagningsproblemen i bostadsområdena i storstadsregionerna.

Uppgifter

En särskild kommitté med företrädare för de tre storstäderna tillkallas. Kommitténs huvuduppgift skall vara att i dialog med berörda i områdena föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för de berörda bostadsområdena att ta till vara de olika resurser och möjligheter som finns och som kan användas för en positiv utveckling. Kommitténs överväganden skall särskilt ta sikte på de grupper bland barn och ungdom som på grund av svåra uppväxtvillkor eller svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden riskerar att få en dålig start i livet.

Kommittén skall göra en kartläggning av de åtgärdsprogram och andra aktiviteter inom framför allt social- och arbetsmarknadsområdena som riktar sig till storstadsområdena och som kommittén bedömer ha betydelse för ett positivt förändringsarbete. Kartläggningen

skall omfatta såväl statliga insatser som regionala och lokala insatser av olika slag med denna inriktning. En kartläggning bör också genomföras av internationella erfarenheter av olika projekt som genomförts med syfte att angripa storstadsproblem.

Frågor om hur polisens insatser och andra åtgärder mot kriminalitet skall utformas faller i huvudsak utanför kommitténs uppgifter. I kartläggningsarbetet bör kommittén dock ta del av det arbete som Brottsförebyggande rådet (BRÅ) på regeringens uppdrag utför som underlag för ett nationellt brottsförebyggande program. Kommittén bör även ta del av det arbete som utförs i Trygghetsutredningen (Ju 1993:05) liksom av det arbete som nu pågår inom polisen med inriktning på att polisens verksamhet skall bli mera problemorienterad och organisatoriskt utföras bl.a. i form av närpolisverksamhet. Även den utredning som regeringen aviserat om medborgarnas delaktighet och inflytande i samhällsutvecklingen berör kommitténs arbete.

Kommittén skall lämna förslag till riktlinjer hur de aktuella bostadsområdena bättre än för närvarande skall ta till vara sina totala resurser och hur myndigheternas kompetens och medel kan utnyttjas gemensamt – t.ex. genom särskilda samverkansprojekt – utan hinder av traditionella uppgiftsgränser. Det är viktigt i detta sammanhang att också beakta de resurser, inte minst i form av ett stort engagemang, som finns i det lokala förenings- och organisationslivet. I detta avseende bör kommittén fästa blicken inte bara på det traditionella föreningslivet utan också på alternativa gruppbildningar och träffpunkter inom bostadsområdena.

Om det skulle visa sig att regelsystem och organisatoriska företeelser av olika slag lägger hinder i vägen för en effektiv och ändamålsenlig samverkan, skall kommittén föreslå behövliga förändringar.

Som ett viktigt led i arbetet skall kommittén själv ta initiativ till och genomföra eller stödja konkreta projekt med den ovan angivna inriktningen. I detta sammanhang bör noteras att regeringen under Arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel avsatt särskilda medel för insatser för invandrare i storstadsområden. När det gäller utvecklings- och försöksverksamhet för barn och ungdomar finns dessutom möjlighet för ideella organisationer att söka medel ur Allmänna arvsfonden. Möjligheten att dra nytta av Europeiska unionens program, nätverk och fonder bör härvid också undersökas.

Kommittén skall vara oförhindrad att fortlöpande under utredningsarbetet föreslå sådana förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur som behövs dels för att olika projekt skall kunna genomföras och dels för att uppnå förbättrade möjligheter till sam-

ordning och samverkan mellan de totala insatser dom olika myndigheter och organisationer gör.

Tidsramar och samråd

Kommittén skall senast den 1 oktober 1995 redovisa behovet av åtgärder som behöver vidtas för att nå den samordning och samverkan som beskrivits ovan. Resultatet av det samlade utredningsarbetet skall redovisas senast den 1 juli 1997.

Kommittén skall samråda med berörda myndigheter, kommuner och organisationer samt med Kommittén för översyn av invandrapolitiken (dir.1994:130) och med Utredningen för översyn av bostadspolitikerna (dir. 1995:20).

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

Kommitténs förslag skall vara kostnadsneutrala såväl för den statliga sektorn som för den samlade offentliga sektorn.

Dessa direktiv ersätter de vid regeringssammanträde den 23 juni 1994 beslutade direktiven Levnadsvillkor i storstadsområden (dir. 1994:68).

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Säkrare kemikaliehantering. [13]

Socialdepartementet

Tänder hela livet

– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]

Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]

När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. [16]

Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.

+ 4 st bilagor. [25]

Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.

120 exempel från Sveriges län. [19]

IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]

Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet.

Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]

Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]

Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]

Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]

Självdeklaration och kontrolluppgifter

– förenklade förfaranden. [12]

E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]

En gräns – en myndighet? [18]

Försäkringsgaranti.

Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]

Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]

Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.

Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]

Män passar alltid? Nivå- och organisations specifika processer med exempel från handeln. [4]

Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]

Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]

Miljödepartementet

Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
 2. Tänder hela livet
– nytt ersättningsssystem för vuxentandvård. S.
 3. Välfärdens genusansikte. A.
 4. Män passar alltid? Nivå- och organisations specifika processer med exempel från handeln. A.
 5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
 6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
 7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi.
 8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
 9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
 10. Campus för konst. U.
 11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
 12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
 13. Säkrare kemikaliehantering. Fö.
 14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
 15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
 16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. S.
 17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
 18. En gräns – en myndighet? Fi.
 19. IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. K.
 20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
 21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
 22. Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
 23. Staten och exportfinansieringen. N.
 24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
 25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.
+ 4 st bilagor. S.
-

TRE STÄDER STHLM ÖBÖ MALMÖ

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se

Omslag av Anders Körling